T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 11
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 12
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 15
7. DENETİM BULGULARI 15
8. EKLER 36

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kadro Sayıları İle Fiilen Çalışan Personel Sayısı Tablosu 5
Tablo 2: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 5
Tablo 3: Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu 6
Tablo 4: Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu 6
Tablo 5: 2019 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu 7
Tablo 6: 2019 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu 7
Tablo 7: 31.12.2019 Tarihi İtibarıyla Yükümlülük Tablosu (TL) 8
Tablo 8: 31.12.2019 Tarihi İtibarıyla Alacak Tablosu (TL).....8
Tablo 9: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo 29

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AYKOME : Altyapı Koordinasyon Merkezi

EHABS : Elektronik Haberleşme Altyapı Bilgi Sistemi

GHS : Geçiş Hakkı Sağlayıcı

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

SASKİ : Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi

ÜFE : Üretici Fiyat Endeksi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması

2. Tapuda Kayıtlı Olan Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

3. Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

4. Kurum Borcunun Muhasebeleştirilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

2. Ulaşım Hatlarının İhale Gerçekleştirilmeden Devredilmesi Nedeniyle İdarenin Gelir Kaybına Uğraması

3. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuklarının Tamamlanmaması ve Aktarılması Gereken İlçe Belediyesi Paylarının Aktarılmaması

4. Doğrudan Temin Sınırının Altında Kalması Amacıyla Bazı Alımların Parçalara Bölünmesi

5. Profesyonel Spor Kulübüne Nakdi Yardım Mahiyetinde Yer Kiralanması

6. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması ve Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

7. Temsil Ağırlama Giderlerine Tanınan Doğrudan Temin Parasal Limit İstisnasının, İstisna Kapsamına Girmeyen Organizasyon İşlerinde Sıklıkla Kullanılması

8. Şube Müdürlüğü Kadrolarına Yapılan Görevlendirmelerin Mevzuata Uygun Olmaması

9. Engelli İstihdamı ve Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdam Edilmesi Zorunlu Personel Hükümlerine Uyulmaması

10. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

11. Kurum Alacaklarının Tahsiline Yönelik İcra Takibinde Bulunulmaması

www.balioglu.net

12. Bazı Taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı Maddesine Göre Kapalı Teklif Usulü İle Kiraya Verilmesi Gerekirken 51/g Maddesine Göre Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 127'nci maddesine göre; Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmiştir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Anayasa'da bahsedilen belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, genel olarak İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği, 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de, mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapma yetkisinin İçişleri Bakanlığına ait olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 77'nci maddesine göre; mali yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili belediyenin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirme yetkisine sahiptir.

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırılan ve İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne; Belediyelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, belediye yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık

programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, belediye personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, belediye teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi görevler verilmiştir. Yine belediyelerin; altyapı sistemleri ile ilgili genel planlama, programlama, fizibilite, projelendirme, işletme, finansman ihtiyacı ve yatırım önceliklerine; teknik altyapı tesislerinin mekânsal strateji planları ile çevre düzeni ve imar planlarına uygun olarak planlanmasına, projelendirilmesine ve yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu konulardaki her türlü etüt, proje, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine ilişkin usul ve esasları belirlemek, kentsel dönüşüm alanı ilanı ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni planlarının ve imar planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak, atık ve kimyasalların yönetimine ilişkin hedef, politika ve ölçütlerin belirlenmesine ilişkin çalışmaları yapmak yetkisi de 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.

Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olan Belediyelerin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Bunun yanında, büyükşehir belediyesi kurulan illerde; hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu uyarınca, büyükşehir belediyesi il mülki sınırları dâhilinde;

-Her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak,

-Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak,

-Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

-Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak,

-Toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak,

-Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,

-Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetler gibi il mülki idare sınırları içinde ilçe belediyeleri ile koordinasyonu sağlanarak yürütülmesi gereken hizmetler büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır.

Belediyeler; Kanun ve Kararnamelerle verilen yetkiler çerçevesinde yönetmelik

çıkarmak; belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek; gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek; özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak gibi belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak yetki ve imtiyazlara haizdirler.

İdari ve mali özerkliğe sahip olan Belediyeler, kanun ve kararnamelerle verilen görevlerinin icrası için kendi bütçelerini yapmaya, kanun ve kararnamelerle kendilerine tahsis edilen gelirlerini toplamaya ve yine kanunlarla belirlenen giderleri yapmaya yetkilidir.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanunu'nun 3'üncü maddesinde büyükşehir belediye organları; Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak sayılmıştır.

www.balioglu.net

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'un 12'nci maddesinde; Büyükşehir belediye meclisinin, büyükşehir belediyesinin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluştuğu, Büyükşehir belediye başkanının meclisin başkanı, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanlarının da meclisinin doğal üyesi olduğu; Kanun'un 16'ncı maddesinde büyükşehir belediye encümeninin, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluştuğu; 17'nci maddesinde ise, Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçileceği belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. 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 ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

5393 Sayılı Belediye Kanunun 49'uncu maddesinde norm kadro ilke ve standartlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği; belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceği düzenlenmiştir.

Bu çerçevede çıkarılan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'le, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi pozisyonlarında çalıştırılan personelle ilgili ilke ve esaslar belirlenmiştir. Yönetmelik'le belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özellikleri esas alınarak gruplanmış ve grup da kendi nüfusuna göre alt gruplarına ayrılmıştır. Belediyeler adrese dayalı nüfus sayımına göre belirlenmiş olan norm kadro sayısına bağlı kalmak kaydıyla, memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi statüsünde çalıştıracağı personel sayısını belirlemektedir.

696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK ile 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan Kararnamede yazılı şartları taşıyanları Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'le belirlenen ilke ve esaslara tabi olmadan çalıştırılabilmektedir.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, büyükşehir belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür.

Belediyede çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup, sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesine göre çalıştırılabilmektedir. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılanlar da 696 sayılı KHK ile 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

www.balioglu.net

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik gereği Sakarya Büyükşehir Belediyesine ayrılan kadro sayıları ile fiilen çalışan personel sayıları aşağıdaki gibidir;

Tablo 1: Kadro Sayıları İle Fiilen Çalışan Personel Sayısı Tablosu

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Fiilen Çalışan Sayısı
Memur	1.976	440
Sözleşmeli Personel		48
Kadrolu İşçi	985	247
Diğer	-	312
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1.131

Tablo 2: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

Şirket Adı	Sermayesi (TL)	Ortaklık Oranı (%)
BELPAŞ İhtiyaç Maddeleri Pazarlama Tic. Ve San. A.Ş	17.400.000	100
Sakarya Büyükşehir Fidancılık ve Peyzaj Sanayi Ticaret Anonim Şirket	10.000.000	45
Adapazarı Gaz Dağıtım A.Ş. (AGDAŞ)	10.545.000	10,01
Sakarya Teknokent A.Ş.	800.000	10

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren Meclis Kararıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmıştır. Buna göre, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin son 3 yıla ilişkin bütçe gelir/gider gerçekleşmeleri tablosu ile 2019 yılı gelir/gider bütçe tahmini ve gerçekleşme tablolarına aşağıda yer

verilmektedir.

Tablo 3: Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu

Hesap Adı	2017	2018	2019	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı
	TL	TL	TL	%
Personel Giderleri	50.773.483,07	59.212.893,18	69.483.959,96	17,35
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	8.267.132,21	9.406.984,63	10.896.893,87	15,84
Mal ve Hizmet Alımı	174.169.777,43	216.386.641,54	225.387.512,49	4,16
Faiz Giderleri	19.218.850,25	15.900.254,07	24.195.540,34	52,17
Cari Transferler	20.477.376,85	21.696.488,34	21.276.146,34	-1,94
Sermaye Giderleri	188.126.634,07	239.488.241,29	114.396.519,46	-52,23
Sermaye Transferleri	0	50.000,00	1.437.001,00	2.774,00
Borç Verme		0		-
Toplam	461.033.253,88	562.141.503,05	467.073.573,46	-16,91

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin son üç yıl bütçe gider gerçekleşmeleri incelendiğinde; bütçe gider toplamı 467.131.702,40-TL ile 2019 döneminde bir önceki yıla göre % 16,90 oranında düşüş göstermiştir. Mal ve Hizmet Alımı giderlerindeki artış %4,16 oranında makul bir artış olurken, yıllar itibariyle borç stokundaki ve döviz kurunda meydana gelen artışlar sebebiyle faiz giderlerinde artış oranı %52,17 olmuştur. Sermaye Transferlerindeki olağandışı yükselişin nedeni ise Belediyenin yeni bir iştirak kurması ve iştiraki olan şirketlerdeki sermaye artışlarından kaynaklandığı görülmüştür. 2019 yılı bütçe giderlerinde azalışın temel sebebi ise Sermaye Giderlerinde %52,23 oranında düşüş gerçekleşmesidir.

Tablo 4: Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu

Hesap Adı	2017	2018	2019	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı
	TL	TL	TL	%
Vergi Gelirleri	7.577.426,71	8.118.721,56	9.242.255,25	13,84
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	50.496.534,95	106.384.522,12	79.826.566,80	-24,96
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	6.547.047,26	3.834.573,61	23.563.204,85	514,49
Diğer Gelirler	328.167.687,85	368.795.436,73	368.815.400,93	0,01
Sermaye Gelirleri	369.156,34	11.157.205,91	1.440.989,05	-87,08
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler (-)	630.660,43	3.279.418,21	3.271.149,81	-0,25
Toplam	**392.527.192,68**	**495.011.041,72**	**479.617.267,07**	**-3,11**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı tablodaki veriler dikkate alındığında, gelirlerin bir önceki yıla göre % 3,11 oranında azalış gösterdiği görülmüştür. Vergi Gelirleri, İlan ve Reklam Vergisindeki artış sebebiyle geçen döneme göre %13,84 oranında

www.balioglu.net

artarken, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde meydana gelen %24,96 oranındaki azalış, dönem gelirlerindeki düşüşün temel etkeni olmuştur. Kurum gelirlerinin %73'ünü oluşturan Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylarda geçen döneme göre %0,3 oranında azalış gerçekleşmiştir.

Tablo 5: 2019 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

Hesap Adı	2019 Yılı Bütçe Tahmini	2019 Yılı Gerçekleşen Gider	2019 Yılı Gerçekleşme Oranı	Toplam Giderlere Oranı
	TL	TL	%	%
Personel Giderleri	65.120.000,00	69.483.959,96	106,70	14,88
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	10.364.000,00	10.896.893,87	105,14	2,33
Mal ve Hizmet Alımı	262.048.000,00	225.387.512,49	86,01	48,26
Faiz Giderleri	17.500.000,00	24.195.540,34	138,26	5,18
Cari Transferler	23.773.000,00	21.276.146,34	89,50	4,56
Sermaye Giderleri	276.245.000,00	114.396.519,46	41,41	24,49
Sermaye Transferleri	400.000,00	1.437.001,00	359,25	0,31
Borç Verme	30.000,00		0,00	0,00
Yedek Ödenek	34.520.000,00	-	-	
Toplam	690.000.000,00	467.073.573,46	67,69	100,00

Tabloya göre cari yıl bütçe giderleri % 68 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranının bu seviyede olmasının temel nedeni ise, yatırım harcamalarındaki azalış nedeniyle sermaye giderlerinin gerçekleşme oranının düşük kalmasıdır. Belediyenin toplam faiz giderlerinde de önemli oranda artış olmuştur.

Tablo 6: 2019 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

Hesap Adı	2019 Yılı Bütçe Tahmini	2019 Yılı Gerçekleşen Gelir	2019 Yılı Gerçekleşme Oranı	Toplam Gelire Oranı
	TL	TL	%	%
Vergi Gelirleri	10.370.000,00	9.242.255,25	89,12	1,93
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	119.663.000,00	79.826.566,80	66,71	16,64
Alınan Bağış ve Yardımlar	6.060.000,00	23.563.204,85	388,83	4,91
Diğer Gelirler	498.257.000,00	368.815.400,93	74,02	76,90
Sermaye Gelirleri	6.000.000,00	1.440.989,05	24,02	0,30
Red ve İadeler (-)	350.000,00	3.271.149,81	934,61	0,68
Toplam	**640.000.000,00**	**479.617.267,07**	**74,94**	**100,00**

Tabloya göre cari yıl bütçe gelirleri % 75 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranının bu seviyede olmasının temel nedeni ise, merkezi idare vergi gelirlerinde öngörülen miktarda artışın olmaması ve hizmet gelirlerinin hedeflenen düzeyde gerçekleşmemesidir. Toplam gelirler içerisinde; vergi gelirleri payının oldukça düşük, gayrimenkul satışlarından elde edilen gelirler ile merkezi idareden gelen payların yüksek olduğu görülmektedir.

www.balioglu.net

Mali tablolar incelendiğinde; bankalarda 11.313.516,97 TL nakit para bulunduğu anlaşılmaktadır.

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin 31.12.2019 tarihi itibariyle; kısa ve uzun vadeli alacakları ile borçlarının toplamı aşağıda yer verilen tablolarda görülmektedir.

Tablo 7: 31.12.2019 Tarihi İtibarıyla Yükümlülük Tablosu (TL)

KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**277.260.872,18**
Kısa Vadeli Mali Borçlar	41.452.307,71
Diğer Borçlar	17.491.502,09
Faaliyet Borçları	118.855.816,90
Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	89.435.813,56
Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	25.431,92
Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	10.000.000,00
UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	**635.987.352,20**
Uzun Vadeli Mali Borçlar	63.337.789,84
Kamu İdarelerine Mali Borçlar	196.756.360,27
Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	203.044.188,94
Borç ve Gider Tahakkukları	172.849.013,15

Belediyenin yükümlülükleri incelendiğinde; toplam yükümlülük tutarının 913.248.224,38 TL'ye ulaşması nedeniyle, Kurumun toplam yükümlülüğünün 2019 yılı gerçekleşen gelirlerinin 1,8 katı tutarında olduğu görülmektedir. Sonraki dönemlerde borçlanma ve faiz yükünün artacağı ve Belediye bütçesinin olumsuz yönde etkileneceği düşünülmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 8: 31.12.2019 Tarihi İtibarıyla Alacak Tablosu (TL)

KISA VADELİ ALACAKLAR	**60.641.578,07**
Faaliyet Alacakları	**54.262.605,90**
Gelirden Alacaklar	2.078.850,48
Takipli Alacaklar	51.657.232,19
Tecilli ve Tehirli Alacaklar	526.523,23
Diğer Faaliyet Alacakları	2.050.961,69
Kurum Alacakları	**5.357.231,52**
Diğer Alacaklar	**1.021.740,65**
UZUN VADELİ ALACAKLAR	**590.806,87**
Faaliyet Alacakları	**590.806,87**
Gelirden Alacaklar	590.806,87

Belediyenin alacakları incelendiğinde; toplam alacak tutarının 61.232.385 TL'ye ulaştığı ve tamamına yakın kısmının kısa vadeli alacaklardan oluştuğu görülmektedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu ile getirilen ve mali yıl esasına göre tutulan tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

"Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur." denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Mali rapor ve tablo kavramı, belirli bir dönemde bir kurumun mali yapısı ve yükümlülüklerine ilişkin muhasebe kayıtlarında yer alan mali bilgilerin, bir bütün olarak uygulanmakta olan mali raporlama sistemine uygun biçimde sunumunu ifade etmektedir. Mali rapor ve tabloların hazırlanmasından ve gerçeğe uygun ve doğru olarak sunulmasından kamu idarelerinin üst yönetimleri sorumludur. Mali raporlama ile genel olarak kaynakların dağıtımı, uygulanan mali politikaların etkileri ile ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlanır. Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

b) Faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını,

c) Faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini,

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

d) Kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını,

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

Mali raporlama, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; kamu idarelerinin varlıkları, yabancı kaynakları, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akışları hakkında bilgi verir. Kamu idarelerinin dönem içindeki faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgi sunmak amacıyla mali tablolarla birlikte açıklayıcı bilgiler de raporlanabilir. Mali raporlama kapsamında üretilen mali tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için son üç dönemin verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmalarını sağlayacak şekilde, açıklamaları ile birlikte hazırlanmaları esastır.

www.balioglu.net

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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 Sayıştay'a 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.

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

www.balioglu.net

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 Plan" 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 Maliye Bakanlığına gönderilmektedir.

Maliye Bakanlığının "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" 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.

www.balioglu.net

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 2015-2019 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.

www.balioglu.net

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 2019 yılı için İç Denetim Raporu düzenlenmediği tespit edilmiştir. Kurumda görevli olan iç denetçi, denetim faaliyetlerinden ziyade belediye personelinin eğitim faaliyetlerini katkı sunduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un İç Denetim *başlıklı 63'üncü maddesinde iç denetim;* Kamu

idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyet olarak *şeklinde tanımlanmıştır.*

Yine aynı Kanunun 64'üncü maddesinde; Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanacağı ve üst yönetici tarafından onaylanacağı hususu düzenlenmiştir.

İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak, işleyişi izlemek ve gerekli tedbirleri alarak geliştirmek üst yöneticinin sorumluluğundadır. İç kontrol sisteminin sahibi üst yöneticidir. Üst yönetici, genel olarak izleme görevini üstlenmekle birlikte kurumun hedefleri doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesinden ve iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyişinin sağlanmasından sorumludur.

Bu kapsamda; İdarenin iç denetçi sayısını artırarak, yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin temel unsurlarından biri olan iç denetim faaliyeti yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde yürütülmeli ve iç denetim mekanizması etkin bir şekilde işletilmelidir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi

neticesinde idarenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların değerleme 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.

İlgili Yönetmelik'in Kayıt ve Kontrol İşlemler başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında; Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak; Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar, iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerektiği düzenlenmektedir.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemlerle ilgili olarak; Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır denilmektedir.

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 hali mevzuat hükümlerine uyarlı olmamakta ve söz konusu durum mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkilemektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: 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 İşlemler başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında; Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak; Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar, iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerektiği düzenlenmektedir..

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemlerle ilgili olarak; Yönetmelik'in 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir. 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. Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır şeklinde düzenleme 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.

BULGU 3: 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 2019 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.

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 taşımaz için ise 250.03, 251.03, 252.03 ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılmadığı ve bu nedenle de tahsisli taşınmaz kullanımına ilişkin kurum mali tablolarının işlevselliğini tam olarak yerine getiremediği tespit edilmiştir.

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

www.balioglu.net

buna uygun olarak tutulması gerekmektedir.

BULGU 4: Kurum Borcunun Muhasebeleştirilmemesi

Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (SASKİ) büyükşehir sınırları içinde yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili olarak yaptığı harcamaların Büyükşehir Belediyesince karşılanması gerekmektedir. Bu doğrultuda yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili olarak, SASKİ tarafından 21.12.2018 tarihinde Kuruma gönderilen yazı ekinde 38.836.612,48 TL tutarındaki yağmursuyu harcama bedellerinin ödenmesi talep edilmiş olup söz konusu tutarın İdarenin muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin Tahakkuk Esası başlıklı (bb) bendinde; bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerektiği düzenlenmektedir..

Aynı Yönetmelik'in 43'üncü maddesinde gerçekleşen işlemler muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedilir. Belge olmadan kayıt yapılmaz. Gerçekleşen işlemler, hesaplara ait hesabın işleyişi bölümlerinde belirtilmiş olup olmadığına bakılmaksızın, bu Yönetmelik'te belirtilen hesapların niteliğine uygun bir biçimde kaydedilir, denilmektedir.

Ayrıca Yönetmelik'in "32 Faaliyet borçları" başlıklı 247'nci maddesinde; ödeme emri belgesine bağlandığı halde henüz hak sahiplerine ödenemeyen bütçe emanetleri ve mal alınıp, hizmet gördürülerek gider gerçekleşmiş olmakla birlikte ödeneği bulunmadığı için ödenemeyen bütçeleştirilecek borçların izlenmesi için kullanılacağı bildirilmektedir.

Bu itibarla yukarıda yer alan Yönetmelik hükümleri gereği, yağmursularının uzaklaştırılmasına ilişkin bedellerine ait Kurum borcunun ilgili hesaba kaydedilmemesi sonucu mali tablolarda, 32 Faaliyet Borçları hesap grubu 38.836.612,48 TL ve karşılığında 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabı da aynı tutarda eksik yer almaktadır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

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

www.balioglu.net

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi, taşınmazların 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 kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapması gerektiğinden bahsedilmektedir.

İştirakler ve Emlak Yönetim Şube Müdürlüğünden alınan taşınmaz listesinde, 250 Arsa ve Araziler Hesabında kayıtlı bulunan pek çok taşınmazın, 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.

www.balioglu.net

BULGU 2: Ulaşım Hatlarının İhale Gerçekleştirilmeden Devredilmesi Nedeniyle İdarenin Gelir Kaybına Uğraması

İdare sınırları içinde faaliyet gösteren servis araçlarının, ihale yapılmaksızın Belediye Meclisinin kararı gereğince servis aracı plaka tahsis ücreti alınması suretiyle faaliyete başlatıldığı, söz konusu ücretin ise vergi mahkemeleri nezdinde açılan davalar sonucunda ilgililerine iade edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları başlıklı 7'nci maddesinin (f) bendinde; Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek görevleri bulunmaktadır.

Danıştay 13. Dairesinin E: 2015/985, K: 2015/3164 sayılı kararında; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve yargı kararı değerlendirildiğinde, servis araçlarına ilişkin ulaşım hizmetinin belediyedeki yetkili organın kararıyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ihale yoluyla verilmesi gerekmektedir.

Ancak uygulamada UKOME'nin 01.04.2015 tarih ve 2015/128 sayılı kararı ile Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 13.07.2015 tarih ve 7/314 sayılı kararına istinaden tahditli servis aracı plakası uygulamasına geçilmiş olup 3121 adet tahditli (S) servis aracı plakası, ihale gerçekleştirilmeden kullanım süresi sınırsız bir şekilde kullanıcılarına verildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu servis araçlarının ihale yapılmaksızın Belediye Meclisinin kararı gereğince servis aracı plaka tahsis ücreti alınması suretiyle faaliyete başlatıldığı, servis aracı kullanıcılarının da Meclis kararı ile mali yükümlülük ihdas edilemeyeceğini vergi mahkemeleri nezdinde dava ettiği, mahkeme kararları sonucunda ilgililerin haklı bulunduğu ve servis aracı

www.balioglu.net

plaka tahsis ücretlerinin idare tarafından ilgililerine iade edildiği bu suretle de kamu kaynaklarında eksilmeye neden olunduğu görülmüştür. Anılan husus, söz konusu servis araçlarının devrine ilişkin olan servis aracı imtiyaz işlem bedeli açısından da geçerlidir.

Bu itibarla servis araçlarının, ihale yapılmaksızın Belediye Meclis kararında belirtilen ücretlere tabi olarak işlettirilmesinin mevzuata aykırı olduğu açık olup hukuka uyarlı olmayan uygulama neticesinde mahkeme kararlarına istinaden idareye ait gelirlerin iade edilmesi hususunun, kamu yönetimine egemen olan hesap verme sorumluluğuna aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuklarının Tamamlanmaması ve Aktarılması Gereken İlçe Belediyesi Paylarının Aktarılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi tarafından, mücavir alan içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin, takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2014 tarihinde yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmeliği bu faaliyetlerin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeler getirmektedir.

Yönetmelik'te Geçiş Hakkı, Geçiş Hakkı Ücreti, Başvuru ve Değerlendirme gibi hususlar düzenlenmektedir.

Geçiş Hakkı Ücretleri başlıklı 9'uncu maddesinde; geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için geçiş hakkı sağlayıcı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve ilk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretlerinin bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edileceği şeklinde düzenlemektedir.

Yönetmelik'te, Bakanlık tarafından elektronik haberleşme altyapı bilgi sisteminin (EHABS) kurulacağı ve işletmecilerin geçiş hakkına ilişkin elektronik haberleşme altyapı bilgilerini EHABS' ye kaydetmekle yükümlü olacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik hükümlerine göre; Belediyeye ait taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmeciler, Bakanlıktan onay aldıktan sonra geçiş hakkı için belediyeye başvuruda bulunacaktır. Başvurusu kabul edilen işletmeci, belediye ile anlaşma yaparak Yönetmelik'te belirtilen tutardan fazla olmamak kaydıyla, geçiş ücretini de belirleyip mevcut veya yapmayı planladığı altyapı bilgilerini EHABS'ye kaydetmek zorundadır. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere İdarenin sorumluluğunda olan yerlerde elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmelik'in ekinde yer alan ücret tarifesini geçmemek üzere meclis kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi gerekmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin, altyapı geçiş haklarına ilişkin bedellerin tahakkuk ve tahsilatını mevzuata uygun olarak yapması ve ilçe belediyelerine ait payları da aktarması gerekmektedir.

BULGU 4: Doğrudan Temin Sınırının Altında Kalması Amacıyla Bazı Alımların Parçalara Bölünmesi

www.balioglu.net

Sakarya Büyükşehir Belediyesince hizmet alımları ile yapım işlerinin bir kısmının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22 nci maddesinin (d) bendinde belirlenen limitlerin altında kalması maksadıyla parçalara bölündüğü ve böylelikle ihale yöntemlerini uygulamayıp doğrudan temin yöntemiyle alım yaptırıldığı anlaşılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

İdareler tarafından ihale yöntemlerinin biriyle karşılanacak işlerinin kısımlara bölünerek, 4734 sayılı Kanunun 22/d bendinde belirlenen parasal limitlerin altında kalmak suretiyle doğrudan temin yönteminin kullanılması 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulüyle yaptırılabilecek olan ve aynı mahiyet ve kapsamda yer alan, onay tarihleri incelendiğinde ise aynı tarih veya birbirine çok yakın tarihlerde bulunan bakım onarım, yapım işi (sıklıkla görülen

parke yapımı işi) ve sarf malzemesi alım işlerinin yine aynı kanunun 5 inci maddesinde ifade edilen "rekabetin sağlama" ilkesine aykırı olarak aynı firmalara parçalara bölünerek yaptırıldığı tespit edilmiştir.

BULGU 5: Profesyonel Spor Kulübüne Nakdi Yardım Mahiyetinde Yer Kiralanması

Kamu idaresi gelir getirici işlem niteliğinde olan kiralama işleminde Sakaryaspor lehine ve nakdi yardım mahiyetinde giderlere katlandığı tespit edilmiştir.

Belediye ve Gençlik ve Spor Bakanlığı arasında yapılan protokol gereği Sakarya Büyükşehir Belediyesi "Yeni Sakarya Stadyumu"nu sportif faaliyetlerde kullanmak amacıyla 1 yıllığına kiralamıştır. Bu kiralamada belediye stada ait bakım onarım ve cari giderleri üstlenmiştir. İlgili protokol 08/08/2018 tarihinde imzalanmıştır.

Yeni Sakarya Stadyumu fiiliyatta Sakaryaspor'un kullanıma ait olduğundan belediye 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre kiralama işlemini açık teklif ile gerçekleştirmiş dahi olsa da tek kullanıcı durumundaki Sakaryaspor Tesis İşletmeleri A.Ş. tarafından 11 aylığına 325.000 + KDV bedelle kiralanmıştır.

www.balioglu.net

Kiralama neticesinde belediye;

Kiralama gideri: 392.857,17

Elektrik : 836.153,00 TL

Doğalgaz : 163.518,50 TL

Su : 117.514,80 TL

Temizlik : 38.940, 00 TL

Çim Bakımı : 315.500,00 TL

Toplam: 1.864.483,47 TL'lik cari giderleri karşılamıştır. Ayrıca öngörülen kira bedeli hali hazırda tahsil edilememiştir.

Kira sözleşmesinde her ne kadar bu bedellerin kiracı tarafından karşılanması öngörülmüşse de bu giderlerin tamamı belediyeye kalmıştır.

Belediye hizmetlerini gerçekleştirirken mahalli müşterek ihtiyaçları göz önünde bulundurarak ve hizmet önceliğini gözeterek işlem tesis etmelidir. Yapılan protokol ve kiralama işleminde parasal bir fayda bulunmamaktadır. Yapılan işlemlerin sporu destekleme faaliyeti olduğu açıktır. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanun'un 14'üncü maddesini b bendinde Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar denilmektedir. Yapılan işlemin profesyonel spor kulübüne yardım niteliğinde olduğu ve dolayısıyla açıkça mevzuata aykırı olduğundan ilgili cari giderlerin ve kiranın takip ve tahsilinin belediye tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması ve Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi muhasebe hesap ve kayıtlarının incelenmesi neticesinde, İdarenin ortağı olduğu Sakarya Büyükşehir Fidancılık ve Peyzaj Sanayi Ticaret Anonim Şirketi nezdindeki sermaye paylarının ödenmiş kısmının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlendiği, ödenmemiş kısmına ait 247 Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını düzenleyen 181'inci ve 182'nci maddelerine göre, mal ve hizmet üreten kuruluşlara (şirketlere) nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların 241 hesabına; 247 Sermaye Taahhütleri Hesabını düzenleyen 184'üncü ve 185'inci maddelerinde de, şirketlere taahhüt edilen sermaye tutarlarının bu hesaba, kaydedileceği düzenleme altına alınmıştır.

Sakarya Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.05.2019 tarih ve 5/240 sayılı kararı ile "Sakarya Fidancılık ve Peyzaj Anonim Şirketi" unvanı ile şirket kurulması, tescil ve ilanının yapılması ve gerekli izinlerin alınması için Sakarya Büyükşehir Belediye Başkanına yetki verilmiştir. Şirket Ana Sözleşmesine göre hisse oranları, %45 Sakarya Büyükşehir Belediyesi, %40 SASKİ Genel Müdürlüğü ve %15 BELPAŞ A.Ş. olarak belirlenmiştir. Şirketin unvanı 09.09.2016 tarihli meclis kararı ile "Sakarya Büyükşehir Fidancılık ve Peyzaj Sanayi Ticaret Anonim Şirket" olarak değiştirilmiştir.

Söz konusu Şirket kuruluşuna ilişkin Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi ilanı incelendiğinde; Şirketin 10 milyon TL sermaye ile kurulduğu, Sakarya Büyükşehir Belediyesinin %45 oranında 4,5 milyon TL sermaye ile ortak olduğu, nakden taahhüt edilen payların itibari değerlerinin 2,5

milyon TL'sinin şirketin tescilinden önce ödendiği anlaşılmıştır.

Kurum hesapları incelendiğinde; Şirket kuruluşuna ilişkin nakden ödenen 1.125.000 TL'nin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlendiği, taahhüt edilen kısım ile ilgili kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Bu kapsamda; yukarıda yer verilen Yönetmelikt'e yer alan hükümler gereği şirkete taahhüt edilen sermaye tutarlarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında, taahhüt edilip de ödenmeyen sermaye tutarlarınınsa 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Temsil Ağırlama Giderlerine Tanınan Doğrudan Temin Parasal Limit İstisnasının, İstisna Kapsamına Girmeyen Organizasyon İşlerinde Sıklıkla Kullanılması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğü bütçesinden organizasyon hizmeti alımı yapıldığı ancak bu hizmet alımlarının 2019 yılında ödenen tutarlar toplamının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırın üstünde olduğu ve Temsil Ağırlama ve Tören giderleri istisnası kapsamında yer alamadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde, Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur hükmü bulunmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde; İdareler, ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. denilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun ''Doğrudan Temin'' başlıklı 22'nci maddesinde; Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar denilmiş, 19.01.2018 tarih ve 30306 sayılı Resmi Gazete'de 2018 yılı için doğrudan temin limiti büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan

idarelerde 90.358,00 TL olarak belirlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.1.1.1. maddesinde; açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir açıklaması bulunmaktadır.

Buna göre 2019 yılında 90.358,00 TL'yi aşan ve temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılan konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar dışındaki her alım için ihaleye çıkılması gerekmektedir. İhtiyaçların kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin limitinin altına çekilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Özel kalem müdürlüğünün temsil ağırlama, tören giderleri bütçesinden parasal limit üzerinde sıklıkla organizasyon hizmeti alımı yapıldığı görülmüştür. 2019 yılında Özel Kalem Müdürlüğü bütçesinden 5.691.140,00TL tutarında ve 14 adet organizasyon hizmet alımı gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Tören giderleri 4734 sayılı Kanun'un istisna olarak saydığı giderler içinde yer almamaktadır. Kaldı ki bu istisna bahsi geçen giderler içinde kullanılmayabilecektir. İdare alımlarını yerine getirirken gereken rekabet ortamını oluşturmalı ve 4734 sayılı kanunda asıl olan açık ihale usulünün hizmet şartları uyarınca benimsenmesi faydalı olacaktır.

Yukarıda belirtilen hizmet alımları için 4734 sayılı Kanunda belirlenen usullerle ihaleye çıkılmamasının, aynı Kanun'un 5'inci maddesinde ifade edilmiş olan; saydamlık, rekabetin sağlanması, ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ve yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Şube Müdürlüğü Kadrolarına Yapılan Görevlendirmelerin Mevzuata Uygun Olmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi şube müdürlüğü kadroları üzerinde yapılan incelemelerde, mevzuata aykırı olarak sözleşmeli personel ve işçi statüsünde istihdam edilen

www.balioglu.net

personelin, şube müdürü olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında; Belediye ve bağlı kuruluşlarında sayılan unvanlardaki 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 hükmü yer almaktadır.

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.

Yine 5393 sayılı Kanun'un yine 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 görevlendirilebilmesine olanak tanınmış, birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurları görevlendirmeleri suretiyle söz konusu kadrolara ilişkin görevleri yürütebilecekleri hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Diğer taraftan, 657 sayılı Kanun'un 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 Kanun'un uygulanmasında 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 Kanun'a tabi Devlet memuru olmaları gerektiğinden, Şef, Müdür veya daha üst kadro unvanlarına sahip birim yetkilisi kadro unvanları esas alınarak sözleşmeli personel çalıştırılamaz. 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. Aynı gerekçeler işçi personel için de geçerlidir.

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 ve işçi statüsünde istihdam edilen personelin görevlendirilmesi cari mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 9: Engelli İstihdamı ve Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdam Edilmesi Zorunlu Personel Hükümlerine Uyulmaması

İdare personel dosyaları üzerinde yapılan incelemelerde; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca istihdam edilmesi gereken engelli memur istihdamına ve Sosyal Hizmetler Kanunu uyarınca istihdam edilmesi gereken personel istihdamına ilişkin alt limitlere uyulmadığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun *Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü* başlıklı 53'üncü maddesinde kurum ve kuruluşların bu Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli çalıştırmak zorunda oldukları, personel sayısının hesabında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan çocukların kamu kurumlarında istihdamı düzenlenmiş, Kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birinin bahsedilen kişilere ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde gerek memur olarak istihdam edilmesi gereken engelli istihdamına gerekse yukarıda belirtilen Sosyal hizmetler Kanunu uyarınca istihdam edilmesi gereken personel istihdamına dikkat edilmediği görülmüştür.

Söz konusu husus hakkında eksikliği gösteren tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 9: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo

Engelli Personel İstihdamı (Memur)					
Personel Türü	Toplam Sayı	Çalıştırılması Gereken Yasal Oran	Çalıştırılması Gereken Engelli Memur Sayısı	Çalışan Engelli Memur Sayısı	Eksik İstihdam
Memur + Sözleşmeli	482	3%	14	6	8
2828 Sosyal Hizmetler Kanunu Ek Madde-1 Uyarınca İstihdam					
Personel Türü	Personel	Çalıştırılması	Çalıştırılması	Çalışan	Eksik

	Sayısı	Gereken Yasal Oran	Gereken Personel Sayısı	Personel Sayısı	İstihdam
Memur + Sözleşmeli +İşçi	1.628	%o1	1	0	1

Yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere İdare tarafından 8'si engelli olmak üzere istihdamı zorunlu olan 9 kişi istihdam edilmemektedir. Bu nedenle zorunlu çalıştırılması gereken personel sayılarının yukarıda verilen mevzuata uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 10: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kadrolu işçi statüsünde görev yapan çalışanların yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanun'un yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri düzenleyen 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde ise yıllık ücretli izinlere ilişkin detaylı bilgilerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir. Söz konusu Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği de 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda yer alan 4857 sayılı Kanun'un yıllık ücretli izin hakkını düzenleyen maddelerine göre işçilerin yıllık ücretli izin hakkından feragat etmesine cevaz verilmemekte, işverenin de işçilere sürekli bir şekilde yıllık izin vermesi zorunlu tutulmaktadır. Aksi bir uygulamada, hem işçi yıllık dinlenme sürelerini gerçekleştirmeyerek Kanun hükümleri ile ulaşılmak istenen amaçtan uzaklaşılmakta hem de işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği yıllık ücretli izin hakkı ücret alacağına dönüştüğünden Kurum açısından mali yük getirmektedir.

İdare'nin personel kayıtlarının incelenmesi neticesinde; işçi statüsünde 247 kişinin istihdam edildiği, 100-500 iş günü arasında birikmiş yıllık ücretli izin hakkı olan işçi sayısının 178 kişi olduğu, 10 yılın üzerinde hiç izin kullanmayan işçilerin olduğu gibi işe giriş tarihinden itibaren izin kullanmayan işçi personel bulunduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

İşçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, yasal zorunluluğun ötesinde çalışanları yorgunluk ve onun beraberinde getireceği dikkatsizlik sonucu uğrayabilecekleri iş kazalarından korumak, işçinin bedensel ve ruhsal olarak iyiliğinin devamını sağlamak, işçinin sosyal yaşama da katılımını sağlamak, iş veriminin azalmasına engel olmak, vb. birçok nedenden dolayı gereklidir.

Çalışanların iş ve özel hayat dengesinin sağlanması, çalışanların tatile çıkmasının sağlanması motivasyon, çalışan memnuniyeti ve insan kaynağı verimliliğinin, gelişiminin sağlanması açısından önemli olduğu açıktır.

Bu kapsamda; işçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, bu suretle İdare için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Kurum Alacaklarının Tahsiline Yönelik İcra Takibinde Bulunulmaması

www.balioglu.net

Tahakkuk eden ancak tahsil edilmeyen kurum alacaklarına ilişkin icra takibi başlatılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Üst yöneticiler*" başlıklı 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesinden ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinden sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

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 belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un *"Malî hizmetler birimi*" başlıklı 60'ıncı maddesinin (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediye başkanının görev ve yetkileri*" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde, belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla, belediye başkanları belediye idaresinin üst yöneticisi olarak belediye gelirlerinin mevzuat hükümlerine göre takip ve tahsil

edilmesinden sorumlu tutulmuşlardır.

İdarenin alacakları incelendiğinde; Belediye mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlarla ilgili bir kısım kiracıların, uzun bir süre boyunca kira tutarlarını ödememesine rağmen, kira tahsilatı ve tahliye için gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir. Kira alacaklarına ilişkin Hesap Bildirim Cetvelleri incelendiğinde; örneğin Belediye mülkiyetinde bulunan bir büfe kiracısının 2016 yılından başlayan dönemden 2020/2 ayı itibarıyla toplam borcunun 138.399 TL olduğu, bu dönem boyunca hiçbir ödeme de bulunmadığı, yine bir spor kulübünün 1.261.075 TL'ye ulaşan borcunun tahsiline ilişkin gerekli işlemlerin yapılmadığı, benzer durumda borcunu ödemeyen çok sayıda kiracının bulunduğu görülmüştür.

Bu kapsamda; amme alacağı dışındaki Belediye alacaklarının süresinde tahsil edilememesi nedeniyle, ilgili Belediye hukuk birimi marifetiyle borçlu kişi veya kurumlardan alacağını tahsil etme yoluna gidilmesi ve genel hükümlere tabi Belediye alacakları için İcra ve İflas Kanunu'nda belirtilen yollarla alacağın takibinin yapılması, ilamlı veya ilamsız icra takiplerinin başlatılması ve ilgili icra dairesi aracılığıyla kamu alacağının tahsilini sağlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Bazı Taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı Maddesine Göre Kapalı Teklif Usulü İle Kiraya Verilmesi Gerekirken 51/g Maddesine Göre Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi

Büyükşehir belediyesine ait 7 adet taşınmaz mal, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak pazarlık usulüyle kiraya verilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde; Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır hükmü yer almaktadır.

36' ncı maddesinde; ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır denilmektedir..

51/g maddesinde; Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi sağlanması hükümlerine yer vermiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36' ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulü'nün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır.

Bahse konu ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira 51/g maddesi; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın Devletin özel mülkiyetinde olması veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olması, şartına bağlamıştır. Dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

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

www.balioglu.net

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu hususu hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve Devlet Tüzel Kişiliğinden ayrı bir Kamu Tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu nedenle, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların "Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malları" ile "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "İdare" kavramı yerine bu maddede "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "'idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen "Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz" kavramının, "Hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları" ifade ettiğini kabul etmektedir. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi hukuka uygun değildir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Muhasebe Programının İdarenin Faaliyet Alacaklarına İlişkin Olarak Sağlıklı Veri Üretmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sayıştay İlamında Yer Alan Tutarların Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 1 numaralı bulgu olarak yer verilmiştir.
Mevzuata Aykırı Olarak Belediye Şirketinden Hizmet Alımı Temin Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Alışveriş Merkezlerinin İç Kısımlarından İlan ve Reklam Vergisinin Alınmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Alt İşveren İşçilerine İlişkin Olan Yıllık İzin Ücretlerinin Yüklenicilere Rücu Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bazı Yapım İşlerine Ait Geçici Kabul Tutanaklarında Belirlenen Eksik İşlerin Süresinde Yapılıp Yapılmadığının Takip Edilmemesi ve Cezai Yaptırım Uygulanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Hizmetleri Karşılığı Alınması Gereken Ücret Niteliğindeki Gelirlerin Peşin Tahsil Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediyenin Borç Stokunun 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda Belirlenen Sınırın Üzerinde Olmasına Rağmen Borçlanmaya Gidilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Hizmet Alımı Suretiyle Edinilen Taşıtlara İlişkin Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İdareye Ait Sosyal Tesislerin İçinde Olup Kiraya Verilen Kafeteryalara Ait Elektrik Sayaçlarının Ayrılmaması Sonucu Kira Sözleşmine Aykırılık Meydana Gelmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İhale Dokümanlarının Satış Bedelleri Üzerinden Alınan Katma Değer Vergilerinin Vergi Dairesine Yatırılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İstisnai Memuriyet Kadrosu Olan Özel Kalem Müdürlüğüne Atanan Kişilerin Bir Süre Sonra Sınavsız Olarak Sınavla Girilebilecek Memur Kadrolarına Naklen Atanmaları	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Meclis Kararı Alınmadan ve Ortak Hizmet Projesi Düzenlenmeden Diğer Kuruluşlara Ayni Yardımda Bulunulması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresinin (SASKİ) Yapmış Olduğu Alt Yapı Kazılarından Altyapı Kazı İzni Harcının Tahsil Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 3 numaralı bulgu olarak yer verilmiştir.
Vergi Kanunlarına Aykırı Hareket Eden Mükelleflere İlgili Cezaların Uygulanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Çevre Kanunu Kapsamında Yer Alan Hafriyat ve Çevresel Gürültüye İlişkin Mevzuat Hükümlerine Aykırı Hareket Edenlere Kabahatler Kanunu'nda Belirtilen Cezaların Uygulanması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Ulaşım Hatlarının İhale Yapılmadan Devredilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" Bölümünde 2 numaralı bulgu olarak yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Belediye Gelirlerini Oluşturan Bazı Kalemlerde Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranının Düşük Kalması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusunda çalışmalar yapılmaktadır. Kısmen iyileşme sağlanmıştır.
Belediyenin Tahsis Ettiği ve Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanakları" Bölümünde 3 numaralı bulgu olarak yer verilmiştir.
Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanakları" Bölümünde 1 numaralı bulgu olarak yer verilmiştir.
Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Giderler Hesabının Hatalı Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tapuda Kayıtlı Olan Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanakları" Bölümünde 2 numaralı bulgu olarak yer verilmiştir.

www.balioglu.net