



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DİYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7. DENETİM BULGULARI	10
8. EKLER	24

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kamu İdaresi Adına Açılmış Bazı Banka Hesaplarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

B. Diğer Bulgular

1. İlçe Belediyesince Yapılması Gereken Katı Atık Toplanması ve Aktarma İstasyonuna Taşınması İşinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması

2. İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

3. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

4. Belediyeye Ait Taşınmazlarının İhale Yapılmadan Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

5. Kamu Gelirinin Özel Bir Firma Tarafından Tahsil Edilmesi ve Gelirin Gayrisafi Olarak Kaydedilmemesi

6. İcra Dairesine Yapılan Ödemelerde Vergi Borcu Sorgulaması Yapılmaması

7. Araç Kiralanması Hizmet Alımı İhalelerinin Akaryakıt Dahil Gerçekleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Diyarbakır 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.

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 Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve İç Denetim Birimi

Başkanlığı bulunmaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2336	787
Sözleşmeli Personel		468
Kadrolu İşçi	825	133
Geçici İşçi		9
Toplam	3161	1397
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2533

Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının tek bağlı kuruluşudur. Ayrıca, Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya hissedarı olduğu 4 şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Devreden Ödenek (TL)
01-Personel Giderleri	1.221.745.000,00	54.100.000,00	1.275.845.000,00	1.235.579.826,80	40.265.173,20	0,00

02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	108.350.000,00	37.950.000,00	146.300.000,00	132.083.089,29	14.216.910,71	0,00
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.826.270.000,00	1.230.028.400,00	5.056.298.400,00	4.334.379.670,48	721.918.729,52	0,00
04-Faiz Giderleri	150.000.000,00	285.000.000,00	435.000.000,00	429.736.809,47	5.263.190,53	0,00
05-Cari Transferler	315.235.000,00	55.060.000,00	370.295.000,00	305.730.810,19	64.564.189,81	0,00
06-Sermaye Giderleri	5.374.300.000,00	-741.688.400,00	4.632.611.600,00	2.165.729.755,85	2.256.881.844,15	210.000.000,00
07-Sermaye Transferleri	2.100.000,00	69.000.000,00	71.100.000,00	68.645.660,00	2.454.340,00	0,00
08-Borç Verme	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00	0,00
09-Yedek Ödenek	1.000.000.000,00	-989.450.000,00	10.550.000,00	0,00	10.550.000,00	0,00
Toplam	12.000.000.000,00	0,00	12.000.000.000,00	8.671.885.622,08	3.118.114.377,92	210.000.000,00

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 12.000.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup geçen yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır. Ek bütçe yapılmamıştır. Ertesi yıla 210.000.000,00 TL ödenek devretmiştir.

Tablo 3: 2024 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	82.110.000,00	18.189.343,35	123.721,35	18.065.622,00	22
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	752.640.000,00	506.638.157,36	186.100,42	506.452.056,94	67
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	389.620.000,00	78.584.800,62	3.500.000,00	75.084.800,62	19
05- Diğer Gelirler	8.300.530.000,00	8.407.610.635,49	1.255.112,68	8.406.355.522,81	101
06- Sermaye Gelirleri	1.021.100.000,00	222.966,50	0,00	222.966,50	0,02
08- Alacaklardan Tahsilat	60.000.000,00	82.204.427,91	0,00	82.204.427,91	137
9- Red ve İadeler(-)	-6.000.000,00	0,00	5.064.934,45	0,00	0
Toplam	10.600.000.000,00	9.093.450.331,23	5.064.934,45	9.088.385.396,78	86

2024 yılında net bütçe geliri %86 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alacaklardan tahsilat beklenenin üzerinde gerçekleşirken, diğer gelirler tahmin edilen düzeyde gerçekleşmiştir. Diğer gelir kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi
01- Personel Giderleri	1.275.845.000,00	1.235.579.826,80	96
02- Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri	146.300.000,00	132.083.089,29	90
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.056.298.400,00	4.334.379.670,48	86
04- Faiz Gideri	435.000.000,00	429.736.809,47	99
05- Cari Transferler	370.295.000,00	305.730.810,19	83
06- Sermaye Giderleri	4.632.611.600,00	2.165.729.755,85	47
07- Sermaye Transferleri	71.100.000,00	68.645.660,00	97
08- Borç Verme	2.000.000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	10.550.000,00	0,00	0,00
Toplam	12.000.000.000,00	8.671.885.622,08	72

2024 yılında bütçe giderleri belirlenen ödeneğe göre %72 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütün gider kalemleri beklenen düzeyin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Vergi Gelirleri	29.538.326,62	23.114.224,56	18.189.343,35	22	-21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	219.619.795,96	790.811.434,80	506.638.157,36	260	-36
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	280.258.894,06	415.038.868,90	78.584.800,62	48	-81
Diğer Gelirler	2.588.464.010,55	4.900.761.924,18	8.407.610.635,49	89	72
Sermaye Gelirleri	830.125,00	934.273.917,16	222.966,50	112446	-99
Alacaklardan Tahsilat	11.364.854,29	38.539.530,74	82.204.427,91	239	113
Toplam	3.130.076.006,48	7.102.539.900,34	9.093.450.331,23	127	28
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.870.183,75	6.858.914.121,51	5.064.934,45	366651	-99

2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre %28 oranında artış göstermiştir. Bu durum temel olarak diğer gelirlerdeki artıştan kaynaklanmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Personel Giderleri	235.889.271,35	606.724.131,80	1.235.579.826,80	157	104
Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri	30.289.113,29	63.614.508,13	132.083.089,29	110	108

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.331.837.353,70	2.696.715.627,17	4.334.379.670,48	102	61
Faiz Giderleri	19.408.262,75	200.730.969,44	429.736.809,47	934	114
Cari Transferler	117.079.365,59	243.799.751,64	305.730.810,19	108	25
Sermaye Giderleri	2.632.733.333,89	2.952.519.252,59	2.165.729.755,85	12	-27
Sermaye Transferleri	1.164.868,94	10.000.000,00	68.645.660,00	758	586
Borç Verme	20.000.000,00	60.000.000,00	0,00	200	-100
Toplam	4.388.401.569,51	6.834.104.240,77	8.671.885.622,08	56	27

2024 yılında giderler 2023 yılına göre %27 oranında artmıştır. Mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler, sermaye giderleri ve borç verme kalemlerinde azalış gerçekleşmiştir.

Belediyenin hissedarı olduğu şirketler aşağıda tablo olarak 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	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Personel Anonim Şirketi	200.000,00	200.000,00	100
2	Diyarbakır Doğalgaz Dağıtım Anonim Şirketi	12.000.000,00	1.200.000,00	10
3	BİL-YAP Yapım Turizm Bilişim Sistemleri Temizlik Enerji Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi	780.000,00	624.000,00	80
4	MED Kentsel Sosyal Hizmetler Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	80.600.000,00	80.231.438,19	99,542

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Diyarbakır 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 yürütölüp 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 yansıtmışından 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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları personele Etik Rehberi dağıtılmış olmakla birlikte eğitim düzenlenmediğinden kısmen yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak Konsolide Risk Raporu hazırlanmamış

olması nedeniyle bunlar yeterli değildir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2’si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi 2024 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: Kamu İdaresi Adına Açılmış Bazı Banka Hesaplarının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

İşlem yapılan bazı banka hesaplarının 102 Bankalar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49 uncu maddesinde; kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî 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 tutulacağı hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 55 inci maddesinde, 102 Banka hesabının kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Belediyenin mali tablolarıyla banka hesapları karşılaştırıldığında; 31.12.2024 tarihi itibarıyla 29.406.031,80 TL tutarında banka hesabının muhasebe kayıtlarında yer almadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında muhasebe kayıtlarının bulgu doğrultusunda düzeltildiği ifade edilmiş ise de, bu durum 2024 yılı mali tablolarını etkilememektedir.

Bu itibarla, faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İlçe Belediyesince Yapılması Gereken Katı Atık Toplanması ve Aktarma İstasyonuna Taşınması İşinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması

Belirlenen ana bulvarların süpürülmesi, çöplerinin alınması ve aktarma istasyonuna taşınması işinin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetlerin büyükşehir belediyesinin, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşıma görevinin ise ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluğunda olduğu, 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun “İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü” başlıklı 11’inci maddesinde; Büyükşehir belediyelerinin evsel katı atık bertaraf tesislerini kurup işleteceği, bu hizmetten yararlananlardan ücreti alınacağı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Çevre temizlik vergisi” başlıklı mükerrer 44’üncü maddesinde ise; belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlananların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde seksenini ilgili belediyeye, yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına aktaracağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyelerinde; katı atıkların yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetlerin yerine getirilmesi görev, yetki ve sorumluluğunun büyükşehir belediyesinde bulunduğu ve bunun karşılığında toplanan çevre temizlik vergisinden yüzde yirmi pay aldığı, ilçe belediyelerinin ise katı atıkların toplanması ve aktarma istasyonuna taşınması ile ilgili görev, yetki ve sorumluluğunun bulunduğu ve bunun karşılığında da çevre temizlik vergisinden yüzde seksen pay aldığı anlaşılmaktadır.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Sınırları içinde yer alan ana arterlerin yıkanması, süpürülmesi, çöplerinin alınması ve aktarma istasyonuna taşınması ve ilçelerden gelen atıkların Karacadağ Katı Atık Depolama sahasına taşınması hizmet işinde; çöplerin süpürülmesi, alınması ve aktarma istasyonuna taşınması kısmı ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunmakta ve bunun için ilçe belediyeleri ilgili yerlerde bulunan ev ve işyerlerinden çevre temizlik vergisi payı almaktadır. İdare, ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluğu altında olan hizmetleri onların adına yerine getirmektedir.

Diğer taraftan bu husus 2023 yılı Raporu'nda da yer aldığı halde idarece aynı uygulamaya devam edilmektedir.

Sonuç olarak büyükşehir belediyelerinin bu konudaki görevi, katı atıkları varsa aktarma istasyonlarından depolama sahasına taşınması ve burada bertaraf etmesidir. Katı atıkların süpürülmesi, alınması ve aktarma istasyonlarına veya bertaraf tesislerine bırakılması işinin ise ilçe belediyelerine ait olduğu sonucuna varılmıştır.

BULGU 2: İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesinin yetki alanına giren yerlerde yapılan ilân ve reklamlara ait vergi gelirlerinin ilçe belediyelerine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun;

“Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin (g) fıkrasında;

“Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.”

“Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin (e) fıkrasında;

“7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.”

“Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin ikinci fıkrasında ise;

“... büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.” denilmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 73’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

“Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerde tasarrufun sadece kanun ile yapılabileceği, meydan, bulvar, cadde ve ana yollarda ve bu alanlarda cephesi bulunan binalardaki ilan ve reklam vergilerinin büyükşehir belediyesinin geliri olduğu ve ilçe belediyelerine devredilemeyeceği, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.01.2021 ve 22 sayılı Kararı ile Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin yetki alanına giren ana yollar, cadde ve bulvarlara cephesi bulunan binalar üzerindeki ilan ve reklam vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri ilgili ilçe belediyelerine devredilmiştir. Bu kapsamda Bağlar İlçe Belediyesinde 28, Yenişehir İlçe Belediyesinde 38, Kayapınar İlçe Belediyesinde 30, Sur İlçe Belediyesinde ise 23 cadde/bulvar yer almaktadır.

Diğer taraftan bulgu 2023 yılı Raporu'nda da yer almasına rağmen idarece uygulamaya devam edilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin ilân ve reklam vergisine ilişkin gelirlerinin ilçe belediyelerine devrini düzenleyen ilgili meclis kararı ve bu karara dayanan uygulamanın mevzuata uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.

BULGU 3: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 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 yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 2024/7 sayılı tasarruf tedbirleri konulu Genelgesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede 400 gün, 300 gün, 200 gün, 100 gün üzerinde izin kullanmamış çeşitli sayılarda işçilerin olduğu görülmüştür. Bu işçilere emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden bu durum idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Bulgu 2023 yılı Raporu'nda da yer almasına rağmen idarece uygulamaya devam edilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve bütçeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılmasının sağlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

BULGU 4: Belediyeye Ait Taşınmazlarının İhale Yapılmadan Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Mülkiyeti belediyeye ait 250 adeti aşkın taşınmazın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale yapılarak kiralanması gerekirken, ecrimisil bedeli alınmak suretiyle kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; *"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz. (...) Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir"* hükümleri yer almaktadır.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Bunun yanında, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 15.11.2005 tarih ve 2005/119 sayılı Genelgesi'nde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği de belirtilmiştir.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama veya idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun'da, işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemede, mülkiyeti belediyeye ait birçoğu işyeri olan 250 adeti aşkın taşınmazın uzun sürelerdir 2886 sayılı Kanunun ilgili maddeleri uyarınca ihale edilmeden fuzuli şagilden ecrimisil tahsil edilmek suretiyle kullandırıldığı görülmüştür.

Bu itibarla, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin verilerek taşınmazların ecrimisil alınması yöntemiyle idare edilmesi 2886 sayılı Kanun'un hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup söz konusu taşınmazların anılan Kanun hükümlerine uygun olarak ihale yöntemiyle kiraya verilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu Gelirinin Özel Bir Firma Tarafından Tahsil Edilmesi ve Gelirin Gayrisafi Olarak Kaydedilmemesi

Akıllı Bilet Yönetim Sistemi ile tahsil edilen toplu taşıma hizmet gelirlerinin özel bir firma tarafından tahsil edildiği ve elde edilen gelirin gayrisafi olarak kaydedilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesi Kamu gelirini, kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler, şeklinde tanımlamıştır.

Kanun’un “Yetkisiz tahsil ve ödeme” başlıklı 72’nci maddesinde;

“Kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi, kamu adına tahsilat veya ödeme yapamaz.

...” denilmektedir.

Toplu ulaşım gelirleri kamu geliridir, dolayısıyla Kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yetkilendirilmiş kişiler tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan aynı Kanun’un “Bütçe ilkeleri” başlıklı 13’üncü maddesinin (f) fıkrasında tüm gelir ve giderlerin gayri safi olarak bütçelerde gösterileceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması” başlıklı 42’nci maddesine göre kurumların muhasebesi, 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütülecektir. Bahsi geçen Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Gayri safilik ilkesi” başlıklı 39’uncu maddesinde gelir ve giderlerin herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi toplu taşıma sisteminde ücret tahsil yöntemi olarak kullanılan Akıllı Bilet Yönetim Sistemini (ABYS) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/c maddesi kapsamında aynı firmadan almaktadır. Firma ABYS kapsamında sunmuş olduğu hizmetler karşılığında üç tür gelir elde etmektedir. Birincisi cihaz başına günlük olarak 3,5 tam bilet olarak aylık fatura karşılığında aldığı bedeldir. İkincisi bayilik sözleşmesi kapsamında KDV dahil %1 oranında web ile banka ve benzeri sistemler ile zincir marketlerden yapılan kart dolumlarında tahsil ettiği tutardır. Üçüncüsü 2023 yılında hazırlanan ve Belediye ile firmanın imzalamış oldukları Toplu Taşımada Elektronik Ücret Toplama Sisteminde Alternatif Ödeme Sistemleri Oluşturmak, Kredi Kartı İle Binişlerin Sağlanabilmesi İçin Validatör Revizyonu İş Teknik Şartnamesinde kredi, banka ve ön ödemeli temassız kart ile otobüs içerisinde yapılan ödemelerden tam bilet bedeline ilave olarak bedelin %50'sidir (bankaya ödenen komisyondan sonra kalan tutarın %50'si firma, %50'si idare payıdır).

Sözleşme ve teknik şartnamede açık bir hüküm bulunmamakla birlikte uygulamada banka, web ve diğer kanallardan bilet satış bedelleri firma tarafından tahsil edilip belediyeye aktarılmakta; kredi kartı ve temassız ödeme ile yapılan binişlerde ise tahsilat yine firmaca yapılmakta ve yolculardan alınan fazladan ücretin %50'si yüklenici payı olarak firma tarafından kesilerek kalan tutar idare payı olarak belediyeye aktarılmaktadır.

Bu durum yukarıya alınan 5018 sayılı Kanun ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin kamu gelirin Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yetkilendirilmiş kişiler tarafından tahsil edileceği ve gelir ve giderlerin gayri safi olarak bütçelere kaydedileceği hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle, esasında bu işlemin bir bilet satış işlemi olduğu, idarenin bilet satışları için bayiler ile sözleşmeler yaparak bayileri yetkilendirdiği, bayinin yaptığı tahsilat ile ilgili yasal bir problem kalmadığı, Yasada tahsilat yapamayacakların “yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi,” olarak belirtildiği, bulgu konusu işlemde ise firmanın sözleşme ve teknik şartname ile kredi kartı ile bilet satışı için yetkilendirildiği ifade edilmiştir.

Öncelikle, sözleşme yoluyla firmayı kredi kartı ile bilet satışı için yetkilendirmenin 5018 sayılı Kanun'un 72'inci maddesinde bahsedilen Kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin öngördüğü şekilde bir yetkilendirme olarak değerlendirmek mümkün değildir. Ayrıca bayilerle yapılan sözleşmeler çerçevesinde bayiler avans olarak belediyenin hesabına yatırdıkları bedel karşılığında bilet alıp bu biletleri vatandaşlara satmakta, yaptıkları

bu aracılık için ise komisyon almaktadırlar. Yapılan bu işlem kamu adına tahsilat işlemi niteliğinde değildir.

Sonuç olarak, toplu taşıma bilet satışlarından elde edilen gelirlerin belediyece tahsil edilmesi ve sözleşmeye göre ilgili firmaya ödeme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İcra Dairesine Yapılan Ödemelerde Vergi Borcu Sorgulaması Yapılmaması

Belediye tarafından mahkeme kararları ve icra dairelerinin ödeme veya icra emirleri üzerine yapılacak ödemelerde vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge sorgulaması yapılmadığı görülmüştür.

7524 sayılı Kanunun 1'inci maddesi ile değişik 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" 22/A maddesinde 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin mahkeme kararları ve icra dairelerinin ödeme veya icra emirleri üzerine yapacağı ödemelerin Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade edeceği düzenlenmiştir.

Bu kapsamda, 30.6.2007 tarih ve 26568 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (Seri:A Sıra No:1) Tahsilat Genel Tebliği'nin birinci kısım, "Amme Alacağının Korunması" başlıklı ikinci bölüm, "V.Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı kısmında yapılan düzenleme ile 1.10.2024 tarihinden itibaren uygulanmak üzere 5018 sayılı Kanuna tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin, mahkeme kararları ve icra dairelerinin ödeme veya icra emirleri kapsamında 5.000 TL'nin üzerinde yapacakları ödemeler sırasında (aynı tebliğde belirtilen vadesi geçmiş vergi borç durumu sorgulama zorunluluğu aranılmayacak ödemeler hariç olmak üzere) hak sahiplerinin Maliye Bakanlığı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca, aynı Tebliğ ile zorunluluk getirilen vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi aramadan ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara, borçlunun bağlı olduğu takibe salahiyetli tahsil dairesince idari para cezası tatbik edileceği de belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından 1.10.2024 tarihinden itibaren mahkeme kararları ve icra dairelerinin ödeme veya icra emirleri üzerine yapılan ödemeler sırasında hak sahiplerinin vadesi geçmiş vergi borç durumunun sorgulanmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda yer alan açıklama ve mevzuat hükümleri doğrultusunda, Belediye tarafından hak sahiplerine yapılacak olan 5.000 TL'yi aşan ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge sorgulamasının yapılması ve hak sahibinin toplam vadesi geçmiş borç tutarının 5.000 TL'yi aşıyor olması halinde, borç tutarının ilgili tahsil dairesine, bakiyesinin de icra dairelerine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Araç Kiralanması Hizmet Alımı İhalelerinin Akaryakıt Dahil Gerçekleştirilmesi

Kamu İdaresi tarafından katı atık toplama ve nakli hizmetinin gerçekleştirilmesi için yapılan araç kiralama hizmet alımı ihalelerinin araçların sözleşme süresi boyunca kullanacağı akaryakıt dahil bir şekilde ihale edildiği tespit edilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Kanunun Şümülü" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli müesseseler, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri tarafından kullanılacak araçların Kanun kapsamında olduğu hüküm altına alınmış olup, mezkûr Kanun'un 2'nci maddesinde belirtilen araçların ise Kanun hükümlerine tabi olmadığı ifade edilmiştir.

Aynı Kanunu'un 12'nci maddesinin üçüncü fıkrasında; *"Resmî taşıtların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımını sağlamak üzere;*

- a) Akaryakıt, yağ ve diğer ikmal gereksinimlerinin ve onarma işlerinin sağlanması,*
- b) Gereğinde bunların yönetimlerinin tek elden yapılması,*
- c) Bakım, onarım, ikmal ve yönetim işlerinin yürütülmesinde, gerektiğinde, belli kurumlara görev verilmesi,*
- d) Ekonomik olmayan taşıtların ekonomik olanlarıyla değiştirilmesi,*
- e) Resmî taşıtları sürebilecek kamu görevlilerinin belirlenmesi,*

f) Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar,

İçin gerekli esas ve usûller Cumhurbaşkanınca saptanır.”

Düzenlemesi yapılmıştır.

Anılan Kanun’un 12’nci maddesinde yer alan düzenlemeye dayanılarak hazırlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’in “Temel Amaç” başlıklı 5’inci maddesinde; kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasındaki temel amacın, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olduğu açıklanmış; Usul ve Esasların “Genel Esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinde ise kapsamdaki taşıtların, temel amaç çerçevesinde, yakıt hariç olmak üzere şoförlü veya şoförsüz edinilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu düzenlemeler uyarınca, kapsama dahil idarelerin hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtlara ilişkin olarak yaptıkları ihalelerde taşıtların sözleşme süresi boyunca kullanacakları akaryakıtı aynı hizmet alımı ihalesi kapsamında tedarik etmeleri mümkün görülmemektedir.

Ancak, yapılan incelemede Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı tarafından yapılan katı atık toplama ve nakline ilişkin araç kiralama hizmet alımı ihalelerinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak akaryakıt dâhil bir şekilde ihale edildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, Söz konusu bulgunun, titizlikle değerlendirilmiş olduğu, ihale mevzuatına tam uyum sağlanması adına gerekli hassasiyetin gösterileceği, ancak, bu spesifik durumda yapılan uygulamanın yukarıda belirtilen olağanüstü ve hayati koşullar altında kamu menfaatini korumaya yönelik olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Akaryakıt maliyeti de dahil bir şekilde araç kiralaması hizmeti alınmasının Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin anılan düzenlemelerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İlçe Belediyesince Yapılması Gereken Katı Atık Toplanması ve Aktarma İstasyonuna Taşınması İşinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	
İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	