



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DİYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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..... | 9 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 9 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 9 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 10 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 12 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 12 |
| 8. | EKLER..... | 28 |

TABLolar LİSTESİ

| | |
|--|---|
| Tablo 1: Personel Durumu | 3 |
| Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu | 4 |
| Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu | 4 |
| Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu..... | 5 |
| Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri..... | 5 |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri..... | 6 |
| Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler | 7 |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi
2. İlçe Belediyesinde Yapılması Gereken Katı Atık Toplanması ve Aktarma İstasyonuna Taşınması İşinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması
3. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması
4. Taksi, Minibüs ve Otobüs Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
5. Belediyeye Ait Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi
6. Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatta Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması
7. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması
8. İdare Tarafından Ödenen Ecrimisil Tazminatı Ödemelerine Damga Vergisi Muafiyeti Uygulanması
9. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 6 Memur üyeden oluşmaktadır.

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

Büyükşehir Belediye 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 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve İç Denetim Birimi Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 24 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro | Dolu Kadro Sayısı |
|--------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| Memur | 1902 | 760 |
| Sözleşmeli Personel | | 432 |
| Kadrolu İşçi | 825 | 153 |
| Geçici İşçi | | 9 |
| Toplam | 2727 | 1354 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan | | 2363 |

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 Malî 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 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| Giderin Türü | Geçen Yııldan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe ile Verilen Ödenek (TL) | Ek Bütçe (TL) | Eklenen / Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) |
|---|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 01-Personel Giderleri | 0,00 | 399.085.000,00 | 258.500.000,00 | 26.850.000,00 | 684.435.000,00 | 606.724.131,80 | 77.710.868,20 |
| 02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00 | 48.900.000,00 | 10.500.000,00 | 10.050.000,00 | 69.450.000,00 | 63.614.508,13 | 5.835.491,87 |
| 03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 0,00 | 2.025.208.000,00 | 666.200.000,00 | 322.875.987,44 | 3.014.283.987,44 | 2.696.715.627,17 | 317.568.360,27 |
| 04-Faiz Giderleri | 0,00 | 48.000.000,00 | 45.000.000,00 | 110.000.000,00 | 203.000.000,00 | 200.730.969,44 | 2.269.030,56 |
| 05-Cari Transferler | 0,00 | 191.282.000,00 | 46.500.000,00 | 24.900.000,00 | 262.682.000,00 | 243.439.751,64 | 19.242.248,36 |
| 06-Sermaye Giderleri | 28.117.500,00 | 2.284.425.000,00 | 1.147.300.000,00 | 121.085.012,56 | 3.580.927.512,56 | 2.952.519.252,59 | 628.408.259,97 |
| 07-Sermaye Transferleri | 0,00 | 2.100.000,00 | 10.000.000,00 | 0,00 | 12.100.000,00 | 10.000.000,00 | 2.100.000,00 |
| 08-Borç Verme | 0,00 | 1.000.000,00 | 60.000.000,00 | 0,00 | 61.000.000,00 | 60.000.000,00 | 1.000.000,00 |
| 09-Yedek Ödenek | 0,00 | 500.000.000,00 | 191.000.000,00 | -615.761.000,00 | 75.239.000,00 | 0,00 | 75.239.000,00 |
| Toplam | 28.117.500,00 | 5.500.000.000,00 | 2.435.000.000,00 | 0,00 | 7.963.117.500,00 | 6.833.744.240,77 | 1.129.373.259,23 |

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 5.500.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 28.117.500,00 TL ve yıl içinde ek bütçe ile verilen 2.435.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 7.963.117.500,00 TL olmuştur. Yıl içinde 6.833.744.240,77 TL bütçe gideri yapılmış, 1.129.373.259,23 TL tutarında ödenek iptal edilmiştir. 2024 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 7.963.117.500,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 6.935.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 1.028.117.500,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2023 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 | 53.550.000,00 | 23.114.224,56 | 437.135,99 | 22.677.088,57 | 42,35 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 994.370.000,00 | 790.811.434,80 | 236.682.332,29 | 554.129.102,51 | 55,73 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar | 477.990.000,00 | 415.038.868,90 | 300.000,00 | 414.738.868,90 | 86,77 |
| 05- Diğer Gelirler | 4.613.540.000,00 | 4.900.761.924,18 | 6.097.110,56 | 4.894.664.813,62 | 106,09 |
| 06- Sermaye Gelirleri | 986.550.000,00 | 934.273.917,16 | 0,00 | 934.273.917,16 | 94,70 |
| 08- Alacaklardan Tahsilat | 50.000.000,00 | 38.539.530,74 | 0,00 | 38.539.530,74 | 77,08 |
| 9- Red ve İadeler (-) | -241.000.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 6.935.000.000,00 | 7.102.539.900,34 | 243.516.578,84 | 6.859.023.321,50 | 98,90 |

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %98,90 seviyesinde gerçekleşmiştir. Merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların oluşturduğu diğer gelirler kalemi %106,09 seviyesinde beklenenden fazla gerçekleşirken vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile sermaye gelirleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|---|-------------------------|---|-------------------------------|
| 01- Personel Giderleri | 684.435.000,00 | 606.724.131,80 | 88,65 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri | 69.450.000,00 | 63.614.508,13 | 91,60 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 3.014.283.987,44 | 2.696.715.627,17 | 89,46 |
| 04- Faiz Gideri | 203.000.000,00 | 200.730.969,44 | 98,88 |
| 05- Cari Transferler | 262.682.000,00 | 243.439.751,64 | 92,67 |
| 06- Sermaye Giderleri | 3.580.927.512,56 | 2.952.519.252,59 | 82,45 |
| 07- Sermaye Transferleri | 12.100.000,00 | 10.000.000,00 | 82,64 |
| 08- Borç Verme | 61.000.000,00 | 60.000.000,00 | 98,36 |
| 09- Yedek Ödenekler | 75.239.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 7.963.117.500,00 | 6.833.744.240,77 | 85,82 |

2023 yılında bütçe giderleri, geçen yıldan devreden ödenek, başlangıç bütçesi ve ek bütçe ile toplam 7.963.117.500,00 TL tutarında belirlenen ödeneğe göre %85,82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen gider tutarlarında önemli bir oranda artma olduğundan, yapılan ek bütçe ile bu oran düşürülmüştür. Bütün gider kalemleri beklenen düzeyin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|---|
| Vergi Gelirleri | 26.877.908,06 | 29.538.326,62 | 23.114.224,56 | 9,90 | -21,75 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 70.448.407,07 | 219.619.795,96 | 790.811.434,80 | 211,75 | 260,08 |
| Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 41.949.068,68 | 280.258.894,06 | 415.038.868,90 | 568,09 | 48,09 |
| Diğer Gelirler | 1.363.052.525,05 | 2.588.464.010,55 | 4.900.761.924,18 | 89,90 | 89,33 |
| Sermaye Gelirleri | 130.770,00 | 830.125,00 | 934.273.917,16 | 534,80 | 112446,17 |
| Alacaklardan Tahsilat | 2.647.433,63 | 11.364.854,29 | 38.539.530,74 | 329,28 | 239,11 |

| | | | | | |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------|---------------|
| Toplam | 1.505.106.112,49 | 3.130.076.006,48 | 7.102.539.900,34 | 107,96 | 126,91 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 633.960,24 | 1.870.183,75 | 243.516.578,84 | 195,00 | 12921,00 |
| Net Toplam | 1.504.472.152,25 | 3.128.205.822,73 | 6.859.023.321,50 | 107,93 | 119,26 |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 3.730.817.498,77 TL'lik (%119,26) artış göstermiştir. Vergi gelirleri hariç diğer tüm gelir kalemlerinde artış görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki 571.191.638,80 TL (%260,08) artış minibüs plaka satışlarından, sermaye gelirlerindeki 933.443.792,16 TL (%112446,17) artış taşınmaz satış gelirlerinden, diğer gelirlerdeki 2.312.297.913,63 TL (%89,33) artış merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paydan, alacaklardan tahsilat kalemindeki 27.174.676,45 TL (%239,11) artış ise bağlı kuruluşundan tahsil ettiği alacaklardan kaynaklanmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--|--|
| Personel Giderleri | 137.717.489,67 | 235.889.271,35 | 606.724.131,80 | 71,28 | 157,21 |
| Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri | 20.137.323,95 | 30.289.113,29 | 63.614.508,13 | 50,41 | 110,02 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 781.400.116,75 | 1.331.837.353,70 | 2.696.715.627,17 | 70,44 | 102,48 |
| Faiz Giderleri | 3.562.290,34 | 19.408.262,75 | 200.730.969,44 | 444,83 | 934,26 |
| Cari Transferler | 91.271.487,94 | 117.079.365,59 | 243.439.751,64 | 28,28 | 107,93 |
| Sermaye Giderleri | 669.744.065,14 | 2.632.733.333,89 | 2.952.519.252,59 | 293,10 | 12,15 |
| Sermaye Transferleri | 504.000,00 | 1.164.868,94 | 10.000.000,00 | 131,12 | 758,47 |
| Borç Verme | 0,00 | 20.000.000,00 | 60.000.000,00 | 0,00 | 200,00 |
| Toplam | 1.704.336.773,79 | 4.388.401.569,51 | 6.833.744.240,77 | 157,48 | 55,72 |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 2.445.342.671,26 TL (%55,72) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında ücret artışlarından kaynaklı olarak personel giderleri 370.834.860,45 TL (%157,21) ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 33.325.394,84 TL (%110,02) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alımı giderlerinde 1.364.878.273,47 TL (%102,48) artış meydana gelmiştir. Faiz giderlerinde 181.322.706,69 TL (%934,26) artış yapılan yatırımlar ve harcamalara bağlı olarak kredi kullanımları nedeniyle meydana gelmiştir. Cari transferlerdeki 126.360.386,05 TL (%107,93) artış yardımlardan kaynaklı olarak görülmektedir. Sermaye giderlerindeki 319.785.918,70 TL (%12,15) artış yol ve bina yapım yatırımlarından, sermaye transferlerinde 8.835.131,06 TL (%758,47) artış belediye şirketine yapılan sermaye artırımından, borç verme kalemindeki

40.000.000,00 TL (%200,00) artış ise bağlı kuruluşuna verilen borçlardan kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 4.195.834.710,25 TL, Net Faaliyet Geliri 6.190.241.370,97 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.994.406.660,72 TL olarak gerçekleşmiştir.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda 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 | 100,00 |
| 2 | Diyarbakır Doğalgaz Dağıtım Anonim Şirketi | 27.000.000,00 | 2.700.000,00 | 10,00 |
| 3 | BİL-YAP Yapım Turizm Bilişim Sistemleri Temizlik Enerji Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi | 780.000,00 | 624.000,00 | 80,00 |
| 4 | MED Kentsel Sosyal Hizmetler Sanayi Ticaret Anonim Şirketi | 15.600.000,00 | 15.210.202,80 | 97,50 |

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 itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile 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 Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 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 Resmî 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.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

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 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 çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. 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, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. 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 ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: 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.

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 2: 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 kaynaktan 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 3 (üç) ana arterin süpürülmesi, çöplerinin alınması ve aktarma istasyonuna taşınması ve Karacadağ Katı Atık Depolama sahasına taşınması hizmetlerinde; 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.

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 3: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

İl sınırları içerisindeki muhtelif park, refüj ve yeşil alanlarda bulunan çimlere ilişkin ihtiyaç duyulan hizmetlerin görülmesi amacıyla çim biçme traktörü ile kamyon kiralama işinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinin de yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin (1) numaralı alt bendinde; belediyelerin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

Aynı maddenin devam eden (2) numaralı alt bendinde ise; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği, bununla birlikte mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinde; belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları şirketlere gördürebilecekleri ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyenin, bağlı kuruluşlarının bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacak, ancak yukarıda belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilecektir. Dolayısıyla belediye tarafından personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin mevzuatta belirtilen usuller doğrultusunda, belediye tarafından münhasıran bu amaçla kurulan şirket tarafından gördürülmesi ve farklı yöntemlerle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmaması gerekir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin;

78.1.1'inci maddesinde;

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.” denilmektedir.

Ancak 78.1.3'üncü maddesinde;

“Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işler, 78.1.1 inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilir.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, niteliği gereği süreklilik arz eden park ve bahçelerin bakım ve onarımları 78.1.1 maddesindeki hükme bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kabul edilmeli ve personel çalıştırılmasına dayalı bu hizmet alımı işlerinin mevzuat hükümleri çerçevesinde belediye şirketi aracılığıyla yerine getirilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından ihale edilen park bahçe bakım ve onarım işi kapsamına söz konusu işler de dâhil edilerek bir anlamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapıldığı ve bu suretle ilgili mevzuat hükümlerine uyulmadığı sonucuna varılmıştır.

BULGU 4: Taksi, Minibüs ve Otobüs Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

İl sınırları içerisinde faaliyet gösteren taksi, minibüs ve otobüs plakaları ile hatlarının önceki yıllarda alınan İl Trafik Komisyonu Kararları, Ulaşım Koordinasyon Merkezi Genel Kurul Kararları ve Encümen Kararları gereğince süresiz veya on yıldan fazla süre ile verildiği görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taksiciliğin önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüslere verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek üzere çıkarılan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 3'üncü maddesinde; Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden, şoförler derneğine üye olup, en az iki yıldan beri ilde ikamet eden kişilere ticari plaka verilebileceği ve bu kişilerin de plaka devirlerini ancak benzer şartları taşıyanlara yapabilecekleri, aynı Karar'ın 5'inci maddesinde ise; trafik komisyonunca tespit edilecek sayıda ticari plakanın, tahmin edilen bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedel ve kapalı teklif usulü ile kamuoyuna duyurularak verilebileceği belirlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) ve (p) bendinde toplu taşıma hizmetlerinde Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinin olduğu, "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde ise Büyükşehir belediyesinin bu yetkileri ve il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri için tabi olduğu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme

süresi” başlıklı 64’üncü maddesi ile kiraya verilecek taşınır malların kira süresinin on yıldan fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Danıştay 13’üncü Dairesinin Esas No: 2015/985 - Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384 - Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134 - Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735 - Karar No: 2014/2859 ve Esas No: 2018/899 - Karar No: 2018/1427 numaralı kararlarında özetle;

Belediyelerin kiralama yolunu seçmesi hâlinde hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin on yıllla sınırlı olduğu ve Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu,

Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile mümkün olabileceği,

Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümence toplu taşıma hatlarının on yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğu,

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesinin gerektiği, bu yöntemlerin her birinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olmasının zorunlu olduğu ve Devlet İhale Kanununda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı,

Toplu taşıma hatlarının işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemedi, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı hususları yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi’nin 07.04.2021 tarih ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında; İl Trafik Komisyonu kararı ile ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin “iyi yönetim” ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkân sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Özetle 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile veya diğer şekillerde en fazla 10 yıllık süre ile verilmesi gereken ve devir şartları da aynı olan ticari plakalarda yetki ve sorumluluk

ulaşım koordinasyon merkezi ile beraber büyükşehir belediyesindedir.

Bu çerçevede;

Daha önce alınmış izinlere istinaden çalışan ticari plakaların veya hatların, ilgili mevzuat ve Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda iyi yönetim kurallarına riayet edilerek hat sahiplerine makul bir süre tanınmak kaydıyla süresi ve şartları belirlenerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yoluyla verilmelerinin sağlanması gerektiği, bundan sonra verilecek ticari plakalar veya hatlar için ise imtiyaz sözleşmesi suretiyle devir yolu hariç olmak üzere yine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre 10 yılı geçmemek üzere ihale yoluyla verilmelerinin sağlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

BULGU 5: Belediyeye Ait Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların dernek ve vakıflara tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

“Bütçelerden yardım yapılması” başlıklı 29’uncu maddesinin birinci fıkrasında;

“Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.”

“Taşınmaz Tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde ise;

“Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkilidir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.” denilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 47'inci maddesine istinaden çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, belediyelerin mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların tahsisini 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin (h) bendine göre yapacağı düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun;

“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde;

“Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.”

Aynı maddenin altıncı fıkrasında;

“İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir.”

“Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde;

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

...

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

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli

veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

...

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.” denilmektedir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, tahsis amacıyla kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının tahsis edilmesi mümkün değildir.

Ayrıca Sayıştay Genel Kurulu'nun 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar No'lu İçtihadı Birleştirme Kararında;

“Konuya bir kamu idaresi olan belediyeler özelinde bakıldığında da taşınmaz tahsisinde kamu hizmetinin ve kamu idaresinin varlığı ölçütleri geçerliliğini korumaktadır. Buna göre, belediyeler, mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Kanun'un sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimine ilişkin 69'uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere aynı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.” denilmektedir.

Yapılan incelemede 4 adet taşınmazın çeşitli sürelerde dernek ve vakıflara tahsis edilmesi suretiyle ilgili mevzuat hükümlerine uyulmadığı sonucuna varılmıştır.

BULGU 6: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatta Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması

Belediye tarafından kiraya verilen ve uzun süredir tahsili yapılamayan taşınmaz kira bedellerinin bulunduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde; müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatının gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama" başlıklı 84'üncü maddesinde ise; sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince; taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen kiracılar için; öncelikle bu kiracılardan olan alacağın takibine ilişkin gerekli işlemlerin yapılması ve sonrasında yine yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracıların sözleşmelerinin feshedilip, teminatlarının gelir kaydedilmesi ve bu kiracıların ihalelere katılmaktan geçici yasaklaması için ilgili Bakanlığa bildirilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, 271 adet kiracının kira ödeme yükümlülüklerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği görülmüştür.

Belediye tarafından yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracılar için yukarıda yazılı mevzuat hükümlerindeki yaptırımların uygulanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

BULGU 7: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi mülkiyetine ait olup, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösteren işyerleri olduğu görülmüştür.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan

işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelik'te belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır.”

Aynı Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde ise;

“Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesini; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi ve organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini... ifade eder.” denilmektedir.

Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğünden alınan verilere göre 11 adedi Bismil İlçe Otogarında olmak üzere, toplam 20 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösterdiği görüldüğünden; bu işyerlerine ilişkin ruhsat verilmesi için çalışmalara devam edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

BULGU 8: İdare Tarafından Ödenen Ecrimisil Tazminatı Ödemelerine Damga Vergisi Muafiyeti Uygulanması

Kamulaştırmasız el atma işlemi sonucu karşılaşılabilen ecrimisil tazminatı ödemelerinden damga vergisi alınmadığı görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun “Konu” başlıklı 1'inci maddesinde;

“Bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kâğıtlar Damga vergisine tabidir. Bu kanundaki kâğıtlar terimi, yazılıp imzalamak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilecek olan belgeler ile elektronik imza kullanılmak suretiyle manyetik ortamda ve elektronik veri şeklinde oluşturulan belgeleri ifade eder.”

“Mükellef” başlıklı 3'üncü maddesinde;

“Damga Vergisinin mükellefi kâğıtları imza edenlerdir. Resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kâğıtların Damga Vergisini kişiler öder.”

“Resmi daire” başlıklı 8’inci maddesinde;

“Bu kanunda yazılı resmi daireden maksat, genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, belediyeler ve köylerdir.”

“İstisnalar” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Bu Kanuna ekli (2) sayılı tabloda yazılı kâğıtlar Damga Vergisinden müstesnadır.”

“Nispet” başlıklı 14’üncü maddesinde;

“Kâğıtların Damga Vergisi bu kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı nispet veya miktarlarda alınır.” denilmektedir.

Aynı Kanun’da yer alan ve damga vergisine tabi kâğıtların listelendiği (1) sayılı tablonun "IV. Makbuzlar ve diğer kâğıtlar " başlıklı bölümünün 1/a fıkrasında; Resmî daireler tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödemeler (avans olarak yapılanlar dâhil) nedeniyle kişiler tarafından resmî dairelere verilen ve belli parayı ihtiva eden makbuz ve ibra senetleri ile bu ödemelerin resmî daireler nam ve hesabına, kişiler adına açılmış veya açılacak hesaplara nakledilmesini veya emir ve havalelerine tediyesini temin eden kâğıtların binde 9,48 oranında damga vergisine tabi olduğu belirtilmektedir.

Mezkûr Kanun’un damga vergisinden istisna edilen kâğıtları listelediği (2) sayılı tablonun “IV – Ticari ve medeni işlerle ilgili kâğıtlar” başlıklı bölümünün 5’inci fıkrasında; sigorta ile ilgili sözleşme, kâğıt ve beyannamelerin, “V – Kurumlarla ilgili kâğıtlar” başlıklı bölümün 21’inci fıkrasında ise; sigorta ve emeklilik şirketleri ile emeklilik yatırım fonlarının kuruluşları dâhil her türlü işlemlerinde düzenlenen ve damga vergisi bu şirketler veya fonlar tarafından ödenmesi gereken kâğıtların damga vergisinden muaf oldukları belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun’un damga vergisinden istisna edilen kâğıtları listelediği (2) sayılı tablonun “I. Resmî işlerle ilgili kâğıtlar” bölümünün A/9 fıkrasında; Resmi daireler lehine yapılan istimlaklerde düzenlenen kâğıtların damga vergisinden muaf oldukları belirtilmiştir.

Kamulaştırma işlemleri sonucu düzenlenen kâğıtlarda damga vergisi söz konusu olmamaktadır. Bununla birlikte taşınmaz malikinin sahip olduğu taşınmaz üzerindeki mülkiyet ve irtifak haklarına kamulaştırma harici bir usul ile el konulması durumunda yani kamulaştırmaz el atma durumlarında da Sayıştay Temyiz Kurulu’nun 19.02.2020 tarih ve 47229 Tutanak numaralı kararı ile damga vergisi kesilmemesi veya ödenmemesi gerektiği kararlaştırılmıştır.

Kamulaştırmasız el atma işlemlerinde İdareler, taşınmaz malikleri tarafından asliye hukuk mahkemelerinde açılan ecrimisil davaları sonucunda ayrıca ecrimisil tazminatı ödemek durumunda kalmaktadırlar. Ecrimisil; hak sahibi kişinin rızası olmaksızın bir taşınmaz hakkın işgal edilmesi üzerine, hak sahibinin işgal edenden isteyebileceği tazminat olarak tanımlanmaktadır. Müstakar Yargıtay kararlarında taşınmaz mal açısından ecrimisilin bir haksız işgal tazminatı olduğuna hükmedilmekte ve hak durumunu değiştirici bir niteliği bulunmadığından bahsedilmektedir. Bu sebeple yukarıda bahsedilen kamulaştırma veya kamulaştırmasız el atma durumlarında ödenen bedeller ile bir ilgisi olmadığından damga vergisi yönünden de istisnai bir durumu bulunmamaktadır.

Kamulaştırmasız el atma nedeniyle İdare tarafından ecrimisil (haksız işgal) tazminatı ödenmesi durumunda, ödenecek tutarın 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu kapsamındaki istisnalara girmediği ve ilgili Kanun'a ekli (1) sayılı tablonun IV/1-a bölümüne göre binde 9,48 oranında damga vergisi alınması gerektiği sonucuna varılmıştır.

BULGU 9: 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 ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı 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 görev yapan işçilerden 7'sinin 300, 12'sinin 200, 49'unun 100, 36'sinin ise 50 günün üzerinde kullanılmamış izinlerinin 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.

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.

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/Yıllar | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| Belediye Tarafından Kiraya Verilen İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması | 2021 | Yerine Getirilmedi | Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 7) yer almaktadır. |
| Minibüs Hatlarının İhale Edilmeksizin ve Süresiz Olarak Kooperatiflere Verilmesi | 2021 | Yerine Getirilmedi | Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 4) yer almaktadır. |