



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DİYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI.....	13
8. EKLER.....	40

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 5: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 7: İş Artışı Yapılan İşler Listesi	37
Tablo 8: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Usulü İle Gerçekleştirilen İşler....	38

KISALTMALAR

A.Ş.	Anonim Şirket
BSYBS	Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
TL	Türk Lirası
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Peşin Tahsil Olunan Kira Gelirlerinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi
2. Bedelsiz Olarak Devredilen Taşıtların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
3. Geçici Kabul Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
4. Bütçe İçi İşletme Olan Otobüs İşletmesi'nin Özel Gideri Olarak Sayılan Giderlerinin Başka Birimlerce Yapılması ve Bu Giderlerde İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Tarafından Kiraya Verilen İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması
2. Evsel Katı Atık Tarifesinin Mevzuata Uygun Olarak Belirlenmemesi
3. Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Poliçelerinin Revize Edilmemesi
4. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Miktarın Belirlenmemesi Dolayısıyla Revize Birim Fiyat Uygulanamaması
5. Haczedilemez Malların Üzerinde Haciz Bulunması
6. İstisna Kapsamında Olmayan Alımların İhale Yapılmaksızın Gerçekleştirilmesi
7. Minibüs Hatlarının İhale Edilmeksizin ve Süresiz Olarak Kooperatiflere Verilmesi
8. Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi
9. Müze Defterinin Tutulmaması
10. Sosyal Konutlarda Oturma Süresine Uyulmaması ve Konut Bakımlarının Yetersiz Kalması
11. Sosyal Yardımlarda Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin Kullanılmaması
12. Şube Müdürlüğü Kadrosuna Sözleşmeli Personelin Görevlendirilmesi

13. Taşınmaz Cins Tashiinin Yapılmaması Dolayısıyla İhale ile Kiraya Verilmesi Gereken İşyerlerinin Ecrimisil ile Kullandırılması

14. Yapım İşlerinde Projelerin Detaylı Olarak Hazırlanmaması Sonucu Genel Bir Uygulama Olarak İş Artışına Gidilmesi

15. Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yapılması

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 maddelerinde 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 belediyesi sınırı il sınırı olmuştur.

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

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

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin karar organı olan belediye meclisi, belediye başkanı (Kayyum) ve 5 memur üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi teşkilatı; Belediye Başkanına bağlı Genel Sekreter ve ona bağlı Genel Sekreter Yardımcıları ile Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Zabıta Dairesi Başkanlığı, İtfaiye Dairesi Başkanlığı, Ulaşım Dairesi Başkanlığı, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı, Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı, Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Esnaf ve Sanatkar İşleri Dairesi Başkanlığı, Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Kadın ve Aile Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı, Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı ile Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı görev yapan birimlerden oluşmaktadır.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinde kamu hizmetleri memur, işçi ve sözleşmeli statüde istihdam edilen personel marifetiyle yerine getirilmekte olup ayrıca hizmet satın alma suretiyle temin edilen personel de çalıştırılmaktadır.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümlerine göre; Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi’nde memur norm kadro sayısı 1878 olup; bu kadroların 660’ı dolu, 1218’i ise boştur. Bu boş kadrolar karşılığı 42 sözleşmeli personel çalıştırılmaktadır. Ayrıca 3 adet boş iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Norm Kadro Yönetmeliği’ne göre kurumda sürekli işçi norm kadro sayısı 825 olup; 236 sürekli işçi kadrosu doludur. 15 geçici işçi bulunmaktadır.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, kendi şirketi olan Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Personel A.Ş.’den hizmet alımı suretiyle personel hizmet alımı işi yapmaktadır. 696 Sayılı KHK kapsamında belediye bünyesinde 2638 belediye işçisi istihdam edilmektedir.

Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi (DİSKİ) Genel Müdürlüğü Diyarbakır

Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının tek bağlı kuruluşudur.

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 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Aktarmayla (TL)		Net Bütçe Ödenegi (TL)	Bütçe Gider Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
				Eklenen (+)	Düşülen (-)			
01	Personel Giderleri	139.672.000,00	0,00	18.115.193,30	8.777.223,68	149.009.969,62	137.717.489,67	11.292.479,95
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	24.073.000,00	0,00	399.720,75	1.884.395,08	22.588.325,67	20.137.323,95	2.451.001,72
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	609.735.000,00	105.000.000,00	353.208.574,83	259.914.899,50	808.028.675,33	781.400.116,75	26.628.558,58
04	Faiz Giderleri	3.500.000,00	0,00	62.290,34	0,00	3.562.290,34	3.562.290,34	0,00
05	Cari Transferler	48.516.000,00	0,00	53.102.774,49	8.852.564,00	92.766.210,49	91.271.487,94	1.494.722,55
06	Sermaye Giderleri	616.384.000,00	70.000.000,00	175.230.487,18	180.266.425,47	681.348.061,71	669.744.065,14	11.603.996,57
07	Sermaye Transferleri	1.050.000,00	0,00	0,00	423.533,16	626.466,84	504.000,00	122.466,84
08	Borç Verme	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00
09	Yedek Ödenekler	140.000.000,00	0,00	0,00	140.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		1.583.930.000,00	175.000.000,00	600.119.040,89	600.119.040,89	1.758.930.000,00	1.704.336.773,79	54.593.226,21

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.583.930.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 1.758.930.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.704.336.773,79 TL bütçe gideri yapılmış, 54.593.226,21 TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.583.930.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.544.930.000,00 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 39.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe İle Tahmin Edilen Tutar (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01 - Vergi Gelirleri	29.400.000,00	26.877.908,06	58.169,86	26.819.738,20	91,22
03 - Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	94.795.000,00	70.448.407,07	422.146,42	70.026.260,65	73,87
04 - Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	82.605.000,00	41.949.068,68	0,00	41.949.068,68	50,78
05 - Diğer Gelirler	1.320.647.000,00	1.363.052.525,05	153.643,96	1.362.898.881,09	103,20
06 - Sermaye Gelirleri	10.050.000,00	130.770,00	0,00	130.770,00	1,30
08 - Alacaklardan Tahsilat	8.000.000,00	2.647.433,63	0,00	2.647.433,63	33,09
09 - Red ve İadeler (-)	-567.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	1.544.930.000,00	1.505.106.112,49	633.960,24	1.504.472.152,25	97,38

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 97,38 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%91,22) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%73,87) olarak beklentiye paralel olarak gerçekleşmiş olup sermaye gelirleri ise (%1,30) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinin beklentilerin altında kalmasının nedeni öngörülen gayrimenkul satışlarının gerçekleşmemesidir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	139.672.000,00	137.717.489,67	99
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	24.073.000,00	20.137.323,95	83,65
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	609.735.000,00	781.400.116,75	128,15
04- Faiz Gideri	3.500.000,00	3.562.290,34	101,78
05- Cari Transferler	48.516.000,00	91.271.487,94	188,13

06- Sermaye Giderleri	616.384.000,00	669.744.065,14	108,66
07- Sermaye Transferleri	1.050.000,00	504.000,00	48
08- Borç Verme	1.000.000,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	140.000.000,00	0,00	0
Toplam	1.583.930.000,00	1.704.336.773,79	107,60

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %107,60 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transfer giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 88,13 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklentiler doğrultusunda (%99) gerçekleşmiştir.

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

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	7.857.320,97	9.395.256,07	26.819.738,20	19,57	185,46
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	64.227.066,31	41.761.685,66	70.026.260,65	-34,98	67,68
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.122.941,22	4.575.993,64	41.949.068,68	307,50	816,72
Diğer Gelirler	762.876.416,53	933.394.276,96	1.362.898.881,09	22,35	46,02
Sermaye Gelirleri	102.822,00	2.314.800,10	130.770,00	2.151,27	-94,35
Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	0,00	2.647.433,63	0	-
Toplam	836.186.567,03	991.442.012,43	1.505.106.112,49	18,57	51,81
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	393.650,58	367.188,25	633.960,24	-6,72	72,65
Net Toplam	835.792.916,45	991.074.824,18	1.504.472.152,25	18,58	51,80

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 513.397.328,07 TL'lik (%51.80) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlere 37.373.075,04 TL (%816,72), vergi gelirlerinde 17.424.482,13 TL (%185,46) ve diğer gelirlere 429504.604,13 TL (%46,02) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda, alınan bağış ve yardımlar ile merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	113.158.530,36	127.194.454,30	137.717.489,67	12,40	8,27
SGK Devlet Prim Giderleri	18.913.174,79	19.994.154,41	20.137.323,95	5,72	0,72
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	408.112.526,52	454.428.502,32	781.400.116,75	11,35	71,95
Faiz Giderleri	403.975,64	1.746.492,68	3.562.290,34	332,33	103,97
Cari Transferler	27.980.358,34	34.411.989,03	91.271.487,94	22,99	165,23
Sermaye Giderleri	88.081.345,01	112.908.839,81	669.744.065,14	28,19	493,17
Sermaye Transferleri	200,00	1.000.000,00	504.000,00	499.900,00	-49,60
Borç Verme	53.331.202,12	47.048.448,07	0,00	-11,78	-100,00
Toplam	709.981.312,78	798.732.880,62	1.704.336.773,79	12,50	113,28

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 905.603.893,17 TL (%113,28) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 10.523.035,37 TL (%8,27), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 143.169,54 TL (%0,72) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 326.971.614,43 TL'lik (%71,95), sermaye giderlerinde 556.835.225,33 TL'lik (%493,17) ve faiz giderlerinde 1.815.797,66 TL'lik (%103,97) bir artış olmuştur. Bu artış tutarları, 2021 yılı bütçe giderlerindeki artışın da nedenini oluşturmaktadır. Faiz giderlerindeki artış, proje finansmanından kaynaklanmaktadır. Cari transferlerin önemli bir bölümünü ise hane halkına yapılan yardımlar oluşturmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.496.708.252,60 TL, Faaliyet Geliri 1.552.149.524,39 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 55.441.271,79 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 6: 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 A.Ş.	200.000,00	200.000,00	100
2	MED Kentsel ve Sosyal Hizmetler Sanayi Ticaret A.Ş.	5.645.203,242	5.426.000,00	96,18
3	Diyarbakır Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	12.000.000,00	1.200.000,00	10
4	BİL-YAP Yapım Turizm Bilişim Sistem ve Enerji San. Tic. Ltd. Şti.	780.000,00	624.000,00	80

1.4. Muhasebe ve Raporlama 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

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.

Belediye'nin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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 idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddenin devamında malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ile yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirleneceği, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı ifade edilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç

kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Belediye tarafından iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları mevzuata uygun olarak başlatılmış, 24.03.2020 tarih ve E.10888 sayılı Başkanlık Makamının oluru ile yayımlanan İç Genelge ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planının revize edilmesi için çalışmalar başlatılmıştır.

Personel ile etik sözleşmeleri imzalanmış ve personel dosyalarında saklanmaktadır. İdarenin organizasyon şeması oluşturulmuş olup daire başkanlıkları ve personelin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Yine hassas görevler belirlenmiş olup hassas görevlere ilişkin dokümanlar mevcuttur. Daire başkanlığı bazında malî karar ve işlemlere ilişkin iş akış şemaları tamamlanma süreci devam etmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 63'üncü maddesinde kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği ifade edilmektedir. İçişleri Bakanlığının 14.08.2006 tarih ve 7603 sayılı yazısına istinaden, Bakanlar Kurulu'nun 2006/10911 tarih ve sayılı kararı ile Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'ne 5 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş olup 2 İç Denetçi istihdam edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyenin üst yönetim ve çalışanları tarafından iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin kurulmasına ilişkin, iç kontrol mevzuatı gereklerinin yerine getirildiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Peşin Tahsil Olunan Kira Gelirlerinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapılan taşınmaz kiralama işlemlerinde kira bedeli bir yıllık veya beş yıllık peşin tahsil edildiği halde, peşin tahsil edilen ve izleyen yıllara ait olan kira bedellerinin dönem ayırıcı hesaplarda izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 335'inci maddesinde, bu hesabın, dönem içinde tahsil edilen ancak gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Anılan mevzuat hükümleri uyarınca, yılı içinde peşin tahsil edilen ve gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirler, 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmelidir. Peşin tahsil edilen kira gelirlerinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde yer alan "dönemsellik" ilkesi gereği, ilgili oldukları dönemin faaliyet geliri olarak mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre gerçekleştirilen taşınmaz kiralama işlemlerinin tamamında, bir yıllık veya beş yıllık kira bedelleri peşin tahsil edilmiştir. Peşin tahsil edilen ve izleyen yıla ait olan kira bedellerinin tamamı ise 2021 yılına ait faaliyet geliri olarak kaydedilmiş, peşin tahsil edilen ve gelecek yıllara ait gelirlerin izlenmesi için kullanılması gereken 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı kullanılmamıştır.

Peşin tahsil edilen kira bedellerinin dönem ayırıcı hesaplarda izlenmemesi, muhasebenin temel ilkelerinden olan "dönemsellik" ilkesine aykırılık teşkil etmekte olup peşin tahsil edilen kira bedellerinin dönem ayırıcı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Bedelsiz Olarak Devredilen Taşıtların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediye tarafından kamu kurumlarına bedelsiz olarak devredilen taşıtların, 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi gerekirken 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydedilerek kayıtlardan düşülmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 254 Taşıtlar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 196’ncı maddesinde; bu hesabın kurumlara ait taşıtların izlenmesi için kullanılacağı, “Hesabın işleyişi” başlıklı 197’nci maddesinin son fıkrasında ise; kurumca diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilen taşıtların kayıtlı değerleri üzerinden 254 Taşıtlar Hesabına alacak; birikmiş amortisman tutarlarının 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına, kalanı 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına ilişkin olarak “Hesabın işleyişi” başlıklı 225’inci maddesinde; 294 hesabına kayıtlı varlıklardan diğer idare veya kuruluşlara bedelsiz olarak devredilenlerin kayıtlı değerinin bu hesaba alacak, birikmiş amortisman tutarları 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına, varsa kalanı 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 254 Taşıtlar Hesabında yer alan ve bedelsiz olarak kamu kurumlarına devredilen ve devri gerçekleştirilen taşıtların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına borç, 254 Taşıtlar Hesabına alacak kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Belediye meclis kararı ile kamu kurumlarına bedelsiz olarak devredilen taşıtların kayıtlardan çıkarılmayıp 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydedilmesi dolayısıyla bilançoda 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı 2.345.721,00 TL fazla, 630 Giderler hesabı 2.345.721,00 TL eksik gözükmektedir.

254 Taşıtlar Hesabında yer alan ve kamu kuruluşlarına bedelsiz olarak devredilen taşıtların, kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba alacak, birikmiş amortisman tutarlarının 257 Birikmiş Amortisman Hesabına, kalanının ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Geçici Kabul Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

Geçici kabul noksanları için hakedişlerden yapılan kesintiler 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekirken 333 Emanetler Hesabına izlenmektedir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesinde; anahtar teslim sözleşme çerçevesinde düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının %3'ü kadar teminat mektubu alınacağı, birim fiyat sözleşme çerçevesinde düzenlenen hakedişlerde ise tamamlanmış ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5'i kadar teminat mektubu alınacağı ifade edilmiş, yüklenicilerin teminat mektubu vermemesi durumunda ise bu tutarların hakedişlerden kesilerek geçici kabul noksanı olarak tutulacağı ve kesin hesap onaylanana kadar bu tutarların ödenmeyeceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 258'inci maddesinde; nakden alınan geçici teminatlar ile üzerinde ihale kalan isteklilerden nakden alınan veya hakedişlerinden kesilmek suretiyle tahsil edilen kesin teminat ve ek kesin teminatların bu hesapta izleneceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin 30'uncu maddesine istinaden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin, 330.15 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının yardımcı hesabı olan Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. Maddesi Gereği Alınan Teminatlar Yardımcı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yapım işleri için düzenlenen hakedişlerden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin, 333 Emanetler Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Geçici kabul noksanları kesintilerinin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabında izlenmesi sonucunda, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı 15.688.384,93 TL eksik ve 333 Emanetler Hesabı ise ilgili tutar kadar fazla gözükmektedir. Geçici kabul noksanları kesintilerinin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi, ilgili hesaplar için muhasebe kayıtlarının tam, doğru ve güvenilir bilgi içermesi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 4: Bütçe İçi İşletme Olan Otobüs İşletmesi'nin Özel Gideri Olarak Sayılan Giderlerinin Başka Birimlerce Yapılması ve Bu Giderlerde İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Kullanılmaması

Bütçe içi işletme olan Otobüs İşletmesi bünyesinde bulunan otobüsler için işletmenin özel gideri olarak sayılan, araçların bakım ve onarım giderleri ile akaryakıt ve yedek parça alım giderlerinin başka birimlerce yapıldığı ve bu alımlarda 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendi uyarınca, Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde toplu taşıma hizmetlerini yürütme ve şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı gibi kriterlere göre tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar verme yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde, belediyelerin özel gelir ve gideri bulunan hizmetleri için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurmalarına olanak tanınmış, aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde ise bütçe içi işletme kurulmasına karar verme yetkisi belediye meclisine verilmiştir.

08.03.2011 tarih ve 27868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "İşletmenin mahalli idare teşkilat yapısındaki yeri" başlıklı 4'üncü maddesinde, kurulacak bütçe içi işletmenin; büyükşehir belediyelerinde, İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı veya Şube Müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi mevcut bir hizmet biriminin içinde de kurulabileceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in "Harcama yetkilisi" başlıklı 5'inci maddesinde işletmenin teşkilat yapısı içerisinde ayrı bir birim olarak kurulması halinde kurulan birimin Daire Başkanı veya Şube Müdürü, başka bir birim içinde kurulduysa o birimin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu, "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde ise belediyenin muhasebe hizmetini yürüten muhasebe yetkilisinin işletmenin de muhasebe yetkilisi olduğu, işletmenin iş hacminin zorunlu kılması halinde bu işler için ayrı bir muhasebe yetkilisi yardımcısının görevlendirilebileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Muhasebe ve Bütçe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek Katma Değer Vergisi" başlıklı 153'üncü maddesi gereğince, mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere

ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapmalıdır.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesi ve işletilmesinin büyükşehir belediyesinin yetkisi dahilinde olduğu, belediyelerin özel gelir ve gideri bulunan hizmetler için ayrı bir birim olarak veya mevcut hizmet birimi içinde bütçe içi işletme kurulabileceği, hizmet biriminin üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu, bütçe içi işletmenin muhasebe yetkilisinin ise belediyenin muhasebe yetkilisi olduğu, iş hacminin zorunlu kılması halinde ise muhasebe yetkilisi yardımcısı olarak belediye tarafından görevlendirme yapılabileceği, işletmenin hizmet üretim girdisi olarak satın aldığı mal ve hizmetler için 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanılacağı anlaşılmaktadır.

Belediye'nin toplu taşıma hizmetlerinin işleyişine ilişkin yapılan inceleme sonucunda;

1- 12.02.2007 tarih ve 23 karar numaralı meclis kararı ile toplu ulaşım hizmetlerinin etkin şekilde yürütülebilmesi için İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığına bağlı mevcut hizmet birimi içinde Otobüs İşletmesi kurulduğu, 16.01.2013 tarih ve 17 karar numaralı meclis kararı ile Otobüs İşletme Müdürlüğü'nün Ulaştırma Dairesi Başkanlığına bağlandığı,

2- 14.06.2021 tarih ve 164 karar numaralı meclis kararı ile Ulaşım Dairesi Başkanlığı bünyesinde bulunan Bakım ve Onarım Müdürlüğü'nün Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına alınarak Otobüs Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü kurulduğu ve otobüslerin bakım ve onarımının Otobüs İşletmesi bünyesinden alınarak ayrı bir müdürlük olarak Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı bünyesinde yapılmaya başlandığı,

3- Otobüs İşletmesinin muhasebesinin ve il içi toplu taşımada kullanılan Diyakart'ın yetki ve sorumluluğunun Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığında olduğu,

4- 2021 yılı itibariyle Otobüs İşletme Müdürlüğü bünyesinde 291 adet otobüsün bulunduğu,

5- Otobüs İşletme Müdürlüğü bünyesinde bulunan otobüsler için yedek parça, bakım onarım hizmeti ve akaryakıt alımlarında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanılmadığı,

tespit edilmiştir.

Ulaştırma Dairesi Başkanlığı altında faaliyet gösteren Otobüs İşletmesinin, otobüslerin bakım ve onarımı ile akaryakıt alımlarının Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından, muhasebe işlerinin ise Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmesi, otobüs işletmesinin verimliliğini azaltmakta ve bütçe içi işletme olan ve özel gelir ve gideri bulunan hizmetleri için kurulan Otobüs İşletmesinin gelir ve giderlerinin ayrı birimlerde izlenmesi bütçe içi işletme vasfını ortadan kaldırmaktadır.

Ayrıca Otobüs İşletme Şube Müdürlüğüne ilişkin yedek parça, akaryakıt, bakım onarım vb. satın alımlarının, aynı zamanda ticari bir işletme vasfına sahip olan Otobüs İşletme Müdürlüğü yerine, KDV yönünden ayrı bir mükellefiyet kaydı bulunmayan Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı bütçesinden yapılması ve 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi hesabının kullanılmaması kaynak kaybına yol açmaktadır.

Bütçe içi işletme olan Otobüs İşletme Müdürlüğü'nün kapsamının genişletilerek bakım ve onarımın İşletme Müdürlüğü içerisinde yapılması ve muhasebe işlemlerinin de işletme içerisinde gerçekleşmesi, İşletme Müdürlüğü bünyesinde muhasebe, hukuk, halkla ilişkiler, konularında yetkin personelin istidam edilmesi ve işletmeye ait yedek parça ve akaryakıt temini gibi işletmenin gideri olan ve indirim konusu edilmesi gereken alımlarda 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Tarafından Kiraya Verilen İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları ile mücavir alan içinde kalan ve Belediye tarafından kiraya verilen 21 adet iş yerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösterdiği ve bu işyerlerinden İşyeri Açma İzni Harcı alınmadığı görülmüştür.

10.08.2015 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede iş yeri açma

ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı işlemlerinden muaf tutulan meslek grupları ve işletmelere yer verilmiştir. Gerek 3572 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde ve gerekse İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre yetkili idarenin, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde, ilgili belediye olduğu belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 10'uncu maddesinde, Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yeri açmanın İşyeri Açma İzni Harcı'na tabi olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından kiraya verilen ve ruhsata tabi olan 21 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu, dolayısıyla bu yerlerden İşyeri Açma İzni Harcı tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından işyeri olarak kiraya verilen taşınmazlardan işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı alınmayan işyerleri için ruhsat takibinin yapılarak işyerlerinin ruhsatlandırılması ve bu işyerlerine İşyeri Açma İzni Harcı tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Evsel Katı Atık Tarifesinin Mevzuata Uygun Olarak Belirlenmemesi

Belediye meclisi tarafından belirlenen evsel katı atık ücret tarifesinin, Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuza uygun olarak tam maliyet esası çerçevesinde belirlenmemesi sonucunda, toplam sistem maliyetinin, paydaşlara tam ve doğru bir şekilde yansıtılmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesinde; belediyelerin evsel katı atık bertaraf tesisi kurmak, kurdurtmak, işletme veya işletleştirmekle yükümlü oldukları ve katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretinin belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre hizmetten yararlanan veya yararlanacaklara yansıtılacağı ifade edilmiştir.

27.10.2010 tarih 27742 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve

Esaslara İlişkin Yönetmelik'te, evsel katı atık bertaraf tesisleri tarifelerinin belirlenmesinde uyulacak usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; Belediyelerce, Atıksu altyapı tesisleri ile evsel katı atık bertaraf tesisleri aracılığıyla verilen tüm hizmetleri karşılayabilecek tam maliyet esaslı tarifelerin oluşturularak çevresel alt yapı hizmetlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

“İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; sürdürülebilir atıksu ve evsel atık hizmetlerinin yönetilmesi amacıyla tarifelerin belirlenmesinde; toplam sistem maliyetlerinin tarifelere yansıtılması, tarifelerin kirleten öder ilkesine göre belirlenmesi ve bu tarife sonucu paydaşlardan tahsil edilen ücretlerin de evsel katı atık ile ilgili hizmetler dışında kullanılmaması amaçlandığı belirtilmiştir.

“Toplam Sistem Maliyeti” başlıklı 13’üncü maddesinde, toplam sistem maliyetinin unsurları açıklanmıştır. Toplam sistem maliyeti, atıksu ve evsel katı atık bertarafı için yapılan tüm harcamaları içermekte olup her yıl değişkenlik göstermektedir.

“Evsel Katı Atık Ücretleri İçin Ücretlendirme” başlıklı 18’inci maddesinde evsel katı atık için yapılacak ücretlendirmede tam maliyet ve kirleten öder esaslarının kullanılacağı, bu esasların uygulanmasına ve tarifelerin belirlenmesine ilişkin faydalanılabilecek usul ve esasların ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılan Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuzda yer alacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, belediye meclisi tarafından 25.11.2020 tarih ve 323 sayılı kararı ile kabul edilen 2021 Yılı Ücret Tarifeleri cetvelinde, ilgili Yönetmelik ve kılavuz hükümlerine göre belirlenmesi gereken Katı Atık Tarifesinin yer almadığı tespit edilmiştir.

Evsel Katı Atık Tarifeleri, tam maliyet esaslı ve kirleten öder esasları çerçevesinde Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz hükümleri dikkate alınarak belirlenmelidir. Toplam sistem maliyetini oluşturan unsurların maliyetinin her yıl farklılık gösterdiği göz önüne alındığında; Belediye meclisince evsel katı atık tarifesinin, Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz hükümlerine göre belirlenmemesi, toplam sistem maliyetinin karşılanamamasına yol açmaktadır. Toplam sistem maliyetinin, tam maliyet esaslı ve kirleten öder ilkesi çerçevesince tüm paydaşlara evsel katı atık tarifesi üzerinden tam olarak yansıtılması, hizmetin sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

BULGU 3: Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde All Risk Sigorta Poliçelerinin Revize Edilmemesi

Belediye tarafından ihale edilen yapım işlerinde, all risk sigorta poliçelerinin sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtildiği üzere fiyat farkını kapsayacak şekilde revize edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedellerin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının zorunlu olduğu da hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, fiyat farkı verilen yapım işlerinde fiyat farkı ile beraber toplam hakediş tutarlarının sigorta bedellerini aştığı durumlarda zeyilname ile sigorta bedellerinin arttırılmadığı tespit edilmiştir.

All risk sigorta poliçelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükmü çerçevesinde revize edilmemiş olması; poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi neticesinde Belediyenin olması gereken miktardan daha az miktarda tazminat almasına neden olacak ve Belediyenin zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir. Fiyat farkı verilen yapım işlerinde all risk sigorta bedelinin fiyat farkı verilen tutarı kadar, zeyilname ile güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Miktarın Belirlenmemesi Dolayısıyla Revize Birim Fiyat Uygulanamaması

Yeni birim fiyat tespiti yapılan bazı iş kalemlerinde yeni birim fiyat yapıldığı sırada iş kalemi miktarı belirlenmemesi nedeniyle bu iş kalemleri için revize birim fiyat uygulanamadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde; Birim fiyatlı işlerde, sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşme miktarında, sözleşmede yer almayan ve yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş miktarında %20'i aşan artışın meydana gelmesi ve aynı zamanda bu toplam artışın sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedelinde payı oranında birim fiyatın revize

edilerek iş kalemindeki %20’i aşan kısım için revize edilen fiyat üzerinden ödeme yapılacağı belirtilmiştir.

Revize birim fiyat hesabı:

$$R = F \times [1 - (A \times F) / S]$$

$$S = \text{Sözleşme bedeli (TL),}$$

$$F = \text{İş kaleminin birim fiyatı (TL /),}$$

$$A = \text{İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarı (adet, mt, m2 vb.),}$$

$$R = \text{Revize birim fiyat (TL /)}$$

formülü ile yapılmaktadır. İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarını (A) bulabilmek için iş kaleminin başlangıçtaki miktarını bilmemiz gerekmektedir. Sözleşmede yer alan bir iş kalemi için belirlenen miktar birim fiyat cetvelinde yer aldığı için sözleşmede yer alan miktar üzerinden fiyat revize edilebilmektedir. Yeni birim fiyat tespiti yapılan iş kaleminde ise sözleşme miktarı belirlenmediği için yeni birim fiyat belirlenirken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı tespit edilmeli ve idare tarafından onaylan iş kalemi miktarı üzerinden fiyat revize edilmelidir.

Yeni birim fiyat yapılan birim fiyatlı yapım ihaleleri incelendiğinde; yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı belirlenmediği için revize birim fiyat hesabı yapılamadığı tespit edilmiştir.

Yeni birim fiyat yapılırken miktar tespiti yapılmaması sonucunda iş kalemi için revize birim fiyat yapılamayacağı ve yeni birim fiyat yapılan iş kaleminde fazla ödemeye yol açabileceği için yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarının tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Haczedilemez Malların Üzerinde Haciz Bulunması

Belediye tarafından kamu hizmetinde fiilen kullanılan ve haczedilemez nitelikte olan taşınmazların üzerinde haciz bulunduğu görülmüştür.

2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nun “Haczi caiz olmayan mallar ve haklar” başlıklı 82’nci maddesinin birinci fıkrasında; Devlet malları ile mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczolunamayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışları ve kamu hizmetinde fiilen kullanılan malları ile tahsil edilen vergi, resim ve harçların gelirlerinin haczedilemeyeceği, icra dairesince haczi kararı alınmadan önce belediyeden borca yetecek kadar haczedebilecek mal gösterilmesinin isteneceği, on gün içerisinde yeterli mal beyan edilememesi durumunda haciz işleminin alacak miktarını aşacak şekilde yapılamayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, kamu hizmetinde fiilen kullanılan ana hizmet birimi binası dahil Belediyeye ait tüm taşınmaz malların üzerinde haciz bulunduğu tespit edilmiştir.

Belediye tarafından kamu hizmetinde fiilen kullanılan taşınmazların üzerinde haciz bulunması mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup taşınmazların üzerinde bulunan haczin kaldırılması için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: İstisna Kapsamında Olmayan Alımların İhale Yapılmaksızın Gerçekleştirilmesi

Ağaç, çalı, bitki ve lale soğanı alımların, 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında değerlendirilerek ihalesiz olarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendinde; kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım ve hayvancılıkla ilgili ürün alımlarının istisna kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü uyarınca, tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklıklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi için, alımı yapacak kuruluşun, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması veya bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı tarafından 2021 yılı içerisinde yeşil alanlara, orta refüjlere, parklara ve ağaçlandırma sahalarına dikilmek üzere 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında 23.205.750,00 TL bedel ile ağaç, çalı, bitki ve lale soğanı alındığı, alımın Sakarya-Kocaeli bölgesinde yer alan

dört firmadan her kalem için ayrı teklif alınmak suretiyle yapıldığı, kalem bazından verilen en uygun bedellerden; 10.119.750,00 TL tutarındaki 25 kalem ürünün ilk firmadan, 5.229.250,00 TL tutarındaki 27 kalem ürünün ikinci firmadan, 1.441.000,00 TL tutarındaki 6 kalem ürünün üçüncü firmadan ve 6.415.750,00 TL tutarındaki 29 kalem ürünün dördüncü firmadan alındığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, 14.09.2020 tarih ve 195 sayılı belediye meclis kararı ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendinin uygulanmasına ilişkin Yönetmelik çıkarıldığını belirtmiş olup Yönetmelik hükümleri uyarınca ilgili alımın yapıldığını ifade etse de; Büyükşehir Belediyelerinin görev, amaç ve yetkilerinin hukuki çerçevesini oluşturan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve ilgili diğer belediye mevzuatında Belediyelere, tarım veya hayvancılıkla ilgili ürünleri, işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak gibi bir görev, amaç yahut yetki verilmemiştir. Bu anlamda, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği böyle bir görevi bulunmayan Belediye tarafından süs bitkisi alım işlerinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır.

Ayrıca kamu idaresi cevabında bahsedilen Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı bünyesinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, "İstisnalar" Başlıklı 3'üncü Maddesinin (a) Bendi Kapsamında Yapılacak Tarımla İlgili Ürün Alımlarına İlişkin Uygulanacak Usul ve Esaslar'ın "Yürürlük" başlıklı 17'inci maddesinde Yönetmelik'in Sayıştay'ın görüşü alınarak yürürlüğe gireceği belirtilmiş fakat Sayıştay'dan herhangi bir görüş alınmamış ve Yönetmelik yürürlüğe girmemiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında değerlendirilmek suretiyle gerçekleştirilen ağaç, çalı, bitki ve lale soğanı gibi mal alımların rekabet koşullarını da oluşturmak suretiyle kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Minibüs Hatlarının İhale Edilmeksizin ve Süresiz Olarak Kooperatiflere Verilmesi

Minibüs ile yolcu taşıma imtiyaz hakkının, İl Trafik Komisyonu kararı ile ihale yapılmaksızın ve süresiz olarak kooperatiflere tahsis edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında, büyükşehir belediyelerinin, şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısını esas alarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebileceği, ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartların belediyelerce belirleneceği, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabileceği ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, her türlü toplu taşıma sisteminin kurulması, kurdurtulması, işletilmesi veya işlettilmesinin belediyenin yetkileri arasında sayıldığı, aynı maddenin beşinci fıkrasında ise bu hizmetlerin gördürülmesine ilişkin hakkın, Danıştay görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı kararı ile kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyazla verilebileceği ayrıca toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle, toplu taşıma hatlarının kiraya verilmesi suretiyle veya aynı Kanunun 67'nci maddesindeki esaslar uyarınca hizmet satın alma yolu ile de yerine getirebileceği belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri uyarınca büyükşehir içindeki toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediye'ye ait olan bu hakkın, rekabete uygun olarak ve saydamlığın da sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde ihale yoluyla verilmesi gerekir.

Emsal nitelikteki Danıştay kararlarında; toplu taşıma hizmetlerin belediyelerin yetkisinde olduğu, belediyelerin toplu taşıma hizmetini bizzat yapabileceği gibi bu hizmeti üçüncü kişilere ihale yöntemi ile belirli bir süre dâhilinde yaptırabileceği, toplu taşıma hizmetlerinin ihalesiz ve süresiz olarak üçüncü kişilere verilemeyeceği belirtilmiştir. (Danıştay 13. Dairesinin E:2015/985, K:2015/3164 numaralı Kararı, Danıştay 13. Dairesinin E:2014/384, K:2014/1950 Kararı, Danıştay 13. Dairesinin E:2014/1735, K:2014/2859 Kararı)

Yapılan incelemede, büyükşehir belediye sınırları içerisinde toplam 367 adet ‘M’ plaka ile çalışan minibüs hattı bulunduğu, bu hatlardan 267 adedinin daha önce kurum kayıtlarında bulunamayan bir karar ile 4 şehir içi ulaşım kooperatifine ihale yapılmaksızın ve süresiz olarak tahsis edildiği, 16.02.2001 tarih ve 2001/1-1 sayılı UKOME Kararı ile 33 adet imtiyaz devrinin ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale edilerek verildiği tespit edilmiştir.

Toplu taşıma hizmetleri; imtiyaz, kiralama, ruhsat ve hizmet alımı usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilir. Dört yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Toplu taşıma hizmetlerinin yukarıda belirtilen usuller dışında bir usul ile yapılması ve hakkın kullandırılması için süre öngörülmemesi mümkün değildir.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi’nin 07.04.2021 Tarihli 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.

Büyükşehir sınırları içerisinde toplu taşımaya ilişkin tasarrufta bulunma yetkisi büyükşehir belediyesindedir. Toplu taşıma hatlarının işletilmesi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde Kanun’da belirlenen süre sınırı çerçevesinde üçüncü kişilere gördürülebilir.

Açıklanan nedenlerle, ihalesiz ve süresiz olarak tahsis edilen hatların mevzuatta belirtilen süreleri aşmamak üzere 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca yapılacak olan ihale ile üçüncü kişilere gördürülmesi sağlanmalıdır.

BULGU 8: Muafiyet Kapsamındaki Taşınmazlar İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

Belediye tarafından yapılan elektrik faturası ödemelerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesince muafiyet kapsamında bulunan taşınmazlar için Elektrik Tüketim Vergisinin ödendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde; "Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muafıdır." hükmü yer almaktadır.

Anılan hüküm uyarınca, belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından olan park ve bahçeler, belediye hizmet binaları, mesleki eğitim kurs binaları, mahalle aralarında yer alan spor sahaları ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşa ve kullanımlarının katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf olduğu hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin hizmet birimlerine ait elektrik faturası ödemeleri incelenmiş ve kamu hizmetine tahsis edilen, kamunun yararlanmasına açık olan ve gelir getirmeyen taşınmazlarından olan park ve bahçelerin, belediye hizmet binalarının, mesleki eğitim kurs binalarının, mahalle aralarında yer alan spor sahalarının ve kamu hizmeti sunulan diğer binalarının kullanımlarından doğan elektrik faturalarında, Elektrik Tüketim Vergisinin ödendiği tespit edilmiştir.

Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazlarına ait elektrik faturalarında muafiyet kapsamında bulunan taşınmazlar için Elektrik Tüketim Vergisinin ödenmemesi gerekmektedir.

BULGU 9: Müze Defterinin Tutulmaması

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Müzeler Şube Müdürlüğüne bağlı Diyarbakır Kent Müzesinde bulunan, tarihi ve kültürel değeri olan eserlerin, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak müze defterine kaydedilmediği görülmüştür.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır

Mal Yönetmeliği'nin "Defterler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; müze defterinin, müzelerde sergilenen veya sergilenmek üzere muhafaza altında bulundurulmuş taşınırlar için tutulacağı ve her bir taşınır için ayrı kayıt yapılacağı, "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde ise ilgili mevzuatı çerçevesinde kabul edilerek teslim alınan taşınırların girişleri ile taşınırların çıkış ve ambarlar arasında devir işlemlerinde, müze ve kütüphanelerdeki eserler için 5/A örnek numaralı taşınır işlem fişinin kullanılacağı belirtilmiştir.

Mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, kurumun sahip olduğu müzedeki tarihi ve sanat değeri olan taşınırlar için Taşınır Mal Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 5/A örnek numaralı taşınır işlem fişinin düzenlenmesi, müzelerde sergilenen veya sergilenmek üzere muhafaza altında bulunan taşınırların ise müze defterine kaydedilmesi gerekmektedir.

Belediyenin, ilgili mevzuat hükümlerine göre tutmak zorunda olduğu müze defterini tutmadığı, müze ve kütüphanedeki eserler için düzenlemesi gereken Taşınır Mal Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 5/A örnek numaralı taşınır işlem fişlerini kullanmadığı tespit edilmiştir.

Belediyeye bağışlanan, tarihi ve kültürel değerleri olan eserlerin, Taşınır Mal Yönetmeliği gereği müze defterine kaydedilerek müzede bulunan eserler için Taşınır Mal Yönetmeliğinin ekinde yer alan 5/A örnek numaralı taşınır işlem fişlerinin kullanılması gerekmektedir.

BULGU 10: Sosyal Konutlarda Oturma Süresine Uyulmaması ve Konut Bakımlarının Yetersiz Kalması

Belediye tarafından ihtiyaç sahibi vatandaşların barınabilmesi için üretilen ve ihtiyaç sahiplerine kiralanmış sosyal konutların, kiralama sözleşmesinde belirtilen süre dolmasına rağmen kullandırılmaya devam edildiği, fiziki olarak zarara uğrayan sosyal konutların tamirinin yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Arsa ve konut üretimi" başlıklı 69'uncu maddesinde; Belediyenin; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek yetkisine sahip olduğu, arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi olmadığı, durumları 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 25'inci maddesine uyan kimselere de bu maddeye

göre arsa ve konut sağlanabileceği, bu hususların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

29.09.2005 tarih ve 25951 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde sosyal konutlar, brüt kullanım alanı 100 m²'yi geçmeyen ve düşük maliyetli olarak üretilen konut olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Arsa ve konut tahsis şartları" başlıklı 7'nci maddesinde sosyal konut tahsis edileceklerde aranan şartlar sayılmıştır. Bu şartlar;

a) Dar gelirli olmak,

b) Kendisinin, eşinin veya onsekiz yaşından küçük çocuklarının o belediye sınırı içinde konutu veya konut yapmaya müsait arsası bulunmamak,

c) En az bir yıldan beri o belediye sınırları içinde ikâmet ediyor olmak,

d) Afete maruz kalmış olmak,

e) Sanayi bölgelerinden nakledileceklerden olmak,

f) 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uygulamaları kapsamında hak sahibi olup, gecekondu ıslahı ve tasfiyesi sebebiyle açıkta kalacak olmak,

Tahsisten yararlanacakların bu maddede aranan şartlardan (a), (b) ve (c) bentlerindeki şartların üçüne birlikte, ya da (d), (e) ve (f) bentlerinde belirtilen şartlardan herhangi birine (c) bendinde belirtilen şartla birlikte sahip olmaları gerekir.

Tahsis edilecek arsa miktarından fazla müracaat olması halinde uygulanacak puanlama kriterleri belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Aile nüfusu, dul, engelli, evde yataklık hasta bulunması, çocukların gelir getirici bir işte çalışıp çalışmaması, aile bireylerinin sahip olduğu araç ve diğer varlıklar, gazi, şehit eş ve çocukları ile diğer hususlar puanlama kriterleri olarak dikkate alınır." olarak düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde belediye meclisinin 13.02.2013 tarih ve 53 sayılı kararı ile Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Sosyal Konut Tahsis ve Kiralama Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte puanlamanın nasıl yapılacağı, puanlamada

eşitlik bulunması halinde hangi kriterlerin dikkate alınarak sosyal konutlara oturacakların belirleneceği detaylı olarak belirtilmiştir. Yönetmeliğin “Kiralama ve tahliye” başlıklı 10’uncu maddesinde; sosyal konutların yukarıda sayılan şartları taşıyan kişilere belediye encümeni kararı ile kiralanabileceği, kira artışlarının belediye meclisince yapılacağı, kira süresinin zorunlu hallerde belediye encümeni kararı ile uzatılabileceği, kira süresi dolduğu halde sosyal konutu boşaltmayan kişiler ile sözleşmeye aykırı davranışta bulunan kişilerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi uyarınca tahliye edileceği, kiraya verilen konutlarda süresi dolduğu halde tahliye edilmeyen, sözleşmesi veya taahhütnamesi feshedilen veya herhangi bir sözleşmeye dayanmaksızın fuzuli işgal edilen konutların tahliyesinin Başkanlığın talebi üzerine, konutun bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde sağlanarak idarece görevlendirilecek memurlara boş olarak teslim edileceği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin “Konutlarda Oturma Süresini Doldurduğu Halde Oturmaya Devam Edenlerden Alınacak Kira Bedeli” başlıklı 11’inci maddesinde, sosyal konutta oturma süresini doldurması nedeniyle sosyal konutu tahliye etmeyenlerden, tahliye tarihine kadar geçecek süreler için tebligata gerek olmaksızın oturma süresinin bitim tarihinden itibaren kira bedelinin %100 fazlasıyla tahsil edileceği, bu şekilde oturlan sürelerin ise Belediye Encümenince belirlenmiş olan sürelerin uzatılması sonucunu doğurmayacağı ve oturanlar yönünden bir hak teşkil etmeyeceği belirtilmiştir.

Yine aynı Yönetmeliğin “Tamir Fonu” başlıklı 17’nci maddesinde, sosyal konutlarda oturanlardan kira bedeli ile birlikte her ay için lojmanı iyi kullanmamalarından doğacak zararı karşılamak üzere Tamir Fonuna aktarılmak üzere her ay ücret alınacağı, Tamir Fonu için alınacak ücret miktarının sözleşmede belirtileceği, Tamir Fonuna aktarılabilecek ücretlerin her yıl Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) (bir önceki yılın aynı ayına göre % değişim oranı) artışı oranında arttırılarak yeniden belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümlerinden; Belediyelerin dar gelirli vatandaşların kullanıma sunulmak üzere sosyal konut yapabileceği, bu sosyal konutları mevzuatta belirlenen şartları taşıyan vatandaşlara belediye encümenince encümen tarafından belirlenen süre ile kiralanabileceği yine encümenince bu sürenin uzatılabileceği, sözleşme süresi biten ve encümenince sözleşme uzatım kararı alınmayan sosyal konutların ise Başkanlık tarafından tahliyesinin sağlanacağı, tahliyeye kadar geçen sürede ise kira bedelinin yüzde 100 fazlasıyla tahsil edilmesi gerektiği, sosyal konutların iyi kullanılmamasından dolayı verilen zararları karşılamak için sosyal konutlarda

kirada oturan vatandaşlardan her ay, sözleşmede belirtilen miktar kadar Tamir Fonuna aktarılmak üzere ücret alınacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 15.02.2013 tarih ve 82 sayılı karar ile 96 adet sosyal konutun hak sahiplerine tahsisi ve kiralanmasına ilişkin işlerin yürütülmesi için belediye encümenine yetki verildiği, 96 adet konuttan 60 adedinin Yönetmelik hükümleri uyarınca noter huzurunda dağıtıldığı, geriye kalan 36 adet konuttan 32 adedinin Sosyal Konut Kiralama ve Tahsis Yönetmeliği uyarınca başvuranlardan kriterleri tutanlara kiralandığı, 4 adet konutun ise belediye meclisince, belediye hizmetlerinde kullanılmak üzere ayrıldığı, sosyal konutlarda oturanlar ile belediye arasında 2013 ve 2014 yıllarında içerisinde 3 yıl süre ile sözleşme imzalandığı, kira tutarının aylık 80 TL ve Tamir Fonuna aktarılmak üzere kesilecek tutarın ise aylık 10 TL olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, sosyal konutta oturan bazı kiracıların sosyal konutların mevcut fiziki durumlarının düzeltilmesi ve gerekli tadilatların yapılması için Belediye'ye talep dilekçesi yazdığı fakat sosyal konutların bakımı için kiracılardan tahsil edilen ve Tamir Fonuna aktarılan tutarın tadilatları karşılayacak düzeyde olmadığı görülmüştür.

Sosyal konutlarda oturan kiracıların, sözleşme süresi bittiği ve Belediye Encümenince de süre uzatımı kararı alınmadığı halde ecrimisil karşılığında bu konutlarda oturmaya devam ettiği, kira bedellerinin rayice göre çok düşük kaldığı ve Tamir Fonundan kesilen cüzi miktarın da sosyal konutlara verilen zararın tazmini için yetersiz kaldığı anlaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, söz konusu konutların Yönetmelik hükümlerine göre tekrar puanlama yapılmak suretiyle hizmete sunulması, konutların tamiri için Tamir Fonunun daha etkin kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 11: Sosyal Yardımlarda Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin Kullanılmaması

Belediyeden sosyal yardım almak isteyen vatandaşların ihtiyaç durumunu belirlemede, başvurucunun sosyal güvenlik durumu, tapu bilgileri, gelir bilgileri gibi önemli kriterlerinin sorgulanabildiği Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin (BSYS) kullanılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin giderleri" başlıklı 24'üncü maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde; dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve

kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

Belediye tarafından Sosyal Yardım Esasları Yönetmeliği çıkarılmış ve sosyo-ekonomik yoksunluk içinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte zorlanan dar gelirli, yoksul, muhtaç, engelli, yaşlı, doğal âfet mağduru, kimsesiz kişi ve ailelere bütçe imkânları dâhilinde yapılacak aynî ve nakdî yardımların usul ve esasları Yönetmelik hükümleri çerçevesinde düzenlenmiştir.

13.06.2018 tarih ve 185 sayılı Meclis Kararı ile yürürlüğe giren Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardım Esasları Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; sosyal yardım ayni ve nakdi yardım olarak tanımlanmış, nakdi yardımın ise sosyal inceleme veya durum değerlendirme raporu sonucu dikkate alınarak verileceği ve bu yardımın para veya para yerine geçen alışveriş ve benzeri kart olarak verileceği belirtilmiş, inceleme raporunun ihtiyaç içerisindeki kişilerin ne tür bir yardımdan veya hizmetten faydalandırılmasının uygun olacağını karar vermek üzere hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin "Başvuru" başlıklı 7'nci maddesinde sosyal yardımdan yararlanmak isteyen vatandaşların Sosyal Hizmetler ve Yardım Şube Müdürlüğüne başvurabileceği veya Müdürlük tarafından re'sen işlem başlatılabileceği, zabita veya muhtarın da sosyal yardıma muhtaç vatandaşlar adına başvuru yapabileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Başvuruların incelenmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde, sosyal çalışmacı tarafından sosyal yardım için başvuran vatandaşların ikametgahına gidilerek sosyal inceleme raporu hazırlanacağı, "Başvuruların değerlendirmesi" başlıklı 11'inci maddesinde ise sosyal inceleme raporu ile birlikte başvuranların genel durumları, istekleri ve ihtiyaçlarıyla ilgili bilgi ve belgelerin toplanarak değerlendirme kuruluna gönderileceği ve kurul tarafından başvuru sahibine sosyal yardım yapılıp yapılmayacağına karara bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediye tarafından yapılan sosyal yardımlar incelendiğinde, sosyal yardımların; Sosyal Kart Projesi ile alışveriş kartı verilmesi, Öğrenci Hanesine Destek Projesi ile nakdi destek sağlanması ve Gıda Yardımı Projesi ile gıda kolisi verilmesi şeklinde gerçekleştirildiği görülmüştür.

Sosyal Kart Projesi kapsamında 12.110 kişiye 9.409.050 TL nakdi yardım yapıldığı, Sosyal Kart Projesi ile destek sağlanan 12.110 vatandaşın 9.829 vatandaşın Sosyal Yardım ve

Dayanışma Vakfı aracılığıyla belirlendiği, Sosyal Yardım ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla yardım alanlar dışında kalan 2281 vatandaşın yoksulluğunu kanıtlayıcı sigorta durumu ve tapu sorgulamalarının yapılmadığı; yardım alacak vatandaşların, beyan ve gözlem sonucu sosyal çalışmacılar tarafından hazırlanan sosyal inceleme raporu ve sağlık raporu ile belirlendiği tespit edilmiştir.

Sosyal yardım için başvuran vatandaşların başvurularının, başvurucunun ikametgahında yapılan değerlendirme ve sunduğu kanıtlayıcı belgeler dışında, İçişleri Bakanlığı tarafından e-belediye sistemine entegre edilen ve aile nüfus bilgileri, tapu bilgileri, vergi mükellefiyet bilgileri, öğrenci bilgileri, sosyal güvenlik bilgileri, sosyal yardım bilgileri, üzerine kayıtlı araç bilgileri, gelir tespit bilgileri ve engelli durum bilgilerinin sorgulanabildiği Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin (BSYBS) kullanılarak değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 12: Şube Müdürlüğü Kadrosuna Sözleşmeli Personelin Görevlendirilmesi

Sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin şube müdürü kadrosunda görevlendirildiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlere ilişkin genel ilkeleri açıklayan 128'inci maddesinin ilk fıkrasında devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürülmesi hüküm altına alınmış, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam Şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde de Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin memur sayılacağı belirtilmiştir.

17.5.1987 tarih ve 19463 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde; bir görevin vekâleten yürütülmesi halinde görevin gerekleri ve nitelikleri değişmeyeceğinden bu görevi vekâleten yürütecek olanların asil memurda aranan şartlara sahip olmaları gerektiği, asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesinin mümkün olduğu belirtilmiştir.

28.06.1978 tarih ve 16330 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ilgililerin sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında da sözleşmeli olarak çalışılabilecek unvanlar arasında müdür kadroları yer almamıştır.

Yapılan incelemede, sözleşmeli personel olarak istihdam edilen 2 sözleşmeli eğitimci ve 1 sözleşmeli sosyologun, çeşitli şube müdürlüklerinde tedviren görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerininin 657 sayılı Kanun'a tabi devlet memuru olmaları gerektiği açıktır. Söz konusu istihdam ihtiyacı ya devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalı, sözleşmeli istihdam edilen personelin belirtilen görevler dışında çalıştırılmaması sağlanmalıdır.

BULGU 13: Taşınmaz Cins Tashihinin Yapılmaması Dolayısıyla İhale ile Kiraya Verilmesi Gereken İşyerlerinin Ecrimisil ile Kullandırılması

Mevcut kullanım şekli işyeri olan ve tapu kayıtlarında arsa olarak gösterilen taşınmazların cins tashihlerinin yapılmaması nedeniyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre işyeri olarak kiraya verilemeyerek ecrimisil ile kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu, aynı maddenin (b) bendinde, taşınmaz malların satışı, kiraya verilmesi, trampa edilmesi ve üzerlerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesisi şartnamelerinde tapu kayıtlarına göre yeri, sınırı, yüzölçümü, varsa pafta, ada ve parsel numarası ve durumunun şartnamede yer alması gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı, kamu idarelerinin taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacağı, kamu idaresince tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülüğün kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Belediye taşınmazlarının alımı, satımı, kiraya verilmesi, trampası ve gayri ayni hak tesisi gibi işlemler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılmalı ve aynı Kanun'un 7'nci maddesinde sayılan ve şartnamede yer alması gereken zorunlu hususlar ihale şartnamelerinde düzenlenmelidir. İdare tarafından kiraya verilen taşınmazların şartnamesinde, taşınmazın tapu kayıtlarına göre yeri, sınırı, yüzölçümü varsa pafta, ada ve parsel numarası ve durumu belirtilmelidir. Belediye kayıtlarında yer alan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumunun Belediyece sağlanması gerekmektedir. Taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtları arasında uyumsuzluk olması, kiralanacak olan taşınmazın şartnamede düzenlenen kullanımına ilişkin durumunun da hatalı olmasına yol açacaktır.

Yapılan incelemede, arsa olarak tapuda kayıtlı olan taşınmazların mevcut kullanım şeklinin işyeri olduğu, tapuda arsa olarak kayıtlı olan bu taşınmazların işyeri olarak kiralanmasının mümkün olmadığı bu sebeple 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre kiralama ihalesine çıkılmayarak bu işyerlerinin ecrimisil karşılığı kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından mülkiyetinde, yönetiminde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uyumu sağlanarak taşınmazların cins tashihinin yapılması ve bu taşınmazların mevcut kullanım durumlarına göre 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ilgili hükümleri uyarınca kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Yapım İşlerinde Projelerin Detaylı Olarak Hazırlanmaması Sonucu Genel Bir Uygulama Olarak İş Artışına Gidilmesi

Uygulama projesine dayalı olarak anahtar teslim götürü bedel sözleşme ile yapılan işlerde, iş artışının genel bir uygulama haline geldiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, uygulama projesi; belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak tanımlanmakta, aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (c) bendinde; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunlu olduğu belirtilmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6'ncı maddesinde, yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak üzere ihaleye çıkarılan yapım işlerinde, ihale yapılmadan önce, idare tarafından; işin yapılacağı arsa ile ilgili mülkiyet, kamulaştırma, imar işleri ve uygulama projesinin hazırlanması gerekmektedir. Uygulama projelerinde her türlü zemin araştırılmasının yapılması suretiyle zeminin yapısına uygun iksa imalatlarını barındıran statik proje, yapı estetiği ve tercihini belirleyen mimari proje, mekanik proje, elektrik projesi ve yapıya ait her türlü ayrıntıyı barındıran projenin bulundurulması gerekmektedir. Bu projelerin fen ve sanat kurallarına uygun olarak hazırlatılıp, ihale dokümanında isteklilere sunulması gerekmektedir. Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeler ihale dokümanında yer alan uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenici tarafından teklif edilen toplam bedel üzerinden akdedilmektedir. Buradan hareketle, uygulama projesinin isteklilerce tekliflerin hazırlanmasında ve ihalede rekabetin etkin düzeyde sağlanmasında önemli bir parametre olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından 2019-2020-2021 yılları içerisinde anahtar teslim götürü bedel ile ihale edilen ve sözleşme bedeli ile bitmesi gereken tüm işlerde iş artışı yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 7: İş Artışı Yapılan İşler Listesi

S.N.	İhale Kayıt Numarası	Sözleşme Bedeli (TL)	İş Artış Oranı (%)	İş Artış Bedeli (TL)
1	2020/283498	7.645.000,00	9,96	761.787,42
2	2020/575659	3.280.000,00	9,92	325.211,71
3	2020/598448	7.088.000,00	9,97	706.458,75
4	2021/235813	3.087.000,00	9,63	297.375,71
5	2020/576131	849.000,00	4,98	42.238,30
6	2021/36720	7.593.000,00	9,92	752.869,06
7	2019/386804	3.980.000,00	9,13	363.374,00
8	2021/229850	8.267.000,00	9,88	816.883,00
9	2021/727351	1.899.900,00	9,99	189.986,51
10	2020/512211	2.037.900,00	9,43	192.075,78

Yapımın her türlü ayrıntısının belirtildiği uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenici tarafından teklif edilen toplam bedel üzerinden akdedilen anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerde, iş artışının, genel bir uygulama haline gelmesinin önlenmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ihale usulleri ile ihale edilmesi gereken ve aynı ihale konusu iş içerisinde yer alabilecek mal alımlarının mevzuatta öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulü ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18'inci maddesinde ihale usulleri; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olarak belirlenmiş, ayrıca 22'nci maddesinde, ihale usulü olarak sayılmayan doğrudan temin yöntemi düzenlenmiştir. Buna göre, Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların genel alım yöntemi olan açık ihale usulü ile veya Kanundaki şartların bulunması halinde belli istekliler arasında ihale usulü ya da pazarlık usulü ile ihtiyaçlarını temin etmeleri, öte yandan Kanunun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendindeki limite kadar olan ihtiyaçları ile aynı maddenin diğer bentlerinde düzenlenmiş olan özel hallere ilişkin ihtiyaçlarını ihale yöntemlerine tabi olmadan, doğrudan teminle

karşılımları mümkün bulunmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiş olup söz konusu maddenin devamında ise aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; organizasyon hizmeti alımı, yemek alımı, yedek parça alımı, cilt ve baskı hizmeti alımı gibi alım işlerinin 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendinde öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde aynı gün içerisinde birden fazla alım yapılmak suretiyle kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Tespit edilen bazı alımlara ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 8: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Usulü İle Gerçekleştirilen İşler

İşin Adı	İşin Tarihi	İşin Tutarı (TL)
Kurumsal mobil uygulama tasarım ve yazılım hizmeti alımı işi	25.02.2021	100.000,00
Kurumsal web sitesi tasarım ve yazılım hizmeti alımı işi	25.02.2021	100.000,00
Nerdeyim ben etkinlik organizasyon hizmet işi	02.03.2021	102.600,00
Kimim ben etkinlik organizasyon hizmet işi	02.03.2021	104.450,00
Etkinlik ve organizasyon hizmet alım işi	08.07.2021	105.000,00
Gençlerle buluşma etkinlik ve organizasyon hizmet alım işi	08.07.2021	105.000,00
3 kalem baskı işi	04.08.2021	111.250,00
11 kalem baskı cilt işleri	04.08.2021	112.000,00

4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale usulleri ile karşılanması gereken ihtiyaçların kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu alımların 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelere uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerin Kanun'da yer alan ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi ve doğrudan temin yönteminin amacına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

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

8. EKLER