



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İZMİR ÇEŞME BELEDİYESİ

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto: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.....                                | 14 |
| 7. | DENETİM BULGULARI.....                             | 14 |
| 8. | EKLER.....   | 48 |



## TABLolar LİSTESİ

|  |    |
|--|----|
| Tablo 1: Personel Durumu .....                                   | 3  |
| Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....    | 4  |
| Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....                 | 4  |
| Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....                  | 5  |
| Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....      | 6  |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....      | 6  |
| Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....   | 7  |
| Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler ..... | 7  |
| Tablo 9: Avukatlık Vekâlet Ücretleri (2017-2021).....            | 35 |



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. İmar Durumu Turizm Tesis Alanı Olarak Belirlenen Bölgelerde Konut Amaçlı Kullanımın Belediye Tarafından Tespit Edilmemesi
2. Alaçatı Yat Limanı Yönetim ve Kiralama İşlemlerinin Usulüne Uygun Yapılmaması
3. Dalyan Yat Limanının İşletilmesi Sonucu Hazineye Yatırılması Gereken Payın Yatırılmaması
4. Yapı Kayıt Belgesinin Alınması Konusunda Hatalı Uygulamalar Bulunması
5. Belediyeye Ait Yat Limanı ve Kafeteryanın İşletme Haklarının İhaleye Çıkılmadan Doğrudan Belediye Şirketine Verilmesi
6. Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması
7. Taşınır Kayıtlarının Fiili Durumla Uyumlu Olmaması
8. Ambalaj Atıkları İhalesinde Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen İşleticinin Sözleşmesinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmaması
9. Belediyenin Taraf Olduğu Davalar Sonucu Ödenen Tazminatlara İlişkin Rücu Mekanizmasının İşletilmemesi
10. Belediye Alacaklarına Karşılık Haczedilen Varlıklara İlişkin Mevzuatta Öngörülen Satış İşleminin Gerçekleştirilmemesi
11. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması
12. Belediye Tarafından Ruhsat Verilmeyen Meslek Gruplarının Çevre Temizlik Vergisi ve Emlak Vergisi Mükellefiyet İşlemlerinin Etkin Şekilde Yürütülmemesi

13. Yapı Ruhsatı Alınmadan Otele Dönüştürülen Meskenlere İmar Mevzuatında Belirlenen Yaptırımların Uygulanmaması ve Mevzuata Aykırı Olarak İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilmesi
14. Büyükşehir Belediyesinden Alınması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi
15. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinden Belediye Bütçesine Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutarların Kaydedilmemesi
16. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
17. Tatil Günlerinde Çalışma Harcının Çalışma Ölçütüne Bakılmaksızın Bütün İşyerlerinden Alınması
18. İhtiyaçların Parçalara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi İle Alınması
19. Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
20. Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması
21. Yıllık Personel Giderlerinin Bir Önceki Yıl Bütçe Gelirlerinin %40'ını Aşması
22. Personel Atama ve Görevlendirmelerinin Hatalı Yapılması
23. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması



---

## 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.

Çeşme 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 yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 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 paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. 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.

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 yaptıracağı, 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, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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**

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Çeşme Belediyesinin karar organı olan Çeşme Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 15 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Çeşme Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı tek birim Özel Kalem Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 15 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

**Tablo 1: Personel Durumu**

| Personel İstihdam Türü                        | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur   | 167                             | 92                |
| Sözleşmeli Personel                           |                                 | 13                |
| Kadrolu İşçi                                  | 83                              | 71                |
| Geçici İşçi                                   | -                               | -                 |
| <b>Toplam</b>                                 | <b>250</b>                      | <b>176</b>        |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel |                                 | 227               |

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 3 adet şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

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

**Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

| E-Kod1        | Giderin Türü                                       | Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe İle Verilen Ödenek (TL) | Eklenen / Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL)   | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|---------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1             | Personel Giderleri                                 | 0,00                                | 31.029.000,00                 | 905.000,00                    | 31.934.000,00         | 26.427.597,96             | 5.506.402,04             | 0,00                             |
| 2             | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00                                | 5.754.000,00                  | 82.000,00                     | 5.836.000,00          | 4.499.270,50              | 1.336.729,50             | 0,00                             |
| 3             | Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 0,00                                | 97.666.000,00                 | 12.404.749,00                 | 110.070.749,00        | 89.424.567,99             | 20.646.181,01            | 0,00                             |
| 4             | Faiz Giderleri                                     | 0,00                                | 20.000,00                     | 0,00                          | 20.000,00             | 0,00                      | 20.000,00                | 0,00                             |
| 5             | Cari Transferler                                   | 0,00                                | 5.680.000,00                  | -1.387.749,00                 | 4.292.251,00          | 3.267.705,26              | 1.024.545,74             | 0,00                             |
| 6             | Sermaye Giderleri                                  | 0,00                                | 56.350.000,00                 | -8.780.000,00                 | 47.570.000,00         | 34.109.059,65             | 13.460.940,35            | 0,00                             |
| 7             | Sermaye Transferleri                               | 0,00                                | 2.001.000,00                  | 6.480.000,00                  | 8.481.000,00          | 8.474.063,33              | 6.936,67                 | 0,00                             |
| 8             | Borç Verme   | 0,00                                | 11.500.000,00                 | -9.704.000,00                 | 1.796.000,00          | 0,00                      | 1.796.000,00             | 0,00                             |
| 9             | Yedek Ödenek                                       | 0,00                                | 0,00                          | 0,00                          | 0,00                  | 0,00                      | 0,00                     | 0,00                             |
| <b>Toplam</b> |  | <b>0,00</b>                         | <b>210.000.000,00</b>         | <b>0,00</b>                   | <b>210.000.000,00</b> | <b>166.202.264,69</b>     | <b>43.797.735,31</b>     | <b>0,00</b>                      |

Çeşme Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 210.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup 2021 yılı ödenek toplamı 210.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 166.202.264,69 TL bütçe gideri yapılmış, 43.797.735,31 TL ödenek iptal edilmiştir.

**Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu      | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL) | Red ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|----------------------|---------------------|-------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri                | 76.867.000,00            | 67.555.810,14        | 1.097.948,76        | 66.457.861,38     | 86,46                   |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 26.062.000,00            | 25.958.802,71        | 281.771,73          | 25.677.030,98     | 98,52                   |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar      | 6.230.000,00             | 886.046,26           | 0,00                | 886.046,26        | 14,22                   |
| 05- Diğer Gelirler                 | 55.842.000,00            | 68.231.055,70        | 909.930,68          | 67.321.125,02     | 120,56                  |
| 06- Sermaye Gelirleri              | 35.006.000,00            | 20.795.828,21        | 400,00              | 20.795.428,21     | 59,41                   |

|                          |                       |                       |                     |                       |              |
|--------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|--------------|
| 08-Alacaklardan Tahsilat | -7.000,00             | 0,00                  | 0,00                | 0,00                  | 0,00         |
| 09- Red ve İadeler       | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                | 0,00                  | 0,00         |
| <b>Toplam</b>            | <b>200.000.000,00</b> | <b>183.427.543,02</b> | <b>2.290.051,17</b> | <b>181.137.491,85</b> | <b>90,57</b> |

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %90,57 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler (%120,56) beklenenin üstünde, sermaye gelirleri (%59,41) ve alınan bağış ve yardımlar (%14,22) ise beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu                          | Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri                                 | 31.029.000,00                  | 26.427.597,96                         | 85,17                   |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 5.754.000,00                   | 4.499.270,50                          | 78,19                   |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 97.666.000,00                  | 89.424.567,99                         | 91,56                   |
| 04- Faiz Gideri  | 20.000,00                      | 0,00                                  | 0,00                    |
| 05- Cari Transferler                                   | 5.680.000,00                   | 3.267.705,26                          | 57,53                   |
| 06- Sermaye Giderleri                                  | 56.350.000,00                  | 34.109.059,65                         | 60,53                   |
| 07- Sermaye Transferleri                               | 2.001.000,00                   | 8.474.063,33                          | 423,49                  |
| 08- Borç Verme   | 0,00                           | 0,00                                  | 0,00                    |
| 09- Yedek Ödenekler                                    | 11.500.000,00                  | 0,00                                  | 0,00                    |
| <b>Toplam</b>  | <b>210.000.000,00</b>          | <b>166.202.264,69</b>                 | <b>79,14</b>            |

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %79,14 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %323,49 oranında aşılmıştır. Bu artış Belediyenin şirketlerine sermaye aktarımlarından kaynaklanmaktadır. Diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

tablolarda yer almaktadır.

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi                         | 2019 Yılı (TL)<br>(A) | 2020 Yılı (TL)<br>(B) | 2021 Yılı (TL)<br>(C) | 2020-2019<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[D=(B-A)/A] | 2021-2020<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[E=(C-B)/B] |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--|--|
| Vergi Gelirleri                                | 43.915.305,12         | 53.561.610,86         | 67.555.810,14         | 21,97  | 26,13  |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri                 | 15.712.769,83         | 15.581.051,68         | 25.958.802,71         | -0,84  | 66,60  |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler       | 38.820,31             | 322.489,36            | 886.046,26            | 730,72   | 174,75   |
| Diğer Gelirler                                 | 29.697.474,52         | 36.091.650,83         | 68.231.055,70         | 21,53  | 89,05  |
| Sermaye Gelirleri                              | 1.730.346,32          | 1.307.441,49          | 20.795.828,21         | -24,44   | 1490,57  |
| <b>Toplam</b>                                  | <b>91.094.716,10</b>  | <b>106.864.244,22</b> | <b>183.427.543,02</b> | 17,31  | 71,65  |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 1.429.807,68          | 2.192.112,94          | 2.290.051,17          | 53,32  | 4,47   |
| <b>Net Toplam</b>                              | <b>89.664.908,42</b>  | <b>104.672.131,28</b> | <b>181.137.491,85</b> | <b>16,74</b>                                     | <b>73,05</b>                                     |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 76.465.360,57 TL'lik (73,05) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 13.994.199,28 TL (%26,13), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 10.377.751,03 TL (%66,60), diğer gelirlerde 32.139.404,87 TL (%89,05) ve sermaye gelirlerinde 19.488.386,72 TL (%1490,57) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda yıl içerisinde gerçekleşen taşınmaz satışları ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi                             | 2019 Yılı (TL)<br>(A) | 2020 Yılı (TL)<br>(B) | 2021 Yılı (TL)<br>(C) | 2020-2019<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[D=(B-A)/A] | 2021-2020<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[E=(C-B)/B] |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--|--|
| Personel Giderleri                                 | 21.588.401,95         | 23.222.319,98         | 26.427.597,96         | 7,57   | 13,80  |
| Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 3.716.725,36          | 4.060.555,54          | 4.499.270,50          | 9,25   | 10,80  |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 53.273.323,76         | 62.107.529,59         | 89.424.567,99         | 16,58  | 43,98  |

|                      |                      |                       |                       |              |              |
|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|--------------|
| Faiz Giderleri       | 4.798,68             | 1.951.128,26          | 0,00                  | 40559,69     | -100,00      |
| Cari Transferler     | 2.882.245,12         | 2.746.707,84          | 3.267.705,26          | -4,70        | 18,97        |
| Sermaye Giderleri    | 5.515.492,80         | 14.059.036,32         | 34.109.059,65         | 154,90       | 142,61       |
| Sermaye Transferleri | 57.625,00            | 2.087.991,10          | 8.474.063,33          | 3523,41      | 305,85       |
| <b>Toplam</b>        | <b>87.038.612,67</b> | <b>110.235.268,63</b> | <b>166.202.264,69</b> | <b>26,65</b> | <b>50,77</b> |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 55.966.996,06 TL (%50,77) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 3.205.277,98 TL (%13,80), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 438.714,96 TL (%10,80) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 27.317.038,40 TL'lik (%43,98), sermaye giderlerinde 20.050.023,33 TL'lik (%142,61) ve sermaye transferlerinde 6.386.072,23 TL'lik (%305,85) artış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 1.951.128,26 TL'lik (%100,00) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 200.001.459,27 TL, Faaliyet Geliri 246.203.559,75 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 46.202.100,48 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Şirketin Adı  | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|---|----------------------------|--|-----------------|
| 1       | Çeşur Çeşme İmar Turizm Ticaret ve Teknik Hizmetleri ve Liman İşletmeciliği Limited Şirketi | 42.938.350,00              | 42.938.350,00                                | 100             |
| 2       | Alataş Alaçatı İmar İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi                          | 51.250.000,00              | 51.240.000,00                                | 99,98           |
| 3       | Çeşme Jeotermal Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi                                     | 5.000.000,00               | 240.000,00                                   | 4,80            |

**Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Belediye Şirketi | Hissedar Olduğu Şirket | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Belediye şirketinin Hisse Oranı (%) |
|---------|------------------|------------------------|----------------------------|--|-------------------------------------|
|---------|------------------|------------------------|----------------------------|--|-------------------------------------|

|   |  |  |                  |            |       |
|---|--|--|------------------|------------|-------|
| 1 | Çeştur Çeşme İmar Turizm Ticaret ve Teknik Hizmetleri ve Liman İşletmeciliği Limited Şirketi | Tetusa Özel Sağlık Hizmetleri Termal Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi | 60.000.000,00    | 590.000,00 | 0,98  |
| 2 | Alataş Alaçatı İmar İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi                           | Alaçatı Elektrik Üretim Anonim Şirketi                                       | 100.000,00       | 10.000,00  | 10,00 |
|   |  | Mavisu Anonim Şirketi  | 6.500.000,00     | 31.666,66  | 0,48  |
|   |  | Alaçatı Yatırım Anonim Şirketi   | 13.000.000,00    | 650.000,00 | 5,00  |
|   |  | Tetusa Özel Sağlık Hizmetleri Termal Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi | 60.000.000,00    | 140.000,00 | 0,23  |
|   |  | Ares Alaçatı Rüzgar Enerjisi Santrali Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi       | 1.000.000.000,00 | 40.000,00  | 0,004 |
|   |  | İzmir Teknoloji Geliştirme Bölgesi Anonim Şirketi                            | 1.200.000,00     | 10.000,00  | 0,83  |

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Çeşme 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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

---

---

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim 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 mali ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve 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 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.

Çeşme Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Belediye organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Organizasyon şemasında yer alan müdürlükler için Görev, Yetki ve Sorumlulukları Yönetmeliği düzenlenmiştir. Faaliyetlere ilişkin iş akış süreçleri 2016 yılında belirlenmiştir. İş akış süreçlerinin güncellenmesi için Belediye bünyesinde yürütülen bir çalışma ise bulunmamaktadır.

Belediyede yetki devirleri ve sınırlarına ilişkin yazılı olarak belirlenmiş bir belge bulunmamaktadır. Belediye yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği doğrultusunda 2015-2016 yılları için Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Ancak 2016 yılından sonra Belediye Eylem Planı’nı güncellememiştir.

Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi personele tebliğ edilerek Belediye yönetici ve personeli ile Etik Kurallara ilişkin sözleşme imzalanmıştır. Belediyenin Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri hakkında eğitim programı bulunmamaktadır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Belediyede hassas görevlere ilişkin prosedürler bulunmamaktadır. Belediyede ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmamıştır.

Belediye bünyesinde risk yönetim çalışmaları bulunmamaktadır. Belediyede ön mali kontrol sistemi kapsamında harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılmaktadır. Mali hizmetler biriminde ise tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk lirasını aşanlar ön mali kontrole tabi tutulmaktadır.

Belediyede yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi mevcuttur. Belediyenin tüm birimlerinde işlemler internet ve network üzerindeki sunucular üzerinde yapılmaktadır. Belediye personeli, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli ve yeterli bilgiye sunucular üzerinden ulaşabilmektedir.

İdare faaliyet raporu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak hazırlanarak Belediye'nin internet sitesinde yayınlanmıştır. İdare faaliyet raporunda faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Belediyede gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı kapsamlı ve güncel bir veri kayıt ve dosyalama sistemi bulunmaktadır. Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini büyük ölçüde sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir. Buna karşılık Belediyede fiziksel, çevresel kontroller ve yedeklemeye ilişkin prosedürler yazılı olarak belirlenmemiştir. Sistem yazılımlarının, uygulamaların ve veri tabanlarının yedekleri düzenli olarak alınmaktadır. Alınan yedekler kurum bilişim sistemlerinin bulunduğu coğrafi mekânda farklı ve güvenli bir ortamda muhafaza edilmemekle birlikte kurum içinde muhafaza edilmektedir.

Belediyede İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu görevlendirilmemiş olmakla birlikte iç kontrol sistemine ilişkin değerlendirme çalışmaları da yürütülmemektedir.

İç kontrol faaliyetleri kapsamında üst yönetici ve ilgili harcama yetkileri tarafından güvence beyanları verilmiştir.

Belediyede iç denetim birimi kurulmamıştır. Bu nedenle iç denetçi kadro cetveli bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; Belediye bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin önemli ölçüde yerine getirilmediği görülmüştür.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Çeşme Belediyesinin 2021 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: İmar Durumu Turizm Tesis Alanı Olarak Belirlenen Bölgelerde Konut Amaçlı Kullanımın Belediye Tarafından Tespit Edilmemesi**

Yapılan incelemelerde imar durumları turizm tesis alanı olarak belirlenen yerlerin konut amaçlı kullanımlara çevrildiği ve Belediye tarafından gerekli tespitlerin yapılmaması sebebiyle 3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı kullanımların oluştuğu görülmüştür.

---

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Genel esaslar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "*Herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılmaz.*" hükmü yer almakta olup, herhangi bir parsel üzerinde, kat irtifakı, yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi ve kat mülkiyetine ilişkin işlemlerin onaylı imar planlarındaki kullanım amacı doğrultusunda tesis edilmesi gerekmektedir.

İmar planlarında turizm tesis alanı olarak ayrılan alanlarda, turizm belgesi alan yatırımcılar tarafından turizm tesisi yapılması gerekirken söz konusu alanlarda kat irtifakı ve kat mülkiyetine ilişkin işlemler tesis ettirilerek bu alanların konut amaçlı kullanımlara dönüştürüldüğü görülmüştür. Böylece "turizm emsali" ile inşa edilen yapıların konut olarak kullanılması turizm alanlarının daraltılmasına, bu alanlarda konut amaçlı ruhsat alan yapılar bakımından da donatı eksikliğine ve turizm tesisi inşaat emsalinin konut alanları inşaat emsaline göre daha yüksek verilmesi sebebiyle haksız kazanç elde edilmesine yol açmaktadır. Ayrıca turizm tesis alanlarının imar planında belirtilen amaçtan farklı olarak kullanılması sebebiyle de İmar Kanunu'na aykırılık oluşmaktadır.

Ayrıca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü) 22.01.2013 tarih ve 69607736-1151 sayılı Genelgesi'nde;

- Belediye tarafından Tapu Sicil Müdürlüğüne bildirim yapılarak, bu parseller için "İmar Plânında Turizm Tesis Alanı" olarak tapu siciline belirtme yapılmasının sağlanması,

- Kat irtifakı veya kat mülkiyeti kurulmasına ilişkin taleplerde mimari projeyi ve yapı ruhsatını onaylayan ilgili belediye veya il özel idaresi tarafından, onaylı mimari projedeki tüm bağımsız bölümlerin kullanım amacının mimari proje üzerinde belirtilerek onama yapılması,

- Bu alanlara ait yönetim plânında konut amaçlı kullanımların uygun görülmemesi,

- Cins değişikliği işlemlerinde görüş verecek olan ilgili belediye veya il özel idaresi tarafından söz konusu alanın imar planında turizm tesis alanı olduğunun ilgili tapu sicil müdürlüğüne bildirilmesi

gibi önlemler yer almaktadır.

Bu çerçevede turizm tesis alanı olarak kullanım kararı getirilen ve plan hükümlerinde konut amaçlı kullanım getirilmeyen yerlerde konut kullanımının engellenmesi için Belediye tarafından yukarıda belirtilen önlemlerin alınması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında bu

---

önlemlerin bir kısmının alındığı ifade edilmiş olsa da söz konusu kullanımların engellenmesine yönelik 3194 sayılı İmar Kanunu yaptırımların uygulanması adına tespitler yapılarak ilgili Bakanlığa bilgilendirmelerin yapılmadığı görülmüştür.

Böylece Belediye tarafından bu gibi yerlerin tespitlerinin yapılmaması veya geç yapılması sebebiyle turizm tesis alanı olarak kullanım kararı getirilen ve plan hükümlerinde de açıkça belirtilmeyen parsellerin daha sonra konut amaçlı kullanımlara dönüştürülmesi engellenememiştir.

Sonuç olarak Belediye tarafından belirtilen yerlerin tespiti yapılarak Bakanlığına bildirilmesi ve ilgili genelge kapsamında gerekli önemlerin alınarak turizm emsali ile inşa edilen yapıların konut olarak kullanımların izin verilmemesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Alaçatı Yat Limanı Yönetim ve Kiralama İşlemlerinin Usulüne Uygun Yapılmaması**

Ulaştırma Bakanlığı tarafından kesin devri Alaçatı beldesine sonrasında belde belediyesinin hak ve yükümlülüklerinin Çeşme Belediyesine devrolması sonucu mülkiyeti İdareye geçen Alaçatı Yat Limanına ilişkin yapılan incelemelerde tespit edilen mevzuata aykırı hususlar maddeler halinde açıklanmıştır.

### **A) Yat Limanı İşleticisi Tarafından Kira Bedeli Hesabında Beyan Edilmesi Gereken Mali Tabloların Belediyeye Sunulmaması**

Yapılan incelemelerde Alaçatı Yat Limanı işleticisi tarafından kira bedeli hesabında beyan edilmesi gereken mali tabloların belediyeye sunulmadığı ve gayrisafi hasılat üzerinden ödenmesi gereken kira bedellerinin kiracı tarafından kanıtlayıcı evrak mahiyetinde bilanço, gelir tablosu, beyanname örneği gibi belgelere dayanılmadan gönderildiği görülmüştür.

05.06.1998 tarihinde Alaçatı Belde Belediyesi ile yüklenici arasında yapılan sözleşmenin “Kira” başlıklı 6.a bendinde; *“Yat Limanının yıllık kira bedeli ait olduğu yılın gayrisafi iradının %5’i dir.” ... Belediye Yat Limanının işletilmesiyle ilgili bilanço, gelir-gider cetveli ve diğer belgeler hakkında gerektiğinde bilgi alma ve denetleme hakkına sahiptir.*” denilmesine rağmen Belediye tarafından şu ana dek herhangi bir denetim yapılmamıştır.

Kira bedeli hesabında kiracı tarafından Belediyeye gayrisafi hasılatını kanıtlayacak herhangi bir belge sunulmadan hesaplandığı ve bu şekilde kamu idaresi tarafından kira bedelinin doğru hesaplanması konusunda iç kontrol riski yaratmaktadır.



---

Kamu idaresi cevabında 2019-2021 yıllarına ait mali tablolar kiracıdan temin edilmiş olduğu belirtilmiş olup söz konusu kira bedellerinin ilgili mali tablolarda belirtilen gayrisafi hasılat üzerinden alınması gerekmektedir.

Bu sebeple kira bedelinin hesabında kiracı tarafından kanıtlayıcı evrakların Belediyeye sunulması gerekmekte olup sunulmaması halinde Belediye tarafından sözleşme hükümleri gereğince denetimin yapılarak kira bedelinin tespitinde yaşanabilecek risklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

### **B) Hasılat Paylaşımının Gayrisafi Hasılat Üzerinden Alınmaması**

Yapılan incelemede Alaçatı Yat Limanı sözleşmesinde belirtilen hasılat paylaşımının gayrisafi hasılat üzerinden yapılması gerekirken belediye ve hazineye ait tutarların bu hasılat üzerinden yapılmadığı görülmüştür.

05.06.1998 tarihinde Alaçatı Belde Belediyesi ile yüklenici arasında yapılan sözleşmenin “Kira” başlıklı 6.a bendinde; *Yat Limanının yıllık kira bedeli ait olduğu yılın gayrisafi iradının %5’i dir,*

“Hazine payı” başlıklı 6.b maddesinde; *“Kiracı, Belediye ile Ulaştırma Bakanlığı arasında imzalanan 10.10.1997 tarihli Kesin Devir ve Teslim Tutanağının H bendinin 4’üncü fıkrasında anılan ve her yılın gayrisafi iradın %10 u olarak belirlenen meblağın Belediye tarafından Hazineye ödeneceği,”* hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde yüklenicinin söz konusu yat limanından elde ettiği geliri sadece 600- Yurt içi satışlar hesabı üzerinden hesapladığı görülmüştür.

Söz konusu sözleşmenin “Yat limanının halihazır durumu” başlıklı 4’üncü maddesinde; Alaçatı Yat Limanı; ana ve tali dalgakıranlar, yer yanaşma rıhtımları, çekek yeri ve kıyı kenar çizgisinin deniz tarafında kalan geri saha dolgusu ve projesine göre ikmal edilmiş olup yaklaşık su alanı 70.000 m<sup>2</sup>, kara alanı 33.000 m<sup>2</sup> alan olduğu belirtilerek kiracıya bu alanın tamamı bırakılmıştır.

Kiracı tarafından söz konusu yat limanı ve geri dolgu alanında bulunan kiralanan yerlerin tamamından gelir elde edilmekte olup bu bölgelerden akaryakıt, kira, otopark, faiz gibi elde edilen gelirler 649-Diğer faaliyetlerden elde edilen gelir ve karlar hesaplarında izlenmektedir. Ancak kiracı tarafından Belediye ve Hazineye ayrılan pay sadece 600- Yurt içi satışlar hesabından elde edilen hasılat üzerinden ödenmektedir.

---

Sonuç olarak Alaçatı Yat Limanından kiracı tarafından elde edilen gayrisafi hasılatın tamamı üzerinden kira gelirinin ödenmesi gerekmekte olup söz konusu tutarların Belediye ve Hazineye doğru olarak intikali sağlanmalıdır.

### **C) Kira Sözleşmesinin Bitmesine Rağmen İhalesiz Olarak İşletirilmesi**

Yapılan incelemelerde Alaçatı Yat Limanı'nın kira süresi 2017 Ocak ayı itibarıyla bitmesine rağmen Belediye tarafından söz konusu taşınmazın işletilmesi için ihaleye çıkılmadığı ve ihalesiz olarak işletildiği görülmüştür.

Söz konusu taşınmaz 05.06.1998 tarihinde yapılan kira sözleşmesi ile kiralanmış olup kira sözleşmesinin "Kira süresi" başlıklı 7'nci maddesinde; *"Yat Limanının kira süresi işbu sözleşmesinin imza ve limanın kiracıya tesliminden itibaren 10 yıl olarak belirlenmiştir...Yukarıda belirlenen kira süresinin bitiminden 1 yıl önce kiracının belediyeye bildirmesi ve tarafların anlaşması koşuluyla yeni bir 10 yıllık dönem için 6570 sayılı Gayrimenkul Kiralanması Hakkında Kanun hükümlerine göre sözleşme uzatılabilir."* ifadelerine yer verilmiştir.

Bu çerçevede ilgili yat limanı kiracı tarafından işletilmiş olup 2017 Ocak ayı itibarıyla kira süresinin sona erdiğinin Belediyenin 26.03.2018 tarih ve 43321 sayılı yazısıyla yapılan ihtarname ile bildirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu ihtar kira süresi bitiminden 13 ay geç yapılmış olup geç yapılan ihtar sebebiyle taşınmazın kiracı tarafından iki yıl daha fazla kullanılmasına sebebiyet verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* denilmektedir.

Bu kapsamda söz konusu Yat Limanı halen ilgili kiracı tarafından işletilmekte olup Belediye tarafından ihale süreci başlatılmamıştır. Sonuç olarak söz konusu taşınmazın ihalesiz kullanımına son verilmesi ve ihale kapsamında kiralanması gerekmektedir.

---

---

#### **D) İşletmelerin Kullanım Alanlarının Ruhsatlarla Uyumlu Olmaması**

Yapılan incelemelerde Alaçatı Yat Limanında bulunan işletmelerin kullanım alanlarına ilişkin metrekarelerinin Belediye tarafından verilen ruhsatlarla uyumlu olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* denilmektedir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre işyerlerine verilen ruhsatlarda kullanım alanı zorunlu bir unsur olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda işyerlerinin fiili kullanım alanlarıyla ruhsatlarda belirtilen alanların örtüşmesi zorunludur.

Belediye tarafından bir gayrimenkul değerlendirme şirketine hazırlattırılan 16.06.2021 tarihli kira tespit raporunda Yat Limanında bulunan işletmelerin kullanım alanları tespit edilmiş olup Belediye tarafından verilen ruhsatlarla söz konusu kullanım alanları arasında farkların olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak Belediye tarafından yapılacak denetimlerle söz konusu işyerlerine ilişkin fiili kullanım alanlarıyla işletme ruhsatlarında belirtilen alanların uyumlu olmasının sağlamalı ve taşınmazın durumuna göre işleticilerden ecrimisil veya işgaliye bedelleri alınmalıdır.

#### **BULGU 3: Dalyan Yat Limanının İşletilmesi Sonucu Hazineye Yatırılması Gereken Payın Yatırılmaması**

Yapılan incelemelerde Dalyan Yat Limanı'nın işletilmesi sonucu Hazineye aktarılması gereken payın Belediye tarafından yatırılmadığı görülmüştür.

Belediyenin uhdesinde bulunan Dalyanköy Yat Limanı'nın işletilmesi adına belediye şirketiyle (kiracıyla) yapılan 08.02.2000 tarihinde yapılan sözleşmesinin 6'ncı maddesinde; *"Yat yaşama yerinin kullanım hakkının şirkete devredilmesine karşılık, Şirket Belediyeye elde edilen karın %50'sini yatıracağı gibi, Belediye ile Ulaştırma Bakanlığı arasında imzalanan protokol gereği Hazine'ye ödenmesi gerekli gayrisafi hasılatın %10'unun da ödeyecektir."* denilmektedir.

---

Bu madde hükmü gereği belediye şirketi tarafından işletilen yat limanında elde edilen karın %50'si Belediyeye; Belediyenin Bakanlıkla yaptığı protokol gereği gayrisafi hasılatın %10'u ise Belediye tarafından Hazineye ödenmek üzere şirketten tahsil edilmesi gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında 2020 yılına ilişkin ödemelerin yapıldığı ve 2021 yılına ilişkin ödemenin de yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak yapılan kira sözleşmesine istinaden şirketin yat limanını işletmesinden elde ettiği gayrisafi hasılatın %10'nun Belediye tarafından Hazineye aktarılması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Yapı Kayıt Belgesinin Alınması Konusunda Hatalı Uygulamalar Bulunması**

Yapılan incelemelerde yapı kayıt belgesinin alınması konusunda tespit edilen hatalı uygulamalar maddeler halinde açıklanmıştır.

##### **A) Kiralanan Taşınmaz İçin Kiracı Tarafından Yapı Kayıt Belgesi Alınması**

Yapılan incelemelerde Belediye tarafından kiralanan bir taşınmazın kiracısı tarafından söz konusu taşınmaz için yapı kayıt belgesi alındığı görülmüştür.

Ilıca Mahallesi 5414 Sokak No:2 adresinde yer alan taşınmaz 22.04.2011 tarihinde yapılan kira sözleşmesiyle kiralananmış olup söz konusu kira sözleşmesinin 5'inci maddesinde: *"...Belediye'nin izin verdiği ebatlarda ve Belediye'nin onaylayacağı projeye dayalı olarak, Belediye'nin belirleyeceği ebatlarda, ruhsat almak suretiyle, Belediye'nin onaylayacağı malzeme ile tesis yapılabilir. Sözleşme sonunda yapılan imalat ve tesis Belediye'ye terk edilecek olup yol ve yeşil alandan kalan kısmı sözleşme kapsamında değildir..."* şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu taşınmaz için kiracı tarafından yaptırılan tesis için yapı kayıt belgesi alınmış olup taşınmazın kiracıya Belediye tarafından satışı talep edilmiştir. Ancak ilgili taşınmazın kira sözleşmesi 22.04.2014 tarihinde son bulmuş olup kira sözleşmesinin 5'inci maddesi gereği üzerinde yer alan yapılar Belediyenin uhdesine ve mülkiyetine geçmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 16'ncı maddesinin yedinci fıkrası uyarınca Hazineye ait taşınmazlar ile sekizinci fıkrası uyarınca da mülkiyeti belediye ait olan taşınmazlar üzerinde 31.1.2017 tarihinden önce ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı inşa edenler bu yapılar için yapı kayıt belgesi alabileceği belirtilmiştir. Yani yapı sahiplerince belediyeye ait

---

taşınmazlar üzerinde bulunan ve ancak kendilerine ait yapılar için yapı kayıt belgesi alınabileceğinden hareketle son bulan bir kira sözleşmesi hükümlerine göre Belediyenin mülkiyetine geçen yapılar için yapı kayıt belgesi alınarak 3194 sayılı Kanun'un Geçici 16'ncı madde hükmünden faydalanılması mümkün değildir.

Sonuç olarak yapılan kira sözleşmesi gereği Belediyenin mülkiyetine geçen yapılar için alınan yapı kayıt belgesinin iptal edilerek söz konusu taşınmazın Belediyenin hüküm ve tasarrufu altına geçmesi gerekmektedir.

### **B) Kamu Hizmetine Ayrılan veya Kamunun Yararlanmasına Açık Yol Park Meydan Gibi Taşınmazlar İçin Yapı Kayıt Belgesi Alınması**

Yapılan incelemelerde belediyelerin kamu hizmetine ayrılan meydan, yol, park gibi taşınmazları için yapı kayıt belgesinin alındığı ve bu taşınmazlar için yapı kayıt belgesi sahibi kişiler tarafından kendilerine satışının yapılması için Belediyeye başvuruların yapıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun geçici 16'ncı maddesinde afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31.10.2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31.12.2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde yapı kayıt belgesi verilebileceği belirtilmiş olup yapı kayıt belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan satılacağı belirtilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılan Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Hazineye ve belediyeye ait taşınmazlar üzerindeki yapılar" başlıklı 7'nci maddesinde; "... Belediyelerin özel mülkiyetinde olan taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olan yapılara Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Böyle bir durumda, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan bunlara satılır." denilmekte olup yapılan incelemelerde belediyelerin özel mülkiyetinde olmayan kamu hizmetine ayrılan yol, park, meydan gibi taşınmazları için yapı kayıt belgelerinin

---

alındığı ve Belediyeye ilgili taşınmazın satışı için başvurulduğu görülmüştür. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediyelerin sadece özel mülkiyetinde olan taşınmazlar için yapı kayıt belgesi verilebileceği belirtilmiş olmasına rağmen Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından imar planlarında yol, park, meydan olarak belirlenen yerler için yapı kayıt belgelerinin verildiği görülmüştür.

Sonuç olarak Belediye özel mülkiyetinde bulunmayıp imar planlarında yol, park meydan olarak kamu hizmeti için kullanılan taşınmazlar için yapı kayıt belgelerinin Belediyenin ilgili birimlerince tarafından takip edilerek ve belirlenen taşınmazlar için yapı kayıt belgelerinin iptal edilmesi gerekmektedir.

### **C) Yapı Kayıt Belgesi Maliklerinden Bu Belgelerin Temin Edilmemesi ve Geçerliliğine İlişkin Denetimlerin Yapılmaması**

Yapılan incelemelerde Belediye tarafından yapı kayıt belgesi maliklerinden yapı kayıt belgelerinin temin edilmediği ve yapı kayıt belgelerine ilişkin denetimlerin yapılmadığı görülmüştür.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 06.06.2018 tarihinde çıkarılan Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'a ilişkin Tebliğ'in 6'ncı maddesinde: "*Yapı Kayıt Belgesi verilen yapıların malikleri, bu belgenin bir örneğini belediye ve mücavir alan sınırları içinde ilgili belediyesine, bu sınırlar dışında il özel idaresine vermek zorundadır...*" denilmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere belediye sınırları içinde yapı kayıt belgesi alan maliklerin yapı kayıt belgelerinin bir örneğini ilgili belediyesine vermek zorunda olduğu belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde Belediye tarafından belediye sınırları içinde alınan yapı kayıt belgelerine ilişkin bir veri bulunmadığı ve bu belgelerin geçerliliğine ilişkin bir denetimin yapılmadığı görülmüştür.

İlgili mevzuat hükmünde de açıklandığı üzere Belediye tarafından belediye ve mücavir alan sınırları içinde yapı kayıt belgesi alan maliklerden yapı kayıt belgelerinin bir örneğinin temin edilmesi gerekmekte olup bu belgelerin geçerliliğine dair denetimlerin yapılması uygun olacaktır.

---

---

**BULGU 5: Belediyeye Ait Yat Limanı ve Kafeteryanın İşletme Haklarının İhaleye Çıkılmadan Doğrudan Belediye Şirketine Verilmesi**

Belediyeye ait yat yanaşma yeri ve kafeteryanın işletme haklarının ihaleye çıkılmadan doğrudan protokol yapılarak Belediyenin sermayesinin tamamına sahip olduğu şirkete verildiği 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'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde ise Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 35'inci maddesinde ihale usulleri sayılmış, 36'ncı maddesinde ise; Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Yine 2886 sayılı Kanun'un üçüncü kısmında ihaleye tabi olmayan işlemler sayılmıştır. Bu işlemler arasında sayılmayan tüm işlemler için ihaleye çıkılması gerekmektedir. Belediyeye ait taşınmazların işletme haklarının kiraya verilmesi ihaleye tabi olmayan işlemler arasında sayılmamıştır. Dolayısıyla belediyelere ait taşınmazların işletme haklarının ihale yoluyla kiraya verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin ihale yoluna başvurmadan mülkiyetinde bulunan yat yanaşma yerinin işletme hakkını 08.02.2000 tarihinde imzalanan protokol ile taraflardan birinin diğerine fesih ihbarında bulunmadığı sürece süresiz olarak ve kafeteryanın işletme hakkını ise Başkanlık oluru ile doğrudan sermayesinin tamamına sahip olduğu Çeş-Tur İmar Turizm Ticaret ve Teknik Hizmetler Limited Şirketine kiraya verdiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin söz konusu taşınmazların işletme haklarını kiraya verirken, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda belirlenen esas usul olan kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkması gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması**

Belediye mülkiyetinde bulunan 32 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale suretiyle kiralanması usulü yerine ecrimisil karşılığında taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak kullanıldığı görülmüştür.

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

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

*"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. (...)*

*Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.*

*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*

(.)"

hükümleri yer almaktadır.

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



---

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

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

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

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan 32 adet taşınmazın ihale edilmeksizin ecrimisil bedeli tahsili suretiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin vererek taşınmazlarını ecrimisil tahsili yöntemiyle idare etmesi 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yöntemiyle kiraya verilmesi sağlanmalıdır.

#### **BULGU 7: Taşınır Kayıtlarının Fiili Durumla Uyumlu Olmaması**

Belediyenin taşınır kayıtları incelendiğinde kayıtların fiili durumla uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal

---

Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde "Bu Yönetmeliğin amacı, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir," denilmektedir.

İlgili Yönetmelik'in "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde;

"(1) Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur. Her bir kaydın belgeye dayanması şarttır.

(2) Bu çerçevede;

a) Önceki yıldan devren gelen taşınırlar ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırlar,

b) Taşınırlardaki kayıp, fire, yıpranma ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmalar,

c) Sayım sonucunda ortaya çıkan fazlalar, miktar ve değer olarak kayıtlara alınarak takip edilir."

"Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"(1) Taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir.

(2) Giriş ve çıkış kayıtları Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılır. Giriş ve çıkış kayıtlarında;

a) Satın alma suretiyle edinme ve değer artırıcı değişiklik hallerinde maliyet bedeli,

b) Bedelsiz devir, kullanılamaz hale gelme, yok olma ve hurdaya ayrılma hallerinde kayıtlı değeri,

c) Bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırlarda; bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit

---

*komisyonunca belirlenen değer, esas alınır.*

*(3) Değer tespit komisyonu, harcama yetkilisinin onayı ile taşınır kayıt yetkilisinin ve işin uzmanının da katıldığı en az üç kişiden oluşturulur. Komisyon değer tespitinde ticaret odası, sanayi odası, borsa, meslek kuruluşları, ilgili diğer kuruluşlardan veya aynı nitelikteki taşınırı satın alan idarelerden ve fiyat araştırması sonuçlarından yararlanabilir. (2)*

*(4) Satın alma suretiyle edinilen taşınırların maliyet bedelinin tespitinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümleri uygulanır. Faturada çeşitli taşınırlar için topluca gösterilmiş giderler olması durumunda, giderler taşınırların alış bedelleri ile orantılı olarak paylaşılır. Taşınırlar faturada kayıtlara esas olacak şekilde çeşitleri itibarıyla ayrı ayrı gösterilir.” şeklinde hükümler mevcuttur.*

Bu hükümler çerçevesinde Belediyenin tüm taşınırlarının taşınır sistemine kayıtlı olması gerektiği ve bu kayıtların zamanı ile bedelleri ilgili maddelerde detaylı olarak açıklanmıştır. Ancak yapılan incelemelerde Belediyenin taşınır sisteminde kayıtların fiili durumla uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Bu duruma taşınır kayıtlarında bulunan ancak Belediye de bulunmayan bir adet gemi örnek verilebilir. Yine Belediye tarafından alınan taşınırların tamamının tüketilmemesine ve dayanıklı taşınır olup olmadığına bakılmaksızın doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Sonuç olarak muhasebe sistemi ve kamu kaynaklarının kullanılma ilkeleri doğrultusunda; kamu kaynaklarının hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ilkeleri doğrultusunda bu taşınırların taşınır sisteminde ve muhasebe sisteminde kayıt altına alınması gerekmektedir.

### **BULGU 8: Ambalaj Atıkları İhalesinde Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen İşleticinin Sözleşmesinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmaması**

Belediye tarafından 27.12.2017 tarih ve 30283 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği kapsamında ihale edilen ambalaj atıklarının toplanması, değerlendirilmesi ve taşınması işinde sözleşme yükümlülüğünü yerine getirmeyen işleticinin sözleşmesinin feshedilmediği ve ihale yasaklısı yapılmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinde; müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak

yerine getirmemesi durumunda, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın sözleşmesinin feshedileceği ve kesin teminatının gelir kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 84'üncü maddesinde ise; taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceği ve ihaleyi yapan idarelerin, ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektirir bir durumla karşılaştıkları takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili bakanlığa bildirmekle yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılan incelemelerde, ambalaj atıklarının toplanması, değerlendirilmesi ve taşınması işinde işleticinin sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmediği ve Belediye tarafından 01.07.2021 tarihli ve 12516 sayılı yazı ile ihtar çekilmesine karşılık yılsonu itibarıyla ihtar yazısında belirtilen eksiklerin giderilmediği, buna rağmen sözleşmesinin feshedilmediği ve ihale yasaklısı yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin sözleşme yükümlüklerini yerine getirmeyen işleticilere 2886 sayılı Kanun'un belirtilen hükümlerine göre işlem tesis etmesi gerekmektedir.

### **BULGU 9: Belediyenin Taraf Olduğu Davalar Sonucu Ödenen Tazminatlara İlişkin Rücu Mekanizmasının İşletilmemesi**

Belediyenin taraf olduğu davalar sonucu ilgili kişilere ödenen tazminatlara ilişkin rücu mekanizmasının işletilmediği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 125'inci maddesinin son fıkrasına göre idareler, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür. Yine Anayasa'nın 129'uncu maddesinde kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ancak idare aleyhine açılabilmesi ifade edilmiştir. Belirtilen hükümlerle idarelerin ödemekle yükümlü olduğu tazminata esas olan işlemin yapılmasında ilgili kamu görevlisinin kusuru bulunması durumunda, tazminat tutarı için kusurlu kişiye rücu edilmesi zorunlu tutulmuş, takdir yetkisine bırakılmamıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişilerin uğradıkları zararlar" başlıklı 13'üncü maddesinde de sorumlu personele rücu hakkının genel hükümlere göre işletileceği

belirtilmiştir. Konu ile ilgili genel hükümlerin yer aldığı 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun rücu isteminde zamanaşımını düzenleyen 73'üncü maddesinde; tazminatın tamamının ödenmesinden sonra sorumlunun öğrenildiği tarihten itibaren 2 yıl, her halde tazminatın tamamının ödendiği tarihten itibaren 10 yılın geçmesiyle rücu isteminin zamanaşımına uğrayacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Belediyenin işlem ve eylemlerinden zarar gören kişilerin dava açması sonucunda Belediye adına tazminat ödenmesinin akabinde; ilgili mahkeme kararında yapılan tespitler ve Belediyenin yapacağı sorumluluk araştırması sonucu sorumlunun personel olup olmadığı belirlenmeli, sorumlu personel varsa belirtilen mevzuat hükümleri gereği rücu işlemlerine zamanaşımı süresi içerisinde başlanılmalıdır.

Yapılan incelemede, Belediyenin taraf olduğu ve 2021 yılı içinde sonuçlanan davalarda II. Grup Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlığı olarak tescilli evin, 20.02.2016 tarihinde Belediye ilaçlama ekipleri tarafından rögar ilaçlaması yapılırken yanması sonucu 88.163,10 TL, Ilıca Terminal Binası inşaatı sırasında yapılan kazı çalışmaları sonucunda davalı şirkete ait yer altı kabloların kopması sonucu ise 22.600,43 TL tazminat ödemesinin Belediye bütçesinden karşılandığı ve rücu işlemlerine başlanabilmesi için yapılması gereken sorumluluk araştırmasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, rücu mekanizmasının yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak işletilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 10: Belediye Alacaklarına Karşılık Haczedilen Varlıklara İlişkin Mevzuatta Öngörülen Satış İşleminin Gerçekleştirilmemesi**

Belediye tarafından alacaklarına karşılık haczedilen varlıklara ilişkin mevzuatta öngörülen satış işleminin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde; belediyelere ait vergi, resim, harç, para cezası gibi asli ile faiz gibi fer'i amme alacakları hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

6183 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde; ödeme emrinin kesinleşmesiyle birlikte borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya tahsil dairesince tespit edilen borçlu veya üçüncü

---

şahıslar elindeki menkul malları ile gayrimenkullerinden, alacak ve haklarından amme alacağına yetecek miktarına tahsil dairesince haciz koyulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Kanun'un 74'üncü maddesinde; haciz edilen varlıkların satışından elde edilen bedelden, takip masrafları ve takip edilen amme alacağı düşüldükten sonra geriye kalan kısım borçlunun ödeme zamanı gelmiş borçlarına mahsup edileceği ve artan tutarın, hacze iştirak etmiş başka daire yoksa borçluya verileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında satıştan elde edilecek bedelin amme alacağından önce ödenmesi gereken borçlarla, takip giderlerini geçmeyeceği kesin olarak biliniyorsa, hacizli malın satışını tahsil dairesi tehir edebileceği ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde; belediye başkanının görev ve yetkileri arasında Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek de sayılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde ise; mali hizmetler biriminin görevleri arasında ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek sayılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde de anlaşılacağı üzere belediye başkanı ve mali hizmetler birimi, ilgili mevzuat olan 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre idare gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işleminden sorumludur. Ancak yapılan incelemelerde; mali hizmetler birimi tarafından yürütülen takip işlemlerinde 6183 sayılı Kanun hükümlerine istinaden haczedilen varlıklara ilişkin yapılması gereken satış işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür. Bu sebeple Belediyenin kısa vadeli alacak tutarı 2017 yılsonunda 32.414.227,26 TL iken 2021 yılsonu itibarıyla bu tutar %151,38 artarak 81.483.442,22 TL olmuştur.

Sonuç olarak, Belediye tarafından alacaklarına ilişkin takip işlemlerinin mevzuatta öngörüldüğü şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 11: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması**

Belediye sınırları içerisinde vergi dairesi mükellefiyeti olmasına rağmen, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işyerlerinin bulunduğu görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu

---

Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde ise, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu, yetkili idareden alınan ruhsat olmaksızın iş yerinin açılıp çalıştırılmayacağı ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, Çeşme Vergi Dairesinden alınan yıl içinde işe başlayan mükellefler listesinden 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da yer alan hükümlere göre, Belediye tarafından ruhsat verilmeyen iş yerleri çıkartıldığında, 2021 yılı içerisinde Çeşme sınırları içerisinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatına tabi olarak faaliyete başlayan toplam 875 adet işyeri bulunduğu tespit edilmiştir. Ancak vergi dairesinden elde edilen sayıya karşılık Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 518 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmiştir.

Bu durum sonucunda, bir yandan işyeri açma izni harcı tahsil edilemediği için Belediye gelir kaybına uğramakta, diğer yandan Belediyenin gelir kaynakları arasında olan ilan ve reklam vergisi, çevre temizlik vergisi gibi kapsamına işyerlerini alan vergi gelirlerine ilişkin tahakkukların sağlıklı bir şekilde yapılıp yapılmadığının kontrolü zorlaşmaktadır. Bu kapsamda 2021 yılı içerisinde vergi dairesi kayıtlarına göre işe başlayan mükelleflerden örnek olarak seçilen 20 mükelleften, 11'inin ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyeti olmadan faaliyetlerini yürüttükleri tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan işyerlerinin tespit edilerek söz konusu işyerlerinin ruhsatlandırma ile mükellefiyet işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması Belediye gelirlerinin artırılmasına katkı sağlayacaktır.

### **BULGU 12: Belediye Tarafından Ruhsat Verilmeyen Meslek Gruplarının Çevre Temizlik Vergisi ve Emlak Vergisi Mükellefiyet İşlemlerinin Etkin Şekilde Yürütülmemesi**

Belediye tarafından ruhsat verilmeyen meslek gruplarından olan diş hekimi, doktor, mali müşavir ve avukatlar tarafından işyeri olarak kullanılan bazı meskenlerin çevre temizlik vergisi ve emlak vergisi mükellefiyetinin etkin vergilemeyi sağlayacak şekilde belirlenmediği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci maddesinde; bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu, 33'üncü maddesinde ise binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesinin veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline dönüştürülmesinin vergi değerini tadil eden sebepler arasında olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 23'üncü maddesi uyarınca ise konutun ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının iş yeri haline dönüştürülmesi halinde yeni duruma göre emlak vergisi bildirim verilmesi ve meskenin iş yeri olarak kullanılmaya başlandığı tarihi izleyen bütçe yılından itibaren iş yerlerine ait oran üzerinden vergilendirilmesi gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde çevre temizlik vergisine ilişkin düzenlemeler yapılmış olup, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde konutlara ilişkin çevre temizlik vergisinin su ve kanalizasyon idareleri tarafından, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait verginin ise ilgili belediyelerce tahsil edileceği ifade edilmiştir. Bununla beraber aynı maddede çevre temizlik vergisinin hesaplanmasında; işyerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için Kanun'da belirlenen tarifenin her yıl yeniden değerlendirilmesinde artırılarak kullanılacağı, meskenler için ise su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına her yıl belirlenen tutarların kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da yer alan hükümlere göre, Belediye tarafından ruhsat verilmeyen meslek gruplarından olan diş hekimi, doktor, mali müşavir ve avukatlar tarafından işyeri olarak kullanılan konutların tespiti için seçilen toplam 60 taşınmazın incelenmesi sonucunda;

- Emlak vergisi açısından; 12 adedinin emlak vergisi mükellefiyeti işyeri üzerinden bulunmakta iken 48 adedinin mükellefiyeti ise mesken üzerinden bulunduğu,
- Çevre temizlik vergisi açısından; 10 adedinin mükellefiyeti bulunmakta iken 50 adedinin ise mükellefiyeti bulunmadığı

tespit edilmiştir. İnceleme sonucuna göre işyeri olarak kullanılan konutların %80'ni emlak vergisini mesken üzerinden ödemekte iken %83,33'ünün çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti bulunmamaktadır.



---

Sonuç olarak, vergi mükellefiyetinin mevzuat hükümleri doğrultusunda uygulanmasını ve etkin vergilendirmeyi sağlamak için bunu sağlayacak kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir.

**BULGU 13: Yapı Ruhsatı Alınmadan Otele Dönüştürülen Meskenlere İmar Mevzuatında Belirlenen Yaptırımların Uygulanmaması ve Mevzuata Aykırı Olarak İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilmesi**

İlçe sınırları içerisinde bulunan bazı meskenlerin; inşaat ruhsatı alınmadan tadilat yapılarak otele dönüştürülmesine rağmen İmar Kanunu'nda geçen para cezası ve diğer müeyyidelerin uygulanmadığı ve söz konusu meskenlere mevzuata aykırı olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı ruhsatı" başlıklı 21'inci maddesinde;

*"Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır.*

..." hükmüne yer verilmiştir. Buna göre ruhsat almış yapılarda tadilat yapılabilmesi, yeniden yapı ruhsatı alınmasına bağlıdır.

Yine 3194 sayılı Kanun'un 32'nci maddesine göre ruhsatsız veya ruhsatına aykırı yapıların masrafları yapı sahibine ait olmak üzere belediyece yıktırılması ve belediye tarafından sorumlular hakkında İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde belirlenen idari para cezalarının ve diğer idari müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyerlerinde aranacak genel şartlar" başlıklı 5'inci maddesinde;

*"İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri aşağıda belirtilen şartları taşımak zorundadır:*

...

c) Özel yapı şeklini gerektiren sinema, tiyatro, düğün salonu, otel, hamam, sauna; ekmek fırını ile akaryakıt, sıvılaştırılmış petrol gazı, sıvılaştırılmış doğal gaz ve sıkıştırılmış doğal gaz istasyonu için yapı kullanma izin belgesinin alınmış olması,

... ” denilmektedir.

Buna göre; oteller özel yapı şeklini gerektirdiğinden, otellere işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilebilmesi için yapı kullanma izin belgelerinin otel olarak alınması gerekmektedir.

Mesken olarak inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni belgesi almış bazı yapıların yeniden ruhsat alınmadan tadilat yapılarak otele çevrilmesine rağmen Belediye tarafından İmar Kanunu'nun 32 ve 42'nci maddesi hükümlerinin uygulanmadığı ve söz konusu otellere yapı kullanma izin belgeleri bulunmadığı halde yukarıda belirtilen hükümlere aykırı olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği görülmüştür.

Sonuç olarak yapı ruhsatı alınmadan otele dönüştürülen meskenlere imar mevzuatında belirlenen yaptırımların uygulanması ve işyeri açma ve çalışma ruhsatının yapı kullanma izin belgesi alındıktan sonra verilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Büyükşehir Belediyesinden Alınması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi**

Belediyenin yetki alanındaki cadde ve sokaklarda yapılan kazılardan elde edilerek alt yapı yatırım hesabında toplanan gelirlerin, Büyükşehir Belediyesi tarafından Belediyeye aktarılmadığı görülmüştür.

15.06.2006 tarih ve 29199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediye Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin “Hesabın oluşumu ve geliri” başlıklı 14'üncü maddesinde; büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanacağı, “İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı” başlıklı 14/A maddesinde ise ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin yetki alanında yer alan sokakların kazılmasına ilişkin tahsil edilmesi gereken gelirlerin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak bakım ve onarımı Belediye tarafından gerçekleştirilen sokakların ve yolların üçüncü kişilerce hizmet maksadıyla kazılması halinde elde edilen gelirlerin Belediye tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 15: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinden Belediye Bütçesine Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutarların Kaydedilmemesi**

Belediye lehine sonuçlanan davalardan elde edilen avukatlık vekâlet ücretlerinden bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarların kaydedilmediği görülmüştür.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinde; vekâlet ücretlerinin dağıtımında izlenecek usul ve esaslar düzenlenmiş ve dağıtım sonunda arta kalan tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine istinaden 08.07.2012 tarih ve 28347 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Ödenecek vekalet ücretinin limiti ve dağıtım şekli" başlıklı 6'ncı maddesinde ise vekalet ücretinin dağıtımı yapılmayan %5'lik kısmının muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedileceği belirtilmektedir. Söz konusu düzenlemenin kıyasen belediye bütçesi için de uygulanması gerekmektedir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Limit dışı vekalet ücretinin dağıtımı" başlıklı 7'nci maddesinde, limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara limit dışı vekalet ücreti dağıtımı yapılabileceği ve bu dağıtımın mali yılı takip eden Ocak ayının sonuna kadar tahakkuka bağlanması gerekliliği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar kapsamında yapılan incelenmelerde; Belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretlerinden dağıtımı yapılmayan %5'lik kısımdan son 5 yıllık verilere göre gelir kaydedilmesi gereken 17.332,22 TL'den 9.996,53 TL'nin ve emanet hesaplarında bulunup üçüncü yıl geçtiği için gelir kaydedilmesi gereken 15.532,77 TL'lik vekâlet ücretinin de gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda son 5 yıllık dönemde elde edilen avukatlık vekâlet ücretlerine ve yapılan ödemelere yer verilmiştir:

**Tablo 9: Avukatlık Vekâlet Ücretleri (2017-2021)**

| Yıl  | Emanete Alınan | Gelir Kaydedilmesi Gereken %5 (*) | %95'lik Kısım | Emanetten Ödenen Tutar | İlgili Yılda Kalması Gereken Tutar |
|------|----------------|-----------------------------------|---------------|------------------------|------------------------------------|
| 2017 | 41.394,97      | 2.069,75                          | 39.325,22     | 18.487,08              | 20.838,14                          |
| 2018 | 38.896,56      | 1.944,83                          | 36.951,73     | 28.305,60              | 8.646,13                           |

|                  |            |          |            |           |            |
|------------------|------------|----------|------------|-----------|------------|
| <b>2019</b>      | 71.525,72  | 3.576,29 | 67.949,43  | 33.232,28 | 34.717,15  |
| <b>2020(**)</b>  | 22.217,12  | 1.110,86 | 21.106,26  | 35.057,76 | 0,00       |
| <b>2021(***)</b> | 172.609,73 | 8.630,49 | 163.979,24 | 39.788,64 | 124.190,60 |

(\*) 2017-2021 yılları arasında gelir kaydedilmesi gereken toplam 17.332,22 TL'den 7.335,69 TL bütçeye gelir kaydedilmiştir. Son 5 yıl için bütçeye gelir kaydedilmesi gereken toplam tutar **9.996,53 TL**'dir.

(\*\*) 2020 yılında emanette yer alan tutarının limiti karşılamaması sebebiyle limit dışı vekâlet ücreti olarak 13.951,50 TL 2017 yılından karşılanmıştır. Bunun sonucunda 2020 yılsonu itibarıyla dağıtımı yapılmayan **6.886,64 TL** bütçeye gelir kaydedilmelidir.

(\*\*\*) 2021 yılsonu itibarıyla dağıtımı yapılmayan **8.646,13 TL** bütçeye gelir kaydedilmelidir.

Sonuç olarak, Belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin mevzuatında belirtilen usul ve esaslara göre muhasebe birimince bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 16: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması**

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

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

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

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

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait

---

ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Yapılan incelemede Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerecin geçiş hakkı ücretlerine ilişkin olarak ücret tarifesi belirlemesine karşılık, bu ücretlerin İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği ve Belediye tarafından 2021 yılı için herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

#### **BULGU 17: Tatil Günlerinde Çalışma Harcının Çalışma Ölçütüne Bakılmaksızın Bütün İşyerlerinden Alınması**

Belediye tarafından ulusal bayram günlerinde çalışmalarını izne bağlı iş yerlerinden alınması gereken tatil günlerinde çalışma harcının, çalışma ölçütüne bakılmaksızın yıl içinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı başvurusunda bulunan bütün mükelleflerden alındığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinde ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabi olacağı, 59'uncu maddesinde ise harcın mükellefinin kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişiler olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcının sadece ulusal bayram günlerinde çalışmalarına izin verilen iş yerlerinden, anılan

---

Kanun'un 61'inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde, Belediye tarafından tatil günlerinde çalışma harcının, ulusal bayram günlerinde çalışma ölçütüne bakılmaksızın yıl içinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı başvurusunda bulunan bütün mükelleflerden tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından tatil günlerinde çalışma harcının 2464 sayılı Kanun hükümlerine bağlı kalınarak sadece ulusal bayram günlerinde çalışacak işletmelerden alınması gerekmektedir.

### **BULGU 18: İhtiyaçların Parçalara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi İle Alınması**

İhale dosyaları üzerinde yapılan incelemelerde, Belediye tarafından her yıl alımı gerçekleştirilen ve önceden yaklaşık tutarı öngörülebilecek ihalelerin doğrudan temin yöntemiyle parçalara bölünmek suretiyle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde:

*"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.*

*Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*

*Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir."* hükümlerine yer verilmiştir. Yine hizmet, mal ve yapım işlerine ilişkin ihale yönetmeliklerinde yukarıda yer verilen hususlara benzer ifadelere yer verilmiştir.

İdarelerin yapacakları ihalelerde uyacakları temel ilkeler Kanun'la net olarak belirlenmiştir. Rekabeti, güvenilirliği, saydamlığı sağlamak zorunda olan idareler aynı zamanda eşik değerinin altında kalmak amacıyla mal, hizmet veya yapım işlerinin ihalelerini parçalara bölmemelidirler. Bu alımların parçalara bölünmesi birçok temel ilkeyi sarsacaktır.

---

Belediyenin yapmış olduğu alımlar incelendiğinde konser ve organizasyon, parke bordür döşemesi, araç kiralama, malzeme alımları, danışmanlık hizmet alımlarının yıl içerisinde doğrudan temin yöntemiyle parçalar halinde alındığı anlaşılmaktadır.

4734 sayılı Kanun'un "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ncı maddesinde:

*"İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. (Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/36 md.) Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler."* hükmüne yer verilerek ihale sürecinin başından sonuna kadar her aşamadaki görevlinin görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıkları veya taraflardan birinin zararına yol açması durumunda gerekli idari ve adli yaptırımlara tabi olacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen hususlardan görüleceği üzere, Belediye tarafından alımların mali yıl başlamadan planlanması ve tek bir ihale ile gerçekleştirilmesi sağlanarak ek mali külfet yaratacak ve rekabeti engelleyici hususların ortadan kaldırılması gerekmektedir.

#### **BULGU 19: Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması**

Belediye tarafından otopark ihtiyacını bina içinde veya kendi parselinde karşılamayan yapılara ilişkin olarak 22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği kapsamında tahsil edilmesi gereken otopark bedellerine ilişkin tahakkuk ve tahsilatın yapılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde; otopark ihtiyacını bina içinde veya kendi parselinde karşılamayan yapılara ilişkin ilgili idarelerce, aynı Yönetmelik'in 12'nci maddesinde yer alan esaslar dâhilinde bedel alınmak suretiyle bölge otoparkından yer tahsis edileceği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 12'nci maddesinde ise; otopark bedellerinin

tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği ve tahsil edilen otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı ve hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranı uygulanacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olduğu ve otopark bedeli alınmış olan parseller için bölge otoparklarının ruhsat tarihinden itibaren en geç 3 yıl içinde tamamlanması gerekliliği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen üçüncü fıkrasının (d) bendinde; 30 Aralık 2020 tarih ve 31350 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesi ile değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle bölge otoparkları yapma görev ve yetkisi büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; otopark ihtiyacını bina içinde veya kendi parselinde karşılamayan yapılara ilişkin olarak Yönetmelik kapsamında tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin büyükşehir ilçe belediyesi tarafından tahsil edilmesi ve kamu bankalarında değerlendirilecek bu tutarların en geç 3 yıl içinde bölge otoparkının yapılmasında kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Yönetmelik kapsamında Belediye tarafından tahsil edilmesi gereken tutarlar için kamu bankalarında otopark hesabı açılmadığı, tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda Belediye tarafından otopark bedellerinin tahsil edilebilmesi için kamu bankalarında hesap açılarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerine ivedilikle başlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 20: Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması**

Belediye tarafından gecekondu fonu hesabında izlenen tutarların mevzuatında belirtilen amaca aykırı olarak kullanıldığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde; Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısımdan



---

öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10'u, ilgili belediyelerin 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

Bahsedilen Kanun'un 13'üncü maddesinde aynen;

*“Buna göre 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:*

*a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,*

*b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,*

*c) Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.”* denilmektedir.

Yapılan incelemelerde, Belediye tarafından gecekondu fonu hesabından Kanun'da belirtilen amaçlarla ilgisi olmayan toplamda 3.998.394,22 TL harcama yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından gecekondu fonu hesabında yer alan tutarlar ilgili mevzuatta belirtilen hükümlere bağlı kalınarak kullanılmalıdır.

#### **BULGU 21: Yıllık Personel Giderlerinin Bir Önceki Yıl Bütçe Gelirlerinin %40'ını Aşması**

Belediyenin şirket personeli de dâhil olmak üzere yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde kırkını aşmakta olduğu görülmüştür.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilmiştir. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacak ancak belirlenen oranları aşan idareler İçişleri Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabileceklerdir.

Belediyenin personel gideri toplamının, bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılması sonucu bulunan tutarın %40'ı olan 45.683.104,98 TL'yi aşmaması gerekmektedir.

Belediye Bütçesinden 2021 yılı için ödenen belediye şirket personeli de dâhil olmak üzere personel giderleri toplamının 64.567.945,88 TL olarak gerçekleştiği görülmüştür. Söz konusu tutar bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile arttırılması sonucu bulunan tutarın %56,54'ü olarak gerçekleşmiştir.

Bu itibarla mevzuat hükümleri gereğince cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderlerinin bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

## **BULGU 22: Personel Atama ve Görevlendirmelerinin Hatalı Yapılması**

Belediye tarafından halen dolu olan ve izin, geçici görev, uzaklaştırma gibi sebeplerle geçici olarak boşalmadığı halde müdürlük kadrosuna başka bir memurun sürekli olarak vekâlet ettirildiği ve sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin vekâleten müdürlük kadrosunda görevlendirildiği görülmüştür.

### **A) Dolu Kadroya Vekâlet Ettirilmesi ve Vekâlet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkililiğini Kullanması**

Belediyede halen dolu olan ve izin, geçici görev, uzaklaştırma gibi sebeplerle geçici olarak boşalmadığı halde Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü kadrosuna başka bir memurun

---

sürekli olarak vekâlet ettirildiği, vekâlet ettirilen müdürün harcama yetkilisi olarak görev yaptığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 31'inci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63'üncü maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in 5'inci bölümünde; harcama yetkilisinin geçici olarak görevinden ayrılması halinde ilgili harcama biriminin harcama yetkilisinin vekâleten görevlendirilen kişi olduğu belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in 4'üncü bölümünde; harcama yetkisi devrinin yazılı olmak zorunda olduğu, devredilen yetkinin sınırlarının açıkça belirlenmiş olması gerektiği, belediye ve il özel idareleri ile bunlara bağlı idarelerin harcama yetkilileri, bu yetkilerini yardımcılara, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere kısmen veya tamamen devredebilecekleri, harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı ifade edilmiş olup harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı, hangi durumlarda vekâleten görevlendirileceği, kimlerin vekâleten harcama yetkilisi olacağı, bu yetkinin nasıl devredileceği açıkça belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyede Kültür ve Sosyal İşleri Müdürlüğü kadrosunda bulunan personel yerine başka bir memurun vekil olarak görevlendirildiği ve harcama yetkililiğinin kullandırıldığı görülmüştür.

İlgili yasal düzenlemelerde öngörüldüğü üzere Belediyede harcama yetkilisi, ilgili birimin en üst yöneticisi olan ve müdürlük kadrosuna asaleten atanmış kamu görevlisi olduğundan, buna aykırı uygulamaların sonlandırılması, vekâleten görevlendirme ve harcama yetkisi devrinin mevzuata uygun olarak uygulanması gerekmektedir.

---

---

**B) Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Vekâleten Müdür Olarak Görevlendirilmesi**

Belediye tarafından sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin vekâleten Yapı Kontrol Müdürlüğü kadrosunda görevlendirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği belirtilmiştir. Tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde ise; 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 gördürülmesi hüküm altına alınmıştır.

28.06.1978 tarih ve 16330 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesinde, sözleşmeli personelin, sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde ise kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalışabileceği belirlenmiş olup, bu unvanlar arasında müdür kadrosu yer almamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılan incelemelerde, sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin vekâleten müdürlük görevini yürüttüğü tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, müdürlüklere yapılan vekâleten görevlendirmelerin yürürlükte bulunan yasal düzenlemelerde öngörüldüğü şekilde yapılması gerekmektedir.

**BULGU 23: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

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 Resmi 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 (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 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 alan kadrolu 70 işçinin 2002 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

| <b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>   |                   |                                       |  |
|---|-------------------|---------------------------------------|--|
| <b>Bulgu Adı</b>  | <b>Yıl/Yıllar</b> | <b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b> | <b>Açıklama</b>  |
| Belediyeye Ait Yat Limanı ve Kafeteryanın İşletme Haklarının İhaleye Çıkılmadan Doğrudan Belediye Şirketine Verilmesi   | 2018              | Yerine Getirilmedi                    | Husus Raporumuzun 5 numaralı bulgusuyla bulgulaştırılmıştır. |
| Yapı Ruhsatı Alınmadan Otele Dönüştürülen Meskenlere İmar Mevzuatında Belirlenen Yaptırımların Uygulanmaması ve Mevzuata Aykırı Olarak İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilmesi | 2018              | Yerine Getirilmedi                    | Konu Raporumuzun 13 numaralı bulgusuyla bulgulaştırılmıştır. |
| İdarenin Yetki Alanındaki Yerlerde Yapılan Kazılardan Elde Edilmesi Gereken Gelirlerin Takip Edilmemesi   | 2018              | Kısmen Yerine Getirildi               | Konu Raporumuzun 14 numaralı bulgusuyla bulgulaştırılmıştır. |