



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# MUĞLA MİLAS BELEDİYESİ

**2023 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



## TABLÖLAR LİSTESİ

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



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyeye Ait Taşınmazlar Üzerindeki Ekonomik Değer Olan Ağaç Varlığının Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi

### B. Diğer Bulgular

1. Belediyeye Ait Taşınmazlar Arasında İmar Kanunu'na Aykırı Yapılar Bulunması ve Bunlar İçin Yapı Kayıt Belgesi Alınması

2. Belediyenin Hacedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

3. Parselasyon Planlarının Hazırlanmaması Nedeniyle Fuzuli İşgal Bedeli Ödenmesi

4. İmar Planında Otopark Olarak Belirlenen Alanların Şahıslarca Özel Otoparka Dönüştürülmesi

5. İşgal Altındaki Belediye Taşınmazları İçin Düzenli Olarak Ecrimisil Tahsil Edilmemesi

6. Geçici Hayvan Bakımevi Konusunda Eksiklikler Bulunması

7. Bütçe İçi İşletme Faaliyetleri Sonucu Yapılan İşlemlerin Eş Zamanlı Olarak Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

8. Doğal Gaz Dağıtım Şirketinden Altyapı Kazı İzni Harcı Alınmaması

9. Bazı İdari Para Cezalarının Takipsiz Bırakılması

10. Elektrik Dağıtım Şirketi Tarafından Elektrik Sayaçlarının Geç Okunması ve Daha Yüksek Olan Tarifeden Ücretlendirilmesi

11. İş Avans ve Kredileri Hesabının Yanlış Kullanılması

## 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.

Milas Belediyesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği 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 yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm



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

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

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 Belediye Kanunu'na göre il belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Milas Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 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 Belediye Kanunu'na istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, belediyenin nüfus sayısına göre en çok 4 adet memur ve en çok 2 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 7 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü ve Kültür ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğüdür. Başkana bağlı, meclis üyeleri arasından görevlendirilen 2 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin diğer hizmet birimleri, 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	349	135
Kadrolu İşçi	173	104
<b>Toplam</b>	<b>522</b>	<b>239</b>
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	<b>776</b>

### 1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe Türleri ve Kapsamı" başlıklı 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 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Milas Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

**Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
Personel Giderleri		89.679.000,00	8.470.000,00	25.012.923,17	123.161.923,17	117.836.029,85	5.325.893,32	
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		15.295.000,00	830.000,00	1.687.579,83	17.812.579,83	16.701.642,22	1.110.937,61	
Mal ve Hizmet Alım Giderleri		429.112.000,00	90.700.000,00	125.193.098,53	645.005.098,53	550.912.760,37	94.092.338,16	
Faiz Giderleri		6.200.000,00		515.271,45	6.715.271,45	6.715.271,45		
Cari Transferler		9.728.000,00		7.532.271,83	17.260.271,83	16.491.278,04	768.993,79	
Sermaye Giderleri	19.999.829,42	244.751.000,00		80.188.000,00	344.938.829,42	233.370.030,51	69.724.120,26	41.844.678,65
Sermaye Transferleri		160.235.000,00		-145.275.000,00	14.960.000,00	14.960.000,00		
Yedek Ödenek		95.000.000,00		-94.854.144,81	145.855,19		145.855,19	
<b>Toplam</b>	<b>19.999.829,42</b>	<b>1.050.000.000,00</b>	<b>100.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.169.999.829,42</b>	<b>956.987.012,44</b>	<b>171.168.138,33</b>	<b>41.844.678,65</b>

Belediyenin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.050.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.032.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, “Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetveli”nde 18.000.000,00 TL borçlanma gösterilerek bütçe denklığı sağlanmıştır. Ayrıca 2022 yılı sermaye giderleri kaleminden toplam 19.999.829,42 TL ödenek devri olmuştur.

2023 mali yılı bütçesi ile 1.050.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup geçen yıldan devreden ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 1.069.999.829,42 TL olmuştur. Yıl içerisinde yapılan ek ödenek ile toplam ödenek 100.000.000,00 TL artarak 1.169.999.829,42 TL’ ye ulaşmıştır. Yıl içerisinde 956.987.012,44 TL bütçe gideri yapılmış olup 171.168.138,33TL ödenek iptal edilmiş, 41.844.678,65 TL ödenek ise gelecek yıla devredilmiştir.

**Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini* (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	443.200.000,00	275.195.697,27	2.326.861,52	272.868.835,75	61,57
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	203.410.000,00	174.442.095,84	436.455,25	174.005.640,59	85,54
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	550.000,00	1.867.658,14	34.058,14	1.833.600,00	333,38
05- Diğer Gelirler	319.840.000,00	332.807.832,54	2.571.296,37	330.236.536,17	103,25
06- Sermaye Gelirleri	166.000.000,00	22.988.807,08		22.988.807,08	13,85
08- Alacaklardan Tahsilat		3.944.063,25		3.944.063,25	100
09- Red ve İadeler	-1.000.000,00				
<b>Toplam</b>	<b>1.132.000.000,00</b>	<b>811.246.154,12</b>	<b>5.315.067,23</b>	<b>805.877.482,84</b>	<b>71,19</b>

(\* ) Bütçe gelir tahmini 1.032.000.000,00 TL olup, yıl içinde 100.000.000,00 TL gelir karşılığı ek ödenek alınmış ve bütçe gelir tahmini 1.132.000.000,00 TL’ye çıkarılmıştır.

(\*\*) Ek ödenek için karşılık gösterilen gelir tutarı dahil edilmiş haliyle, Belediyenin “Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli” ne göre hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloya göre net bütçe geliri, 24/10/2022 tarihli, 299 sayılı Meclis Kararıyla kabul edilen ilk bütçe gelir tahminine göre %78,06, 2023 yılında ek ödenek alınmasından sonraki gelir tahminine göre %71,19 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelir tahminine göre en yüksek oranlı gerçekleşme alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler bütçe tertibinde olmuştur. Bütçe gelir tahminine göre, söz konusu bütçe tertibindeki gerçekleşmenin %333,38 oranında olması, 2023 yılında sağlık evi yapımı için yapılan şartlı bağış ve yardımdan kaynaklanmıştır.

**Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği* (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	123.161.923,17	117.836.029,85	95,68
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	17.812.579,83	16.701.642,22	93,76
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	645.005.098,53	550.912.760,37	85,41
04- Faiz Gideri	6.715.271,45	6.715.271,45	100
05- Cari Transferler	17.260.271,83	16.491.278,04	95,54
06- Sermaye Giderleri	344.938.829,42	233.370.030,51	67,66
07- Sermaye Transferleri	14.960.000,00	14.960.000,00	100
09- Yedek Ödenekler	145.855,19		
<b>Toplam</b>	<b>1.169.999.829,42</b>	<b>956.987.012,44</b>	<b>81,79</b>

(\*) Bütçe başlangıç gider tahmini 1.050.000.000,00 TL olup, yıl içinde 19.999.829,42 TL bir önceki yıldan devreden ödenek ve 100.000.000,00 TL ek ödenek alınmış bütçe ödeneği tutarı 1.169.999.829,42 TL'ye yükseltilmiştir.

Yukarıdaki tabloya göre 2023 yılı bütçe giderleri % 81,79 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri % 95,68, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri % 93,76, mal ve hizmet alımı giderleri %85,41, faiz giderleri %100, cari transferler giderleri %95,54, sermaye giderleri %67,66, sermaye transferleri giderleri ise %100 gerçekleşme oranına ulaşmıştır. Yedek ödenekten yıl içinde yetmeyen ödeneklere 94.854.144,81 TL aktarılmış ve 145.855,19 TL imha edilmiştir.

Kamu İdaresinin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve yıllara göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	44.796.313,54	67.227.035,45	275.195.697,27	50,07	309,35
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	55.242.733,08	101.448.881,02	174.442.095,84	83,64	71,95
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	856.663,63	1.039.985,92	1.867.658,14	21,40	79,58
Diğer Gelirler	91.718.931,48	172.180.213,68	332.470.100,92	87,73	93,09
Sermaye Gelirleri	11.468.764,37	10.487.486,37	22.988.807,08	-8,56	119,20

Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	3.944.063,25	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>204.083.406,10</b>	<b>352.383.602,44</b>	<b>810.908.422,50</b>	<b>72,67</b>	<b>130,12</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.697.717,03	2.642.715,36	5.315.067,23	-2,04	101,12
<b>Net Toplam</b>	<b>201.385.689,07</b>	<b>349.740.887,08</b>	<b>805.593.355,27</b>	<b>73,67</b>	<b>130,34</b>

Yukarıdaki tabloya göre 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 455.852.468,19 TL'lik (%130,34) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirleri 207.968.661,82 TL (%309,35), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 72.993.214,82 TL (%71,95), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler 827.672,22 TL (%79,58), diğer gelirler 160.289.887,24 TL (%93,09) ve sermaye gelirleri 12.501.320,71 TL (%119,20) artış göstermiştir. Kamu İdaresinin 2023 yılında Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden aldığı 257.590.756,69 TL tutarındaki payın geçen yıla göre %54,38 oranında artması diğer gelirler toplamındaki artışta etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	33.587.114,35	59.624.551,09	117.836.029,85	77,52	97,63
SGK Devlet Prim Giderleri	5.634.646,38	9.462.826,83	16.701.642,22	67,94	76,50
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	111.403.874,42	213.603.028,36	550.912.760,37	91,74	157,91
Faiz Giderleri	6.017.939,27	6.709.243,43	6.715.271,45	11,49	0,09
Cari Transferler	4.237.837,65	6.764.868,54	16.491.278,04	59,63	143,78
Sermaye Giderleri	48.448.739,90	103.821.647,25	233.370.030,51	114,29	124,78
Sermaye Transferleri	14.205.415,13	31.334.484,87	14.960.000,00	120,58	-52,26
<b>Toplam</b>	<b>223.535.567,10</b>	<b>431.320.650,37</b>	<b>956.976.043,27</b>	<b>92,95</b>	<b>121,87</b>

Yukarıdaki tabloya göre bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 525.655.392,90 TL (%121,87) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; personel giderlerinin 58.211.478,76 TL (% 97,63), SGK devlet primi giderlerinin 7.238.815,39 TL (% 76,50), mal ve hizmet alım giderlerinin 337.298.762,84 TL (% 157,91), faiz giderlerinin 6.028,02 TL (%0,09), cari transferlerin 9.726.409,509 TL (% 143,78), sermaye giderlerinin 129.548.383,26 (%124,78) arttığı ve sermaye transferlerinin -16.374.484,87 TL (%-52,26) düştüğü görülmektedir.

Personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerindeki artışın sebebi personele ödenen ücretlerin artış göstermesidir. Mal ve hizmet alım giderlerinin artış sebebi belediye şirketinden alınan hizmet karşılığı yapılan hakediş ödemeleridir. Cari transferlerdeki artışın sebebi, İller Bankası tahakkuklarına paralel olarak artan gelirlerden Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Milas Belediyesi Emek Personel Turizm Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi	2.000.000,00	2.000.000,00	100
2	Milas Belediyesi Gıda İnşaat Turizm Ticaret Limited Şirketi	59.000.000,00	59.000.000,00	100
3	Bağyaka Maden Suyu ve Kaplıcaları İşletmesi A.Ş.	2.000.000,00	12.500,00	0,6250
4	Muğla Teknopark Yönetim A.Ş.	23.000.000,00	151.800,00	0,66

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Milas Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

### 1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço

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

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

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

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

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

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

---

---

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

## 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

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

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

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

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



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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

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

---

---

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kamu İdaresi tarafından, 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 5’inci Kısımında düzenlenen İç Kontrol Sistemi düzenlemesi esas alınarak, Kuruma ait İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmıştır.

Eylem Planı hazırlanırken, Kuruma ait Stratejik Plan ve Performans Programı kaynaklarından yararlanılmıştır. Ayrıca Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda Uyum Eylem Planı Hazırlık ve Uygulama Çalışmaları, organizasyon yapısı, idari kapasite, çalışma yöntemleri ve benzer özellikleri uyumlaştırılmaya çalışılmıştır.

Milas Belediyesi İç Kontrol Eylem Planı üst yöneticinin onayı ile imzalanmış ve 16.01.2015 tarihinde Maliye Bakanlığına gönderilmiştir. Üst yönetici, tüm personele kurumda iç kontrol çalışmalarının başladığını duyuran bir yazı yayınlamıştır. Söz konusu plan 2015-2016 yıllarını kapsayacak şekilde iki senelik hazırlanmış olup, daha sonraki seneler için güncel bir eylem planı ortaya konulmamıştır.

Belediyedeki tüm personel “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in Ek 1’inde yer alan “Etik Sözleşmesini” imzalamıştır. Bu sözleşmeler personelin özlük dosyasında yer almaktadır.

Kurum personelinin performansını ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik bir yapı kurulmamıştır. Kurum organizasyon şeması bulunmaktadır. Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiş, Milas Belediye Başkanlığı Yetki ve İmza Devri Yönergesi hazırlanmıştır.

İdarede hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Kurum Stratejik Planı 2020-2024 yıllarını kapsayacak şekilde 5 yıl süreli hazırlanmıştır. Kurumsal riskler ve bu risklere karşı alınabilecek önlemler belirlenmemiştir. Söz konusu risklere ilişkin Risk Oylama Formu, Risk Kayıt Formu ve Konsolide Risk Raporları idare tarafından doldurulmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 16-26’ncı maddelerinde yer alan, mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tâbi mali karar ve işlemlerin kontrolü için Mali Hizmetler Biriminde iç kontrol alt birimi kurulmamıştır. Dolayısıyla belirli bir tutarın üzerindeki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ait ihale dosyaları da sözleşme

imzalanmadan önce ön mali kontrole tabi tutulmamaktadır.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdarenin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve performans programları kamuoyuna açıklanmıştır. Bütçenin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kamuoyuna duyurulmuştur. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmelerinin yer aldığı faaliyet raporu her yıl hazırlanmakta ve kamuoyuna açıklanmaktadır.

### **İzleme Standartları**

İç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmemekte ve bu konuda üst yöneticiye raporlama yapılmamaktadır. Kurumda iç denetçi bulunmamaktadır.

İç denetim birimi de oluşturulmamıştır. Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, Belediyenin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü mali karar ve işlemlerde olası usulsüzlüğün önlenmesini, varlıkların kötüye kullanılmasını ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını teminen 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde iç kontrol sisteminin işletilmesinin ve iç denetim biriminin oluşturulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Milas Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

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

## **BULGU 1: Belediyeye Ait Taşınmazlar Üzerindeki Ekonomik Değer Olan Ağaç Varlığının Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi**

Yapılan incelemede kamu idaresine ait çok sayıda zeytinlik ve künar (fıstık çamı) varlığı bulunduğu hâlde bunların mali tablolarda izlenmediği, ekonomik bir değere dönüştürülmediği görülmüştür.

Kamu idaresine ait taşınmaz kayıtlarından tapuda zeytinlik olarak görünen 100'e yakın taşınmaz bulunduğu ve bunların yüzey ölçüsünün 100 ile 115.051 m<sup>2</sup> arasında değiştiği, bunlara ilaveten içinde künar çamı bulunan 43.737,71 m<sup>2</sup> ölçüsünde bir tarla bulunduğu anlaşılmaktadır. Tapuda zeytinlik olarak görünen taşınmazlardaki ağaç varlığının sayısının bugüne kadar tespit edilmediği, yalnızca bu taşınmazların bir kısmında yer alan muhdesatın sayısının bilindiği anlaşılmaktadır. Aynı şekilde içerisinde künar çamı bulunan tarladaki künar çamı sayısı da bilinmemektedir.

Her ne kadar söz konusu değerlerin mali tablolara tahvilinde Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı ve tarımsal faaliyetlerin muhasebeleştirilmesine ve açıklanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği DMS 27 (Devlet Muhasebesi Standardı 27)'deki öngörülen süreçlerin tamamlanmamış olması bulunsa da, söz konusu varlıklar mali tablolarda yer almadığı sürece, kurum mali tablolarının doğru, güvenilir, karşılaştırılabilir bilgiler sunduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu DMS 27'nin kapsamını mali tablolarını tahakkuk esasına göre hazırlayan ve sunan bir idarenin tarımsal faaliyetleriyle ilgili olan canlı varlıklar ve hasat zamanındaki tarımsal ürünlerinin muhasebeleştirilmesinde uygulanmak olarak belirlemiştir.

Standardın 7'nci maddesinde tarımsal faaliyetin hayvancılık, ormancılık, yıllık veya daha uzun süreli ürün yetiştirme, meyve bahçesi ve fidan ekilmesi, çiçekçilik ve su ürünleri yetiştiriciliği (balık çiftlikleri dâhil olmak üzere) gibi çeşitli faaliyetleri kapsadığı belirtilerek çerçeve belirlenmiştir.

Standart 11'inci maddesinde "Muhasebeleştirme ve Ölçme" bahsini düzenlemiş ve idarenin geçmiş olayların sonucu olarak varlığı kontrol etmesi, varlığa ilişkin gelecekteki ekonomik faydaların veya hizmet potansiyelinin idareye akışının olası olması ve varlığın gerçeğe uygun değerinin veya maliyetinin güvenilir bir şekilde ölçülebilmesi

durumlarında canlı bir varlığı veya tarımsal bir ürünü muhasebeleştirileceği hususuna yer verilmiştir.

Standartta ayrıca canlı varlığın ilk muhasebeleştirme sırasında dikkate alınacak değeri, hasat edilen tarımsal ürünün gerçeğe uygun değeri gibi hususların tespitine ilişkin usuller ile canlı varlığın değerinin gerçeğe uygun ölçülememesi hâlinde izlenecek yöntem de belirlenmiştir.

Standardın 55'inci maddesinde ise bu standardın, Maliye Bakanlığı ve ilgili kamu idarelerince uygulanmasına ilişkin düzenleme yapılmak üzere yayımlandığı tarihte yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir.

DMS 27, 29.12.2017 tarih ve 30285 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olsa da geçen süre içerisinde ilgili kamu idarelerince bu DMS 27'nin uygulanmasına ilişkin düzenleme yapılmadığı anlaşılmakta olup, gerek Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda gerekse Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planı'nda 255-05 kodu altında taşıyıcı canlı varlıklardan yalnızca 01- Çiftlik Hayvanları, 02- Hizmet Amaçlı Hayvanlar, -03 Gösteri Amaçlı Hayvanlar ve 04- Koruma Altına Alınan Hayvanlar için kod açıldığı ve taşıyıcı bitkiler için kod açılmadığı anlaşılmaktadır.

Tarımsal faaliyet sürdüren kamu kurumlarının tamamı düşünüldüğünde birçok kurumun mali tablolarının bu bağlamda gerçeği yansıtmadığı anlaşıldığından dolayı, doğru ve güvenilir bilgi verdiğini söylemek mümkün olmayacaktır.

İlgili kurumlarla iletişime geçilerek, DMS 27'ye uygun olarak Detaylı Hesap Planı'nda kod açılması ve gerek zeytin/zeytinyağı gerekse künar yani çam fıstığının ekonomik değeri dikkate alınmak suretiyle ağaç varlığının tespit edilerek mali tablolarda yer verilmesi ve söz konusu ağaçların tarımsal faaliyete konu edilerek tarımsal ürüne dönüştürülecek tedbirlerin alınması gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

---

## **BULGU 1: Belediyeye Ait Taşınmazlar Arasında İmar Kanunu'na Aykırı Yapılar Bulunması ve Bunlar İçin Yapı Kayıt Belgesi Alınması**

Yapılan incelemede Kamu İdaresine ait taşınmazlardan bir kısmının 3194 sayılı İmar Kanunu ve dayanağı bu Kanun olan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne aykırı olduğu ve söz konusu bu yapılar için 3194 sayılı Kanun'a 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un 16'ncı maddesi ile eklenen geçici 16'ncı maddesi kapsamında Yapı Kayıt Belgesi başvurusunda bulunduğu ve bu söz konusu yapılar için bu belgelerin alındığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi, diğer görevlerin yanı sıra imar ile ilgili görevleri de Belediyelere vermiştir.

Bu çerçevede 3194 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde ifadesini bulan amaç, belediyeler için görev mahiyetindedir. Bu bağlamda, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun oluşumunu sağlamak amacıyla uygun olarak gerçekleşmesini sağlaması belediyelerin görevidir.

Anılan Kanun'un 3'üncü maddesinin herhangi bir alanın, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılmayacağına dair koyduğu hükmün, kamu kurumları dâhil tüm gerçek ve tüzel kişileri bağlayıcı nitelikte olduğuna kuşku yoktur.

Yerinde yapılan tespitlerde, bir kısmı imarda park olarak görülen alanlarda kalan kısmı da farklı alanlarda olan ve yapı kullanma izin belgesi bulunmayan taşınmazlar için anılan geçici 16'ncı madde kapsamında başvuruda bulunulması için 2018/1719 sayılı Encümen Kararı alındığı ve işlemlerin bu çerçevede gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

İmar mevzuatı çerçevesinde yapılan imar planlarının amacının sadece şehirleşme sorunlarının tamamını çözmek değil, aynı zamanda planlı gelişmeyi sağlamak olduğu ve imara aykırı yapıların bu bağlamda en ciddi sorunu teşkil ettiği dikkate alındığında, imar mevzuatına aykırılığı denetlemek ve ortadan kaldırmakla yetkili, sorumlu ve görevli olan belediyelerin kendilerinin kurallara uymuyor olması izahtan varesten bir durumdur. Diğer kişi ve kurumların imar mevzuatının uygunluğunu denetlenmesinin ancak bu konuda kurallara uyuluyorsa mümkün olabileceğinin unutulmaması gerekir.

Açıklanan nedenlerle imar mevzuatının öngördüğü hususlarda gereken dikkat ve özenin, bilhassa bu alanda yetkili ve görevli kılınmış Belediye tarafından gösterilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Belediyenin Hacedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi**

Belediyenin hacedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla hacedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun "Haczi caiz olmayan mallar ve haklar" başlıklı 82'nci maddesinde, özel yasalarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri hacedilemez denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan gelirleri sayılmıştır.

Ayrıca 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinde belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda verilmesi öngörülen payların vergi hükmünde olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar da 5779 sayılı Kanun ile vergi hükmünde kabul edildiğinden hacedilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. Belediyenin hacedilemeyen gelirlerinin ayrı hesapta tutulmaması ve hacedilebilir gelirlerle aynı banka hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki paraların hacedilemeyen vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa hacedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hâle getirmektedir.

Belediyelerin bu nitelikteki hesapları yargı mercileri tarafından "havuz hesabı" olarak nitelendirilmektedir. Nitekim Yargıtay 12. Hukuk Dairesi'nin 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı kararında da; "...borçlu belediyece haczi kabil olmayan

---

*paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanması ve birbirine karıştırılması, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edilmelidir.” denilmektedir.*

Mevzuatta yer alan haczedilemezlik kuralı, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler için teminat altına alınmış bir hak oluşturmayı amaçlamıştır.

Açıklanan nedenlerle söz konusu hakkın tesis edilebilmesi için “havuz hesabı” uygulaması yerine haczedilemez nitelikte olan vergi, resim ve harç gelirlerinin ayrı bir banka hesabında izlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Parselasyon Planlarının Hazırlanmaması Nedeniyle Fuzuli İşgal Bedeli Ödenmesi**

Yapılan incelemede Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait taşınmazlardan geçirilen yollar nedeniyle ilgili kuruma ecrimisil ödendiği ve bunun da söz konusu alanlarda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'nci madde uygulamasının yapılmamasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

3194 sayılı Kanunu'nun 18'inci maddesi, imar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakatı aranmaksızın, birbirleriyle, yol fazlalarıyla, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeleri yetkili kılmaktadır.

Belediyelerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımını sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar sahanın, düzenleme alanındaki nüfusun kentsel faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan umumi hizmet alanlarının tesis edilmesi ve düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında DOP (düzenleme ortaklık payı) olarak düşülebileceği ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık paylarının, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin % 45'ini geçemeyeceği ise aynı maddenin ikinci fıkrası hükmüdür.

Mezkûr maddenin üçüncü fıkrasında da düzenleme ortaklık paylarının, düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri vs. gibi fıkrada sayılan umumi hizmet alanlarından oluşacağı ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.



Aynı şekilde Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesi birinci fıkrası ile de bu husus vurgulanmış olup, imar planları ile umumi hizmet veya kamu hizmetleri kullanımı getirilen alanların öncelikle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesine göre uygulama yapılarak, DOP'tan oluşturulması esastır.

3194 sayılı Kanun'un 18'inci maddesine göre yapılacak imar uygulamaları, geniş alanları kapsayabileceği gibi küçük alanları kapsayacak şekilde, kısmen imara uygun yapılaşmış imar adasının bir kısmında veya ada bazında da yapılabilecektir. Özellikle bu imkân, ecrimisil ödeme zarureti hasıl olan işgal durumlarının ortadan kaldırılması için kullanılmaya uygun bir hal ortaya koymaktadır.

Hiç kuşku yok ki Vakıflar Genel Müdürlüğü mülkiyetindeki ya da herhangi bir mazbut vakıf mülkiyetindeki taşınmaz mücavir sahada bulunmasından dolayı İmar Kanunu kapsamında 18'inci madde uygulamasına tabi tutulduğunda, Vakıf taşınmazın akar niteliği mi yoksa hayrat niteliği mi taşıdığına dair bilginin imar uygulaması yapılmadan önce bilinmesi önem arz etmektedir.

Hayrat vasfında olan ve DOP kapsamında kalan mazbut vakıf taşınmazların dini tesis niteliği taşıyanlardan kesinti yapılması hukuken mümkün olmamakla birlikte, bulguya konu ecrimisil ödenen taşınmazların bu nitelikte olmadığı bilinmektedir.

Akar niteliğinde olan vakıf taşınmazlarda ise bu vasfın korunması gerekmekte olup, bu hususta 5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 22'nci maddesi hükmüne uygun bir yol izlenmelidir. Anılan madde hükmüne göre *“Kamu kurum ve kuruluşları, koruma imar planlarını düzenlerken vakıf kültür varlıklarıyla ilgili hususlarda Genel Müdürlüğün görüşünü almak zorundadırlar.”*

Anılan maddenin iki ve üçüncü fıkralarında yer verilen şu hükümler ise uygulayıcı kurum olan belediyeler için belirlenmiş yol haritası niteliğindedir:

*“Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait taşınmaz mallarla ilgili olarak belediyeler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan uygulama imar ve parselasyon planlarının, askıya çıkarılmadan önce ilgili idareler tarafından Genel Müdürlüğe bildirilmesi zorunludur.*

*Mazbut vakıf taşınmazlarında akar niteliğini koruyacak şekilde imar düzenlemesi yapılır.”*

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda 3194 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi uygulamasının yapılarak, Belediyenin gereksiz mali külfetten kurtarılması gerekmektedir.

---

---

#### **BULGU 4: İmar Planında Otopark Olarak Belirlenen Alanların Şahıslarca Özel Otoparka Dönüştürülmesi**

Yerinde yapılan tespitler sonucunda ilçe imar planında genel otopark olarak belirlenmiş olan mülkiyeti Belediyeye ait bazı alanların, yan parseldeki taşınmaz sahipleri tarafından kontrollü giriş sağlanacak şekilde kapatılması sonucunda vatandaşın kullanımının engellendiği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi, belediyenin yetkileri ve imtiyazlarını düzenlemekte olup birinci fıkrasının p bendi yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek konusunda belediyeleri yetkili kılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci maddesi ise otopark konusunu düzenlemekte olup birinci fıkrası ile imar planlarının düzenlenmesinde planlanan beldenin ve bölgenin şartları ile gelecekteki ihtiyaçlar göz önünde tutularak gerekli otopark yerleri ayrılacağı hükmüne yer vermiştir.

Bu hükme istinaden de ilçenin muhtelif yerlerinde sokak ve caddeler üzerindeki kimi alanlar ücretsiz otopark olarak halkın kullanımı için ayrılmıştır.

Yapılan inceleme ve yerinde yapılan tespitler sonucunda bu alanlardan Hayıtlı Mahallesi 253/45 ada/parselde yer alan ve otopark olarak belirlenmiş alanın 253/44 ada/parseldeki taşınmazı kullanan işletme tarafından kapatılarak otopark olarak kullanıldığı, aynı şekilde yine Hayıtlı Mahallesi 252/5 parsel arkasında yer alan otopark alanının da bu parselde yer alan binanın özel otoparkına dönüştürüldüğü anlaşılmıştır.

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 hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un ecrimisil ve tahliyeyle ilişkin hükümlerinin dercedildiği 75'inci maddesinin birinci fıkrası ise *"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanun'un 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, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.”* şeklinde olup, ecrimisil konusundaki temel yasal düzenleme olma niteliği taşımaktadır.

Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise ecrimisile itiraz edilmemesi hâlinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi hâlinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanacağı, ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise de 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr maddenin dördüncü fıkrasında da işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceğine ilişkin düzenleme yer almaktadır.

Her ne kadar ilgili Kamu İdaresince işgale son verilmesi ve işgalin başladığı tarih itibarıyla geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde tespit edilecek ecrimisil tahsil edileceği belirtilmişse de işlem yapılmadığı anlaşıldığından yukarıdaki yasal düzenlemeler dikkate alınarak kamunun kullanımına ait otopark alanlarındaki işgale son verilmesi ve işgalin başladığı tarih itibarıyla geriye doğru beş yılı geçmeyecek şekilde tespit edilecek ecrimisilin tahsil edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: İşgal Altındaki Belediye Taşınmazları İçin Düzenli Olarak Ecrimisil Tahsil Edilmemesi**

Yapılan incelemede Belediyeye ait olup Belediyenin izni dışında kullanılan taşınmazlar için en son dört sene önce ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı yapıldığı 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 hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun’un ecrimisil ve tahliyeyle ilişkin hükümlerinin dercedildiği 75’inci maddesinin birinci fıkrası ise *“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun’un 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, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.” şeklinde olup, ecrimisil konusundaki temel yasal düzenleme olma niteliği taşımaktadır.*

Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise ecrimisile itiraz edilmemesi hâlinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi hâlinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanacağı, ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise de 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin buradaki temel hatasının, 75’inci maddenin birinci fıkrasında yer alan “tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir” ifadesinin, ecrimisilin beş yılda bir tahsil edileceği şeklinde yorumlanması olduğu düşünülmektedir. Oysaki buradaki ifade, zaman aşımı vurgusu içeren bir ifade olup, ecrimisil isteme mükellefiyetinin beş yılda bir yapılacağı anlamına gelmediği açıktır. Bu durum sadece mevcut işgallere ilişkin ecrimisilin zamanında tahsiline engel olmamış, sonradan gelişen işgallerin tespitinde de gecikmeye sebep olmuştur.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde izinsiz kullanılan taşınmazlar için ecrimisil tahakkuk ve tahsil işlemlerinin düzenli olarak yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Geçici Hayvan Bakımevi Konusunda Eksiklikler Bulunması**

Yapılan incelemede 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu hükümleri çerçevesinde yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu’nun ek 1’inci maddesi belediyelerin sorumluluğuna ilişkin olup birinci fıkrası hükmü ile büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyelerin, sahihsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurma gerekliliği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun’un geçici 4’üncü maddesi hükmüne göre ise Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyeler 31/12/2022, diğer belediyeler ise 31/12/2024 tarihine kadar ek 1 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlü sayılmıştır.

Belediyelerin, bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle birinci fıkra gereğince hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırması ve bu fıkra uyarınca ayrılan ödenekleri başka bir amaç için kullanmaması, geçici 4'üncü maddesi hükmü gereğidir.

Anılan Kanun'un 19'uncu maddesinde de hayvanların korunmasının desteklenmesi bahsi düzenlenmekte olup, bu madde kapsamındaki faaliyetlerde kullanılmak üzere gerçek ve tüzel kişilerce aynı veya nakdî bağışın yerel yönetimlere de yapılabileceği düzenlenmiştir.

Yerinde yapılan tespitlerde Milas Belediyesine ait geçici hayvan barınağının çok sınırlı ve yetersiz koşullarda hizmet verdiği, kediler için geçici barınma ve tedavi imkânı bulunmadığı ve yapılması düşünülen yeni barınağın proje aşamasında beklediği anlaşılmıştır.

Bu konuda yatırım bütçesi imkânı olmadığı ve bu nedenle Kanun'un 19'uncu maddesi kapsamında ilgili Bakanlığa mali destek için başvurulduğu lakin bu başvurunun henüz sonuçlanmadığı anlaşılmış olsa da söz konusu sürecin hızlandırılması için yine 19'uncu madde ile cevaz verilen bağış desteği için süreçlerin de işletilebileceği değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda nüfusu 75 bini aşan ilçe statüsünde olmasına rağmen 5199 sayılı Kanun'un ek 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurma yükümlülüğünün tam olarak yerine getirildiğini söylemek mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle ilgili Kanun hükümleri çerçevesinde verilmiş olan yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Bütçe İçi İşletme Faaliyetleri Sonucu Yapılan İşlemlerin Eş Zamanlı Olarak Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi**

Belediyenin bütçe içi işletmesi olan Milas Belediyesi Labranda Memba Suyu İşletme ve İştirakler Müdürlüğüne bütçe içi işletmelerin faaliyetleri sonucu elde edilen tahsilatlara ilişkin muhasebe kayıtlarının zamanında ve usulüne uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde, mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisinin işletmenin

de muhasebe yetkilisi olduğu belirtilmiş, “Muhasebe işlemleri” başlıklı 9’uncu maddesinde ise işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kayıt zamanı” başlıklı 50’nci maddesinde, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği, bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesinin ve her muhasebe kaydının belgeye dayanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43’üncü maddesinde de muhasebeye konu olan işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilerek usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılması gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede bütçe içi işletme faaliyetleri sonucu, yapılan tahsilat dâhil işlemlerin eşzamanlı olarak Belediyenin muhasebe kayıtlarında izlenmediği, belirli dönemler itibarıyla toplu olarak kayıt yapıldığı tespit edilmiştir..

Yapılan açıklamalar çerçevesinde bütçe içi işletme faaliyetleri sonucu yapılan mali işlemlerin mali hizmetler birimi tarafından kayıt zamanına uygun olarak ilgili hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 8: Doğal Gaz Dağıtım Şirketinden Altyapı Kazı İzni Harcı Alınmaması**

Yapılan incelemede ilçede yapılan doğal gaz çalışmaları nedeniyle sürdürülen altyapı kazı çalışmalarının ortaya çıkardığı kazı gereksinimlerinden altyapı kazı izni harcı alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun mükerrer 79’uncu maddesi ile getirilen altyapı kazı izni harcı, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni karşılığında tahsil edilen bir harç olup, aynı madde hükmünde ifade edilen birim fiyatlar ile kazı alanının çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutar üzerinden binde 2 oranında alınır.

Milas Belediye Meclisinin 17.05.2021 tarih ve 121 sayılı kararı ile Milas Belediye sınırları içerisinde gerçekleştirilecek doğal gaz dağıtım faaliyetlerine ilişkin alt yapı çalışmaları kapsamında, Belediyenin görev ve yetkili alanları dâhilinde yollarda da dağıtım şirketinden ruhsat harcı, teminat, yüzey kaplama ve/veya zemin tahrip bedeli (asfalt, parke, beton vb.) hafriyat döküm bedeli gibi her ne ad altında olursa olsun herhangi bir bedel talep edilmeyeceğine karar verilmiştir.

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun doğal gaz piyasa faaliyetlerini düzenleyen 4'üncü maddesinin dördüncü fıkrasının g bendinde dağıtım şirketlerinin yükümlülükleri düzenlenirken, dağıtım bölgelerine ilave edilecek yeni genişleme bölgelerinde yerleşim yeri belediyesince doğal gaz dağıtım şirketine yatırım yapılması talebinde bulunulması hâlinde, ilgili dağıtım şirketinden teminat, kontrollük hizmet bedeli, kaplama bedeli, zemin/alan tahrip bedeli, hafriyat döküm bedeli ve benzeri adlarla herhangi bir bedel alınmayacağı ve altyapı kazı alanının üst kaplamalarının da ilgili belediye tarafından bedelsiz olarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu Meclis kararı ile 4646 sayılı Kanun'un anılan maddesinde sayılan işler için bir bedel tahsil edilmemesi yönünde karar alınması yukarıda yer verilen madde hükmüne uygunsuz da kazı ruhsat harcı, madde hükmünde yer verilen hususlardan olmadığı gibi 2464 sayılı Kanun ile getirilmiş söz konusu harcın tahsilinden vazgeçilmesine ilişkin Belediye Meclisince karar alınması da mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle verilmiş ve verilecek tüm kazı izinleri için alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutar üzerinden binde 2 oranında altyapı kazı izin harcı alınması gerekmektedir.

İlgili Kamu İdaresince Belediye Meclisinin 06.05.2024 tarih ve 101 sayılı kararı ile doğalgaz dağıtım şirketinden ruhsat harcı alınmamasına ilişkin hükmün kaldırıldığı ifade edilmiş olsa da çalışmaların tamamlandığı alanlar için söz konusu durumun telafi edilmediği anlaşılmakta olup 2464 sayılı Kanun'un 79'uncü maddesi hükmünün, bahse konu Meclis kararının kaldırılmasından önceki işlemlere de uygulanması gerekmektedir.

### **BULGU 9: Bazı İdari Para Cezalarının Takipsiz Bırakılması**

Yapılan incelemede 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesi hükmüne göre uygulanan idari para cezalarından bir kısmının açılmış davalar neticesinde usulüne uygun işlem yapılmadığı için iptal edildiği ve/fakat bu iptalin ardından, imar mevzuatına aykırı fiili sabit

olan bu kişilere anılan Kanun'un öngördüğü usulün takip edilmesiyle yeniden idari yaptırım uygulanmadığı görülmüştür.

Anılan 42'nci maddenin birinci fıkrasında, imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hllerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde encümence sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari yaptırımların uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir.

Hiç kuşku yok ki bu maddede öngörülen yaptırımlar yine bu Kanun'da öngörülen usullerin takip edilmesi suretiyle tatbik edilmelidir. Sakatlık, sadece idari işlemin esasına etki etmeyip usul ve şekil unsurunda da söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte idari işlemler yargısal denetimde usul ve şekil sakatlığı sebebiyle iptal edilse bile, idareler bu usul ve şekil sakatlığını gidererek aynı hukuki sonucu amaçlayan yeni bir işlem tesis edebilirler. Kaldı ki, esasında herhangi bir sakatlık olmayan işlemin, usul yönüyle yargı kararı ile iptal edilmesinin ardından idareler aynı sonucu amaçlayan yeni bir işlem kurmakla da mükelleftir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 11'inci maddesi devlet memurlarını, kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla, amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu kılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, söz konusu idari para cezalarının takipsiz bırakılmaması ve imar mevzuatına aykırı fiili sabit olan bu kişilere anılan Kanun'un öngördüğü usulün takip edilmesiyle yeniden idari yaptırım uygulanması gerekmektedir.

#### **BULGU 10: Elektrik Dağıtım Şirketi Tarafından Elektrik Sayaçlarının Geç Okunması ve Daha Yüksek Olan Tarifeden Ücretlendirilmesi**

Yapılan incelemede elektrik dağıtım firmasının Belediye'nin kimi aboneliklerinde sayaçların, birkaç aydan birkaç yıla kadar uzayan sürelerde okunarak faturalandırıldığı görülmüştür.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Sayaç okuma ve okuma bildiriminin içeriği" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında, "*Sayaçlar, en az 25 en fazla 35 günlük dönemlerle dağıtım şirketi tarafından her takvim ayında bir defa okunur. Bu okuma aylık okuma olarak değerlendirilir.*" hükmü ile elektrik sayaçlarının en fazla 35 günlük dönemde okunması gerektiğine dikkat çekilirken, ikinci fıkrasında ise Elektrik Piyasası Lisans



Yönetmeliği'nin 35'inci maddesinde belirtilen mücbir sebep halleri ile ağır mevsim şartları, dönemsel kullanım ve benzeri nedenlerle okuma yapılamaması ve Kurul tarafından uygun görülen haller dışında, dağıtım bölgesinin genelinde ya da belli bir bölgesinde birinci fıkraya aykırı genel uygulamalar yapılamayacağı ve bu fıkra kapsamındaki kullanım yerlerinde sayaçların yılda en az iki defa okunacağına dair hükme yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 35 günü aşan dönemlerde sayaç okunmasını düzenleyen hükmün hilafına uygulamalar, bizatihi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Geç okunduğu anlaşılan sayaçlar için Yönetmelik'in anılan 32'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer verilen mücbir sebep halleri ile ağır mevsim şartlarının söz konusu olmadığı ve uygulamanın sadece keyfiliğe dayandığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu faturalardaki tüketim bedellerinin fatura tarihindeki tarifeler üzerinden ücretlendirilmesi bir yana, faturaya esas günlük ortalama elektrik tüketimin, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından belirlenen tüketim limitleri uyarınca düşük kademe (Kademe 1) ve yüksek kademe (Kademe 2) olarak ikiye ayrıldığı dikkate alındığında, faturalandırmanın ikinci kademedeki yapıyor olması gibi kullanılan elektriğin belediyeye olan maliyetinin artmasına yol açacak ihtimaller de ortaya çıkmaktadır.

Açıklanan nedenlerle ilgili dağıtım şirketinin mezkûr Yönetmelik hükümlerine uygun faturalama yapması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 11: İş Avans ve Kredileri Hesabının Yanlış Kullanılması**

Belediyenin TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş)'tan yapmış olduğu Bitüm (asfalt bitümü) alımlarında, teslimat yapılmadan ilgili firmaya kredi açılmak suretiyle ön ödemelerin yapıldığı görülmüştür.

Ön ödeme, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiş olup burada, "*Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir.*" hükmü yer almaktadır. Ön ödemeye ilişkin usul ve esasların ise aynı maddenin devamında, Bakanlar Kurulu Kararıyla çıkarılacak yönetmelik ile düzenleneceği ifade edilmiştir.

Bu amaçla, 21.01.2006 tarih ve 26056 sayılı Resmî Gazete’de “Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmış ve söz konusu Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise ön ödeme “İlgili mevzuatında öngörülen hallerde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme” şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “Ön ödeme şekilleri ve uygulaması” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında, 5018 sayılı Kanun’un 35’inci maddesinin birinci fıkrasında yer verilen hükmün tekrarı mahiyetinde olup beşinci fıkrasında ise kredinin, mutemetler adına banka veya aynı idareye hizmet veren muhasebe birimi nezdinde açtırılabileceği hükmü yer almaktadır.

“Açılan kredilerin ilgililere ödenmesi” başlıklı 8’inci maddede ise, nezdinde mutemet adına kredi açılan banka veya muhasebe birimi, mutemedin vereceği kredi ödeme talimatında gösterilen yere veya alacaklıya doğrudan ödeme yapar, hükmü ile kredinin ilgisine nasıl ödeneceğini düzenlemiştir.

8’inci maddenin üçüncü fıkrasında ise ihale mevzuatı çerçevesinde mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden Bakanlıkça belirlenenlere yapılacak ön ödemelerde kredi tutarının, doğrudan ilgili kamu idaresinin banka hesabına aktarılabileceği hükmüne yer verilmiştir.

08.03.2007 tarih ve 26456 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ’in “Kredi şeklinde yapılacak ön ödemeler” başlıklı 5’inci bölümünün üçüncü maddesinde “İhale mevzuatı çerçevesinde mal ve hizmet alımı gerçekleştirilecek kamu idarelerinden Ek-3’deki listede gösterilenlere yapılacak ön ödemelerde ise kredi tutarı doğrudan ilgili kamu idaresinin banka hesabına aktarılacaktır.” denilmek suretiyle kamu kurumlarından yapılan alımlar için istisnai bir düzenleme yapılmıştır.

Bahse konu Genel Tebliğ’e ekli “EK-3”te “Satın Almalar İçin Açılan Kredilerde Paranın Doğrudan Banka Hesaplarına Aktarılması Uygun Görülen Kuruluşlar Listesi”ne yer verilmiştir ve bu kuruluşlardan yapılacak mal ve hizmet alımları nedeniyle açtırılacak kredilerde, kredi karşılığı nakdin doğrudan kuruluşun banka hesabına aktarılacağı ifade edilerek, burada yer verilen kuruluşlar veya bağlı müesseselerinden özelleştirilmeleri tamamlananların listeden çıkarılmış sayılacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemeden anlaşılmaktadır ki mal ve hizmet alımları nedeniyle açtırılacak kredilerde, kredi karşılığı nakdin doğrudan kuruluşun banka hesabına aktarılması, yalnızca

kamu kuruluşları ve bağlı müesseselerine tanınmış bir ayrıcalıktır. Bu ön ödeme yöntemiyle, bir nevi, mal ve hizmet teslim alınmadan ilgili kuruluşa karşılıksız kredi kullandırılmaktadır.

Yapılan incelemelerde, TÜPRAŞ'tan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında (İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.) yapılan bitüm alımları nedeniyle yapılan ödemelerde, yalnızca kamu kuruluşlarından yapılan alımlara özgü istisnai bir uygulama olan ön ödeme yönteminin kullanıldığı, mal alınmadan ilgili kuruluşa doğrudan nakit göndermek suretiyle kredi açıldığı görülmüştür. Diğer bir ifade ile ilişkili kredi/avans açılmasına ilişkin muhasebe işlem fişlerinin incelenmesinde, bir kamu kuruluşu olmayan ve yukarıda yer verilen Genel Tebliğ eki "EK-3"te yer verilmeyen TÜPRAŞ'a, bitümler teslim alınmadan doğrudan hesabına nakit geçmek suretiyle kredi açıldığı, teslimatların ise kredi açıldıktan sonraki bir aylık süre zarfında peyderpey yapıldığı ve sonrasında da TÜPRAŞ nezdinde açılan kredide yüksek tutarlı bakiyelerin yeni bir alıma kadar uzun süre kaldığı anlaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ'e ekli listede yer almayan ve 2006 yılında özelleştirilen TÜPRAŞ'a yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde kredi açılmak suretiyle ön ödeme yapılması mümkün değildir.

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>