



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# MUĞLA KÖYCEĞİZ 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.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7. DENETİM BULGULARI.....	12
8. EKLER.....	23



## TABLULAR 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 .....	6



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Kaçak Yapı ile Mücadelede İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması
2. Belediyeye Ait Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi
3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması
4. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
5. Sıfır Atık Yönetim Sisteminin Kurulmasına İlişkin İşlemlerin Henüz Tamamlanmaması
6. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Köyceğiz 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.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir 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.

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

Köyceğiz Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 16 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.

Köyceğiz Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı olarak memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı

görev yapmaktadır. Köyceğiz Belediyesinin 17 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	169	43
Sözleşmeli Personel		1
Kadrolu İşçi	83	21
Geçici İşçi		
<b>Toplam</b>	<b>252</b>	<b>65</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		129

Belediyenin hissedarı olduğu toplam iki 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 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 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 Belediye, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

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

Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)
01- Personel Giderleri	29.263.000,00	16.993.087,07	46.256.087,07	46.256.087,07
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.545.000,00	2.029.435,78	6.574.435,78	6.574.435,78
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	128.142.000,00	-2.264.178,22	125.877.821,78	125.877.821,78
04- Faiz Giderleri	1.000.000,00	-248.198,42	751.801,58	751.801,58
05 -Cari Transferler	3.003.000,00	481.969,93	3.484.969,93	3.484.969,93
06- Sermaye Giderleri	20.797.000,00	-4.131.534,40	16.665.465,60	16.665.465,60
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	-110.583,26	389.416,74	389.416,74
08- Borç Verme	1.000.000,00	-1.000.000,00	0,00	0,00
09 -Yedek Ödenek	11.750.000,00	-11.750.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>200.000.000,00</b>	<b>-1,52</b>	<b>199.999.998,48</b>	<b>199.999.998,48</b>

Köyceğiz Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 200.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup eklenen ve düşülenler ile birlikte ödenek toplamı 199.999.998,48 TL olmuş ve bu kadar da bütçe gideri yapılmış olup 2024 yılına ödenek devretmemiştir.

**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	44.926.000,00	23.797.553,24	0,00	23.797.553,24	52,97
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.140.000,00	47.140.300,31	0,00	47.140.300,31	234,06
04- Alman Bağış ve Yardımlar	7.330.000,00	16.944.019,95	0,00	16.944.019,95	231,16
05- Diğer Gelirler	126.104.000,00	113.104.436,18	0,00	113.104.436,18	89,69
06- Sermaye Gelirleri	2.000.000,00	1.725.150,00	0,00	1.725.150,00	86,26
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	219.337,14	0,00	219.337,14	0,00
09- Red ve İadeler (-)	-500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>200.000.000,00</b>	<b>202.930.796,82</b>	<b>0,00</b>	<b>202.930.796,82</b>	<b>101,47</b>

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %101,47 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri bütçe içi işletme gelirleri nedeniyle, alınan bağış ve yardımlar kalemi ise proje yardımları nedeniyle beklenenin üstünde gerçekleşirken vergi gelirleri, diğer gelirler ile sermaye gelirleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	29.263.000,00	46.256.087,07	158,07
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.545.000,00	6.574.435,78	144,65
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	128.142.000,00	125.877.820,18	98,23
04- Faiz Gideri	1.000.000,00	751.801,58	75,18
05- Cari Transferler	3.003.000,00	3.484.969,93	116,05
06- Sermaye Giderleri	20.797.000,00	16.665.465,60	80,13
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	389.416,74	77,88
08- Borç Verme	1.000.000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	11.750.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>200.000.000,00</b>	<b>199.999.998,48</b>	<b>100,00</b>

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri 200.000.000,00 TL tutarında belirlenen ödeneğe göre gerçekleşmiştir. Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ile cari transferler hariç diğer gelir kalemlerindeki giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Vergi Gelirleri	9.737.651,05	12.863.211,31	23.797.553,24	32,10	85,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.363.057,66	18.599.055,16	47.140.300,31	122,40	153,46
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	10.744.112,85	6.599.896,80	16.944.019,95	-38,57	156,73
Diğer Gelirler	29.241.922,66	59.982.309,49	113.104.436,18	105,12	88,56
Sermaye Gelirleri	302.339,00	4.932.812,00	1.725.150,00	1.531,55	-65,03
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	219.337,14	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>58.389.083,22</b>	<b>102.977.284,76</b>	<b>202.930.796,82</b>	<b>76,36</b>	<b>97,06</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Net Toplam</b>	<b>58.389.083,22</b>	<b>102.977.284,76</b>	<b>202.930.796,82</b>	<b>76,36</b>	<b>97,06</b>

Belediyenin bütçe gelirleri toplamı 2023 yılında bir önceki yıla göre 99.953.512,06 TL'lik (%97,06) artış göstermiştir. Taşınmaz satışlarından oluşan sermaye gelirleri hariç diğer tüm gelir kalemlerinde artış görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki 28.541.245,15

TL (%153,46) artış bütçe içi işletme gelirlerinden, alınan bağış ve yardımlardaki 10.344.123,15 TL (%156,73) artış genel bütçe proje yardımlarından, diğer gelirlerdeki 53.122.126,69 TL (%88,56) artış ise merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan kaynaklanmaktadır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Personel Giderleri	9.689.842,96	18.565.798,17	46.256.087,07	91,60	149,15
Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri	1.623.846,39	3.106.729,37	6.574.435,78	91,32	111,62
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	37.016.810,82	68.897.675,54	125.877.821,78	86,13	82,70
Faiz Giderleri	1.182.677,11	877.488,95	751.801,58	-25,80	-14,32
Cari Transferler	1.873.209,00	2.117.601,51	3.484.969,93	13,05	64,57
Sermaye Giderleri	2.003.487,21	13.770.297,05	16.665.465,60	587,32	21,02
Sermaye Transferleri	147.034,64	186.048,47	389.416,74	26,53	109,31
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>53.536.908,13</b>	<b>107.521.639,06</b>	<b>199.999.998,48</b>	<b>100,84</b>	<b>86,01</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 92.478.359,42 TL (%86,01) artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında ücret artışlarından kaynaklı olarak personel giderleri 27.690.288,90 TL (%149,15) ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 3.467.706,41 TL (%111,62) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alım giderlerinde 56.980.146,24 TL (%82,70) artış meydana gelmiştir. Buna karşın faiz giderlerinde kredi borçlarındaki tükenme nedeniyle 125.687,37 TL'lik (%-14,32) bir azalış meydana gelmiştir. Cari transferlerdeki 1.367.368,42 TL (%64,57) artış ise yardımlardan kaynaklı olarak görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 202.823.489,12 TL, Net Faaliyet Geliri 213.068.515,98 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 10.245.026,86 TL olarak gerçekleşmiştir.

Köyceğiz Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Köyceğiz Belediye Personel Ltd. Şti.	110.000,00	110.000,00	100
2	Muğla Teknopark Yönetici A.Ş.	10.000.000,00	22.000,00	0,22

---

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi**

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

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

### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
  - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
  - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
  - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
  - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
  - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
  - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata



uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı 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 özellikle 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.

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

### **Kontrol Ortamı Standartları**

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

### **Risk Değerlendirme Standartları**

İlçenin nüfusu 50.000'in altında olduğu için Stratejik Plan ve Performans Programı hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlememiş, risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma da yapılmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

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

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

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

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresine tahsis edilmiş iç denetçi kadrosu bulunmamaktadır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

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

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DİĞER BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Kaçak Yapı ile Mücadelede İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması**

##### **A) İmara Aykırı Yapılarla İlgili Yıkım Sürecinin İşletilmemesi**

Belediye sınırları içerisinde İmar Kanunu'na aykırılığı tespit edilerek alınan yapı yıkım kararlarının uygulanmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı ruhsatı" başlıklı 21'inci maddesinde, aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde gösterilen istisnalar hariç her türlü inşaat yapımının ilgisine göre belediye veya valiliklerden alınacak yapı ruhsatına tabi olduğu, "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, istisnalar dışında ruhsat alınmadan yapıya başlanması, kaçak yahut ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması durumunda mevcut yapının yerel idarelerce yıktırılacağı, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği ve yıkım maliyetinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, geçmiş yıllar itibarı ile toplam yıkım cezası verilen yapı sayısının 338'inin 2022 ve 2023 yıllarına ait olmak üzere toplam 836 adet olduğu, yıkılan yapı sayısının

ise 5'inin 2022 ve 2023 yıllarına ait olmak üzere toplam 30 adet olduğu görülmüştür.

Mevzuata aykırı olan ve haklarında Belediye Encümeni tarafından yıkım kararı alınan yapıların, mevzuat gereğince yıkımlarının yapılması için İdare tarafından gerekli işlemlerin başlatılması gerektiği ve bu yıkım kararlarının uygulanmasının; kentin tarihi, kültürel dokusu ve doğal yapısının korunması açısından da gerekli olduğu sonucuna varılmıştır.

### **B) İmara Aykırı Yapılaşmalar Nedeniyle Kesilen İdari Para Cezalarının Tahsil Edilememesi**

Belediye sınırları içerisinde İmar Kanunu'na aykırılığı tespit edilerek kesilen idari para cezalarının bir kısmının tahsilatının sağlanamadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İdari Müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde; imar mevzuatına aykırılık teşkil eden yapılarla ilgili idare encümenince, sorumlular hakkında uygulanacak idari para cezalarının türleri ve miktarları belirtilmiştir.

Belediyeler tarafından verilen para cezaları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesine göre kamu alacağı hükmündedir ve yine aynı Kanun'un 37'nci maddesine göre usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerekmektedir. Ödeme müddeti içinde ödenmeyen amme alacağının tahsil dairelerince cebren tahsil olunacağı, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere öncelikle 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ edileceği, bundan sonraki süreçte borçlunun idarece gönderilen ödeme emrine karşılık gerçekleştireceği işlemlere göre belirlenen esaslar dâhilinde işlem yapılarak, amme alacağının borçludan cebren tahsilinin sağlanması gerektiği belirtilen Kanun'un amir hükümleri arasında yer almaktadır.

Ayrıca tahsil zamanaşımına tabi olan idari para cezalarına gecikme zammı da uygulanmamaktadır.

İdari para cezalarının tahsilat oranı 2021 yılında yüzde 4,95 iken bu oran 2022 yılında yüzde 16,78'e, 2023 yılı sonunda ise yüzde 57,90 seviyesine ulaşmış olsa da 2023 yılında 22.825.000 TL'ye ulaşan toplam tahakkuk miktarından 13.210.000 TL'si tahsil edilebilmiştir.

Sonuç olarak, gecikme zammı da uygulanamayan idari para cezalarının belirtilen mevzuat hükümleri gereğince tahsilinin sağlanması için gerekli çalışmaların yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

---

---

## **BULGU 2: Belediyeye Ait Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi**

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

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

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

“Taşınmaz Tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde ise;

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

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

*Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.”* denilmektedir.

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

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun;

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

*“Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve*

*müccavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.”*

Aynı maddenin altıncı fıkrasında;

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

“Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde;

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

...

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

*d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.*

...

*5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları*

*Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.” denilmektedir.*

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

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

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

Yapılan incelemede 5 adet taşınmazın çeşitli sürelerde dernek ve vakıflara tahsis edilmesi suretiyle ilgili mevzuat hükümlerine uyulmadığı sonucuna varılmıştır.

### **BULGU 3: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması**

Belediye sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin mevcut olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasının (c) bendinde; sıhhi işyerleri, 2 ve 3'üncü sınıf gayrisıhhi müesseseler, umuma açık istirahat ile eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek görevinin ilçe belediyelerinin uhdesinde olduğu belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in “İşyeri açılması” başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında ise; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı ifade edilmiş olup, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyeri açılmasının, işyeri açma ve izin harcına tabi olduğu belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca Belediye sınırları içerisinde açılacak işyerlerinin İdare tarafından ruhsatlandırılması ve bu işyerlerinden söz konusu harcin tahsil edilmesi gerekmektedir.

Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2023 tarihi itibarıyla ruhsatsız işyeri sayısı 271 adet iken vergi dairesinden alınan aktif mükellef listesi ile bu sayının 782 adet olduğu, ayrıca İdare tarafından kiraya verilen 122 adet ruhsata tabi işyerinden de 14 adedinin ruhsatının olmadığı görülmüştür.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren bu işletmeler, belediyenin etkin bir denetim görevi yürütememesine, işyeri açma izin harcının tahsil edilememesine ve diğer gelir kalemlerinin de tespit edilememesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren iş yerlerinin tespitine ilişkin kontrollerin güçlendirilmesi, belediye gelir kalemlerinden olan işyeri açma izin harcı ile diğer gelir kalemlerinin tespit ve tahsil edilmesinin sağlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 4: 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 tarihli ve 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, Belediye tarafından altyapı geçiş hakkı ücreti tarifesinin belirlendiği, ancak herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işleminin gerçekleşmediği görülmüştür.

Belediye tarafından gelir kaybının önlenmesi için 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 tahsilinin yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 5: Sıfır Atık Yönetim Sisteminin Kurulmasına İlişkin İşlemlerin Henüz Tamamlanmaması**

Belediye tarafından 2023 yılı itibariyle atık yönetimi süreçlerinde çevre ve insan sağlığını ve tüm kaynakların korunmasını hedefleyen sıfır atık yönetim sistemi ve atık getirme merkezinin henüz kurulmadığı görülmüştür.

Sıfır atık yönetim sisteminin kurulmasına, yaygınlaştırılmasına, geliştirilmesine, izlenmesine, finansmanına, kayıt altına alınarak belgelendirilmesine ilişkin genel ilke ve esasların belirlenmesi amacıyla 2872 sayılı Çevre Kanunu’na dayanılarak 12.07.2019 tarih ve 30829 sayılı Resmi Gazete’de Sıfır Atık Yönetmeliği yayımlanmıştır.

Buna göre; üretim, tüketim ve hizmet süreçlerinde atık oluşumunun önlenmesi, yeniden kullanıma öncelik verilmesi, oluşan atıkların ise kaynağında ayrı biriktirilerek toplanması ve geri dönüşüm ve/veya geri kazanımının sağlanarak bertarafı gönderilecek atık miktarının azaltılması suretiyle çevre ve insan sağlığının ve tüm kaynakların korunması hedeflenmektedir.

Mahalli idareler bu çerçevede; halkı, atıklarını ayırmaya ve ayrı biriktirmeye teşvik etmekle, atık oluşumunun önlenmesi için israfi önlemeye teşvik edecek çalışmalarda bulunmakla, kaynağında ayrı biriktirilen atıkların birbirleriyle karıştırılmadan toplanmasına yönelik altyapıyı geliştirip yaygınlaştırmakla, atık getirme merkezlerinde biriktirilen atıklar ile evlerden kaynaklanan atık ilaçların yönetimini sağlamakla, sıfır atık yönetim sisteminin kurulması, işletilmesi ve izlenmesine yönelik olarak gerekli iş ve işlemleri gerçekleştirmekle, sisteme ilişkin tam maliyet esaslı tarifeleri belirlemekle ve uygulamakla görevlendirilmişlerdir.

Ayrıca bu konuda uygulamaya yol göstermek açısından; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hem Atık Getirme Merkezlerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Sıfır Atık Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar hem de Sıfır Atık Uygulama Kılavuzu yayımlanmıştır.

Anılan mevzuat hükümlerine göre İdare; sıfır atık yönetim sistemi kapsamında gerçekleştirilecek toplama faaliyetlerinin etkinliğinin artırılması amacıyla 31.12.2021 tarihine kadar ve en az 600 m<sup>2</sup>'yi sağlayacak şekilde atık getirme merkezi kurmakla yükümlü olmasına rağmen ilgili merkezi henüz kuramadığı ve ihale aşamasında olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, 2872 sayılı Çevre Kanunu ile Sıfır Atık Yönetmeliği hükümlerine uygun tedbirlerin bir an önce uygulamaya geçirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 6: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık

ücretli izin hakkında 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'ncü 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 iznin 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 (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev yapan işçilerden 3'ünün 200, 4'ünün 100, 8'inin ise 40 gün üzerinde kullanılmamış izinlerinin olduğu görülmüştür. Bu işçilere emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden bu durum idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

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

**8. EKLER****EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

<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>
Belediye Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlar Üzerindeki İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 3) yer almaktadır.
Kaçak Yapı ile Mücadelede İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 1) yer almaktadır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 4) yer almaktadır.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular Bölümünde (Bulgu 6) yer almaktadır.