



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA BODRUM BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12
8. EKLER	94

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

KDV Katma Değer Vergisi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması
2. Belediyeye Ait Taşınmazlar Üzerindeki Ekonomik Değer Olan Ağaç Varlığının Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Üst Yönetim İş Modeli Geliştirilmesi Adı Altında Ödemesi Yapılan İşe Ait Teknik Şartnamede Belirtilen İşlerin Yapılmaması
2. Hizmet Binası Yapılmak Üzere Kiralanan Binanın Kullanılmayıp İade Edilmesi
3. Belediye Tarafından Karşılanan Trafo Kurulumu Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketlerinden Tahsil Edilmemesi
4. İhaleli İşlerde İmalat Tür ve Miktarlarının İsabetli Tespit Edilmeden İhaleye Çıkılması
5. Kimi Belediye Başkanlarının İlçedeki Konaklama Ücretlerinin Ödenmesi
6. Başkent Üniversitesi ile Yapılan Protokol Devam Ettirilmediği Hâlde Harcama Yapılması
7. Ağırlama Giderlerinin Mevzuata Uygunluğunun Belgelerinden Anlaşılamaması
8. Sözleşmeye Esas Proje İçinde Yer Almayan İlave İşler Yapılması
9. Gerçekleştirilmeyen Etkinlik İçin Teknik Hizmet Satın Alınması
10. Hazırlatılan Bodrum Tanıtım Filminin Teknik Şartnamesine Aykırı Olması
11. Belediye Başkanının Şahsi Sosyal Medya Hesaplarından Yaptığı Paylaşımları İçin Sponsorlu Reklam Ücreti Ödenmesi
12. Belediye ile İlgisi Bulunmayan Programlara Sponsor Olunması
13. Bodrum Hamsi Festivali Etkinliği Adı Altında Harcamada Bulunulması
14. Belediye Personelinin Restoran Harcamasının Belediye Bütçesinden Karşılanması
15. Belediyece Ağırlanan Kişilerin Kim Olduğunun Tespit Edilememesi

16. Belediye ve Belediye Şirket Personelinin Çeşitli Kurum ve Kuruluşlarda Mevzuata Aykırı Olarak Görevlendirilmesi
17. Belediyenin Görevleri Arasında Sayılamayacak Etkinlikler İçin Harcamalar Yapılması
18. Doğrudan Temin Usulüyle Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Yaklaşık Maliyetin Hatalı Tespit Edilmesi
19. Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Kapsamında Mütalaa Edilmesi Mümkün Olmayan Harcamalar Yapılması
20. Ufuk 2020 Avrupa Programı Çerçevesinde Alınan Ödeneğin Amacı Dışında Kullanılması
21. Büyükşehir Belediyesi Görev ve Sorumluluğu Kapsamına Giren Konularda Harcama Yapılması
22. Ulusal Medyadan Hizmet Satın Alınması
23. Yapılan Hizmet Alımında Hiçbir Kanıtlayıcı Belgenin Bulunmaması
24. Yerel ve Ulusal Basın Mensupları ile Haber Ajansı Temsilcilerine Hediye Verilmesi
25. Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
26. Vergi Mevzuatına Aykırı Düzenlenmiş Belgeler Karşılığında Ödeme Yapılması
27. Çeşitli Etkinlikler İçin Kiralanan Sandalyelerin Sayısında Tutarsızlıklar Bulunması ve Kiralamaların Pahalı Yapılması
28. Hizmet Satın Almalarında Katma Değer Vergisinin Hatalı Hesaplanması
29. Belediye Başkanının İzinli Olduğu Tarihlerde Resmi Araç Kullanması
30. Yurt İçi Geçici Görev Yolluğu Ödemelerinde Görev Onaylarının Açık Olmaması
31. Belediye Başkanının İzinli/Görevli İzinli Olduğu Tarihlerdeki Seyahat Masraflarının Ödenmesi
32. Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

33. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
34. Bir İdari Para Cezası Olan Vergi Zıya Cezasının Emlak Vergisi İçin de Tahsil Edilmesi
35. İmar Planı Plan Hükümlerine Aykırı Yapılaşmaya Gidilmesi
36. Belediye Teftiş Kurulu Tarafından Tespit Edilen Memur Maaş Tahakkuk Listesine İsim Eklenmesi ile İlgili Başlatılan İşlemlerin Tamamlanmaması
37. Evsel Katı Atık Hizmetleri İçin Belirlenen Tarifenin Mevzuatına Aykırı Olması
38. Ulusal Tatil Günlerinde Çalışan İşyerlerinden Çalışma Ruhsatı Harcının Tahsil Edilmemesi
39. Ücrete Tabi Hizmetlerin Ücretinin Hizmet Sunumundan Önce Alınmaması
40. Fen İşleri Müdürlüğüne Yapılan Alımlara Konu Malzemelerin Tüketiminin İzlenememesi
41. Halkın Kullanımına Açık Sokağın Fiilen Özel Mülke Dâhil Edilerek Kapı Konulup Geçişe Kapatılması
42. Ruhsatsız ve Kaçak İnşaatlarla İlgili Encümen Kararlarının Yeterli İnceleme Yapılmadan Alınması
43. Semt Pazarlarında Eksiklikler Bulunması
44. Turizm İmarlı Yerlere Turizm Tesisi Yapmak İçin Ruhsat Alınıp Konut Yapılması
45. Bodrum Kent Konseyinin Belediye Kanunu'nda Öngörülen Sürede Oluşturulmaması ve Temsil Yetkilerinin Mevzuatına Uygun Kullanılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Bodrum 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, 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, 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 İlçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

T.C. Bodrum Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı, norm kadro esaslarına uygun olarak; Afet İşleri Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak İşleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Özel Kalem

Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, ve Zabıta Müdürlüğü 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, 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 2 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 12 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak İşleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık 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	353	212
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	173	204
Toplam	526	417
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1312

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali 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 Resmî 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 Bodrum Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Belediyenin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yıldan 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	0,00	349.074.000,00	0,00	+210.360.000,00 -1.980.000,00	557.454.000,00	548.675.268,76	8.778.731,24	0,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	52.810.000,00	0,00	+33.647.000,00	86.457.000,00	81.474.092,45	4.982.907,55	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.417.330.000,00	0,00	+398.355.750,40 -114.110.492,80	1.701.575.257,60	1.626.707.988,67	74.867.268,93	0,00
Faiz Giderleri	0,00	40.000.000,00	0,00	+39.343.500,00	79.343.500,00	79.340.802,78	2.697,22	0,00
Cari Transferler	0,00	45.472.000,00	0,00	+13.410.142,40 -3.740.600,00	55.141.542,40	51.353.484,89	3.788.057,51	0,00
Sermaye Giderleri	0,00	994.314.000,00	0,00	+4.850.000,00 -416.729.300,00	582.434.700,00	485.739.263,83	96.695.436,17	0,00
Sermaye Transferleri	0,00	3.000.000,00	0,00	+16.500.000,00	19.500.000,00	19.500.000,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	181.000.000,00	0,00	-179.906.000,00	1.094.000,00	0,00	1.094.000,00	0,00
Toplam	0,00	3.083.000.000,00	0,00	+716.466.392,80 -716.466.392,80	3.083.000.000,00	2.892.790.901,38	190.209.098,62	0,00

Belediyenin 2024 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 3.083.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 2.869.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir

toplamı arasındaki fark, “Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetveli”nde 214.000.000,00 TL borçlanma gösterilerek bütçe denkliliği sağlanmıştır.

2024 yılı ödenek toplamı 3.083.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içerisinde 2.892.790.901,38 TL bütçe gideri yapılmış olup, 190.209.098,62 TL ödenek iptal edilmiştir.

Bunun dışında sürdürülen iki proje karlığı için toplam 103.000 Euro tutarında Avrupa Birliği fonu tahsis edilmiş olup, bu tutardan proje kapsamında kullanılan tutar 6.363,53 Euro düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 3: 2024 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	1.166.050.000,00	868.564.142,64	7.929.001,15	860.635.141,49	73,81
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	608.350.000,00	649.758.417,95	3.583.205,49	646.175.212,46	106,22
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	103.700.000,00	404.362,10	0,00	404.362,10	0,39
05- Diğer Gelirler	755.900.000,00	1.082.057.176,06	16.588.303,09	1.065.468.872,97	140,95
06- Sermaye Gelirleri	235.000.000,00	4.706.940,00	0,00	4.706.940,00	2,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.869.000.000,00	2.605.491.038,75	28.100.509,73	2.577.390.529,02	89,84

Yukarıdaki tabloya göre net bütçe geliri, 05.10.2023 tarihli, 2023-138 sayılı Meclis Kararıyla kabul edilen ilk bütçe gelir tahminine göre 89,84 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelir tahminine göre en yüksek oranlı gerçekleşme 140,95 ile Diğer Gelirler bütçe tertibinde olmuştur.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	349.074.000,00	548.675.268,76	157,18
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	52.810.000,00	81.474.092,45	154,28
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.417.330.000,00	1.626.707.988,67	114,77
04- Faiz Gideri	40.000.000,00	79.340.802,78	198,35
05- Cari Transferler	45.472.000,00	51.353.484,89	112,93
06- Sermaye Giderleri	994.314.000,00	485.739.263,83	48,85
07- Sermaye Transferleri	3.000.000,00	19.500.000,00	650,00
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	181.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	3.083.000.000,00	2.892.790.901,38	93,83

Yukarıdaki tabloya göre 2024 yılı bütçe giderleri 2.892.790.901,38 TL seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri % 157,18, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri

% 154,28, mal ve hizmet alımı giderleri % 114,77, faiz giderleri % 198,35, cari transferler giderleri % 112,93, sermaye giderleri % 48,85, sermaye transferleri giderleri ise % 650,00 gerçekleşme oranına ulaşmıştır. Yedek ödenekler bütçe tertibi için ise ödenek öngörülmesine rağmen bütçe gideri gerçekleştirilmemiştir. 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 (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	375.978.601,62	590.083.961,64	868.564.142,64	56,95	47,19
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	260.351.199,80	304.087.652,68	649.758.417,95	16,80	113,67
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	5.000,00	2.899.419,91	404.362,10	57888,40	-86,05
Diğer Gelirler	258.440.787,44	523.094.687,22	1.082.057.176,06	102,40	106,86
Sermaye Gelirleri	20.223.738,00	12.198.335,92	4.706.940,00	-39,68	-61,41
Toplam	914.999.326,86	1.432.364.057,37	2.605.491.038,75	56,54	81,90
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	7.767.420,89	7.021.448,34	28.100.509,73	-9,60	300,21
Net Toplam	907.231.905,97	1.425.342.609,03	2.577.390.529,02	57,11	80,83

Yukarıdaki tabloya göre 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.152.047.919,99TL'lik (%80,83) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirleri 7.491.395,92 TL (%61,41) azalmış, vergi gelirleri 278.480.181,00 TL (%47,19), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 345.670.765,27 TL (%113,67) artış, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler 2.495.057,81 TL (%86,05) azalma ve diğer gelirler ise 558.962.488,84 TL (%106,85) artış göstermiştir. Kamu İdaresinin 2024 yılında Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden aldığı 526.499.469,07 TL tutarındaki payın geçen yıla göre %85,00 oranında artması diğer gelirler toplamındaki artışta etkili olmuştur. Sermaye gelirleri dışında bütçe gelirlerinin tamamında artış olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	144.757.728,63	276.828.653,11	548.675.268,76	91,24	98,20
SGK Devlet Prim Giderleri	26.039.658,31	43.588.684,39	81.474.092,45	67,39	86,92
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	496.791.429,11	933.472.380,25	1.626.707.988,67	87,90	74,26

Faiz Giderleri	14.662.028,26	28.300.320,27	79.340.802,78	93,02	180,35
Cari Transferler	15.505.714,47	44.881.854,25	51.353.484,89	189,45	14,41
Sermaye Giderleri	292.895.460,13	646.121.524,64	485.739.263,83	120,60	-24,82
Sermaye Transferleri	12.371.750,00	15.000.000,00	19.500.000,00	21,24	130,00
Yedek Ödenekler	0,00	20.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.003.023.768,91	2.008.193.416,91	2.892.790.901,38	100,21	44,04

Yukarıdaki tabloya göre bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 884.597.484,47 TL (%44,05) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; personel giderlerinin 271.846.615,65 TL (%98,20), SGK devlet primi giderlerinin 37.885.408,06 TL (%86,92), mal ve hizmet alım giderlerinin 693.235.608,42 TL (%74,26), faiz giderlerinin 51.040.482,51 TL (%180,35), cari transferlerin 6.471.630,64 TL (%14,42), sermaye transferlerinin 4.500.000,00 TL (%21,24) arttığı ve sermaye giderlerinin 160.382.260,81 TL (%120,60) azaldığı 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 hak ediş 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	Bodrum Belediyesi Tur. İnş. Gıda Enerji San. Tic. A.Ş.	61.784.000,00	61.784.000,00	%100
2	Bodrum Belediyesi Personel A.Ş.	1.100.000,00	1.100.000,00	%100
3	Bodrum Belediyesi Gıda Enerji Eğitim Tur. İnş. San. Tic. A.Ş.	75.000.000,00	75.000.000,00	%100
4	Bodrum Belediyesi Kültür A.Ş.	20.000.000,00	20.000.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bodrum Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 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 Bakanlıklarca hazırlanmaktadır

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu 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.

Bodrum Belediyesinde iç 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 yapılmıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikasının belirlenmesi ve kurum çalışanlarına duyurulması konusunda yetersizlikler mevcuttur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmesine rağmen hassas görevlerin tespitinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

İdare tarafından iç kontrol riski belirlenmemiştir. Stratejik planın zamanında yayımlandığı ve içerik açısından mevzuata uygun olduğu anlaşılmıştır. İdare performans programı, içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kurumun iş tanımları ve süreçleri tüm müdürlükler için hazırlanmış ve mevcuttur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi bulunmaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Faaliyet raporunda, stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu açıklanmıştır. 2024 yılını kapsayan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmaktadır.

İzleme Standartları

Kurumda üst yönetici tarafından onaylanan bir iç kontrol değerlendirme raporunun olmadığı, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuş lakin kamu idaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Bodrum Belediyesinin 2024 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: Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri ile cins tashihi işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle, mali tablolarda taşınmazlarla ilgili hesapların doğru bilgileri yansıtmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir. Kamu idarelerince yapılacak envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Mezkûr Yönetmelik’in 5’inci maddesinde taşınmazların, maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir. Benzer bir düzenlemeye taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin çerçevenin çizildiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 26’ncı maddesinde de yer verilmiştir. Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesi ile kamu idarelerine, değer tespitlerini sonuçlandırıp taşınmazlarını gerçek değeri üzerinden raporlamaları için 31.12.2017 tarihine kadar süre tanınmıştır.

Yönetmelik’in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesine göre de kamu idarelerince mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Envanteri tamamlanan ve gerçek değeri tespit edilen, cins tashihi işlemi yapılan taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 188-193’üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına kaydedilerek raporlanacaktır.

Söz konusu hususa 2023 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda yer verilmiş olmakla birlikte çalışmalara devam edildiği ve/fakat henüz tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresince, taşınmaz kayıtlarının, 2023 yılı Aralık ayında otomasyon sisteminde düzenlenmiş olup, EK-2 ve EK-7 formları hazırlanarak 01.01.2024 tarihinden önce Mali

Hizmetler Müdürlüğüne iletiildiği ve takip eden süreçte, ilgili işlemler otomasyon programı üzerinden otomatik olarak yürütüldüğü, ayrıca cins değışikliğı yapılan bazı taşınmazların bilgileri de otomasyon sistemine işlendiğı cins değışikliğıne ilişkin işlemlerin, iş akış planına uygun şekilde devam ettiğı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmazların envanter ve değerieme işlemleri ile cins tashihi işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle 2024 yılı bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500 Net Değer Hesabı gerçek durumu yansıtmamakta olup, bu konudaki çalışmaların tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediyeye Ait Taşınmazlar Üzerindeki Ekonomik Değer Olan Ağaç Varlığının Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi

Yapılan incelemede Belediyeye ait çok sayıda zeytin ağacı varlığı bulunduğı hâlde bunların mali tablolarda izlenmediğı, ekonomik bir değere dönüştürülmediğı görülmüştür.

Taşınmaz kayıtlarından tapuda zeytinlik olarak görünen bir kısmı bakımlı hâlde olup, ürün hasat edildiğı ve/fakat ağaç sayılarına ilişkin bir envanter çıkartılmadığı, sayılarının bilinmediğı anlaşılmış ve bu konuda tespit yaptırılarak ağaç sayısının kayıt altına alınması sağlanmıştır.

Her ne kadar söz konusu değerielerin mali tablolara tahvilinin önünde engel olarak, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı ve tarımsal faaliyetlerin muhasebeleştirilmesine ve açıklanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiğı DMS 27 (Devlet Muhasebesi Standardı 27)'deki öngörülen süreçlerin tamamlanmamış olması bulunsu da söz konusu varlıklar mali tablolarda yer almadığı sürece kurum mali tablolarının doğru, güvenilir, karşılaştırılabilir bilgiler sunmayacağı muhakkaktır.

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 muhasebeleştireceğini 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 yöntemi de belirlemiştir.

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 ve Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda gerekse Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planı'nda 255-05 kodu altında 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.

Kamu idaresince, ekonomik değeri olan ağaç varlığının maddi duran varlıklar hesabında izlenebilmesi için çalışmalar yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili kurumlarla iletişime geçilerek, DMS 27'ye uygun Detaylı Hesap Planı'nın hazırlanması, zeytin/zeytinyağının ekonomik değeri dikkate alınmak suretiyle, Tapuda zeytinlik ya da zeytinli bahçe olarak görünen diğer taşınmazlardaki 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: Üst Yönetim İş Modeli Geliştirilmesi Adı Altında Ödemesi Yapılan İşe Ait Teknik Şartnamede Belirtilen İşlerin Yapılmaması

“Üst Yönetim İş Modeli Geliştirilmesi” adı altında üst yönetim ile birebir görüşmeler yapılması, vizyon-misyon ve değerlendirme çalışmalarını üst yönetim ile bire bir gerçekleştirilmesi, üst yönetimin ve belediyenin planladığı projelerin koordinasyonunun ve takibinin yapılması için ... Gayrimenkul İnşaat ve Ticaret Limited Şirketinden 600 bin TL (+KDV) sözleşme bedeliyle hizmet satın alındığı 17591 yevmiye No.lu Ödeme Emri Belgesi ekindeki evraklardan görülmüş olmakla birlikte, hazırlanmış olan teknik şartnamede ve nihayetinde işin sözleşmesinde yüklenici için tanımlanan yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği incelenmiş lakin herhangi bir belgeye rastlanmamıştır.

İşin Şartnamesinin yapılacak işin tarifini ... yapılacak olan faaliyetlerin takvimlendirilmesi hüküm altına alınmıştır. Ancak yapılan denetimlerde anılan faaliyetlerin yapıldığına dair her hangi kanıtlayıcı bir belge ibraz edilememiştir.

Yine yapılan incelemelerde, vizyon-misyon ve değerler konusunda bir çalışma yapılmadığı, çoklu iş yönetimi değerlendirmeleri ile organizasyonla alakalı süreçlerin sahiplerinin belirlenmediği, çalışma grupları oluşturulmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresince, “Üst Yönetim İş Modeli Geliştirilmesi” işi hizmet alımı gerçekleştirilmiş olup söz konusu iş kapsamında yüklenici firma tarafından muhtelif zamanlarda çalışmalar gerçekleştirildiği ve üst yöneticiye bu çalışmalar hakkında gerekli bilgilendirmeler yapıldığı ifade edilmişse de yukarıda açıklandığı üzere bu çalışmaların yapıldığına dair hiçbir kayda ulaşılamamıştır.

Sonuç olarak, bu türden harcamalarda mevzuata uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Hizmet Binası Yapılmak Üzere Kiralanan Binanın Kullanılmayıp İade Edilmesi

Turgutreis'te açılması planlanan belediye hizmet binası için 675 ada 22 parseldeki taşınmazın Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından onay da alınarak kiralandığı, bir yıl boyunca kira bedeli ödendiği ancak bir yılın sonunda kiralama amacına matuf hiçbir kullanım yapılmadan iade edildiği görülmüştür.

Kiraya veren ile 09.03.2023 tarihinde sözleşme imzalandığı, sözleşmeye göre kiralamanın 09.03.2023-09.03.2024 tarihleri arasında bir yıl olmak üzere yapıldığı ve kira sözleşmesinin 3.1 maddesine dercedildiği üzere kiralamanın, söz konusu taşınmazın belediye hizmet binası olarak kullanılma amacıyla yapıldığı anlaşılmıştır.

Ne var ki geçen bir yıllık süre içerisinde kiralanan taşınmaz hizmet binasına dönüştürülmemiş ve en nihayet mülk, 15.03.2024 tarihinde kiralayana teslim edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesi kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedellerini kamu gideri olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda bir giderin usule uygun bir kamu gideri sayılabilmesi için bir malın teslimi ya da bir hizmetin ifası gerekmekte olup, bu mal ya da hizmetin de dayandığı bir mevzuatın bulunması gerekir.

Aynı şekilde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde sayılan belediyelerin görevleri çerçevesinde anılan Kanun'un 60'ıncı maddesinde sayılan giderlerin yapılabilmesi, ancak bir ihtiyacın karşılanması amacına yönelik olmasıyla mümkündür.

5018 sayılı Kanun ile yalnızca kamu giderinin tanımının yapılmadığı muhakkak olup, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, kamu kaynaklarının kullanımında riayet etmeleri gereken ilkeler ve hesap verme sorumluluğu da belirlenmiştir.

Kamu hizmetlerinin, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilecek olması ve bütçeler bağlamında ödeneklerin tahsis edildiği amaçları gerçekleştirmek üzere kullanılması genel ilkelere dendir.

Sorumluluk bahsinden olmak üzere ise anılan Kanun'un 8'inci maddesine göre "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından,

muhasabeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

Oysaki bir yıl boyunca kira ödemesi yapılan bir taşınmazın, sözleşmesindeki sürenin dolmasının ardından iade edilerek amaç doğrultusunda hiçbir işlem yapılmaması, kamu kaynağının etkin ve verimli olarak kullanılması gerekliliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

5018 sayılı Kanun aynı zamanda varlık ve kaynakların korunmasını da hedeflemiş, bu amaç doğrultusunda, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak üzere iç kontrol sistemlerinin kurulmasını zorunlu hâle getirmiştir.

Kamu idaresince söz konusu kiralama için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından onay alındığı, lakin mali durumun kötü gitmesi nedeniyle binanın kullanıma alınamadığı belirtilmiştir.

İlgili Bakanlıktan alınan onay, Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi kapsamında olup, bulguda yer verilen mülahazanın dışındadır.

Öte yandan, kamu kaynaklarının kullanımında yol açılan israfın bu tür mazeretlerle açıklanması mümkün değildir. Zira, kurum bütçelerinin hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanması ve uygulanması yine 5018 sayılı Kanun’un bir gereğidir. 2023 yılının başlarında kiralanan bu taşınmaz için 2023 yılı bütçe hazırlık sürecinde hiç kuşku yok ki gerekli öngörude de bulunulmuş olması da gerekirdi.

Sonuç olarak, bütçe ile öngörülmüş kamu kaynakları mevzuata uygun olarak kullanılmalı ve korunmalıdır.

BULGU 3: Belediye Tarafından Karşılanan Trafo Kurulumu Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketlerinden Tahsil Edilmemesi

Elektrik enerjisinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmasına rağmen, enerji müsaadesi alınabilmesi amacıyla Belediye tarafından karşılanan trafo kurulumları ve diğer ilk yatırım giderlerinin elektrik dağıtım şirketlerinden talep edilmediği tespit edilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesine göre, dağıtım şirketi, belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımı ile iştigal eden tüzel kişiyi ifade eder.

28.01.2014 tarih ve 28896 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde de dağıtım tesisi, *“İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımı için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları”, bağlantı hattı “Tüketicilerin iç tesisatını dağıtım şebekesine bağlamak için gerekli ve bu Yönetmelik kapsamında belirtilen mesafe sınırları dâhilinde olan; AG’den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG’ den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar, üreticiler için şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar olan hattı”; bağlantı noktası “İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğini ve alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktasını,”* ifade eder şeklinde tanımlanmıştır.

Nitekim adı geçen Yönetmelik’in “Dağıtım tesisi sınırları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının b bendinde, *“Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisidir...”* denilerek bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır. Görüldüğü üzere hem alçak gerilim hem orta gerilim seviyesinden bağlı tüketicilere bağlantı noktasına kadar enerjinin getirilmesi (trafo dâhil) maliyeti dağıtım şirketine aittir.

Anılan Yönetmelik’in “Bağlantı görüşü” başlıklı 10/A maddesinde dağıtım şirketinin, ihtiyaç sahibi kişi ve kurumların bağlantı taleplerini, meskûn mahal içinde ve meskûn mahal

dışında maddede belirtilen zaman dilimleri içerisinde karşılaması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Enerji dağıtımı ile ilgili “Meskûn mahal” ifadesi ise anılan Yönetmelik’in “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde “02.11.1985 tarihli ve 18916 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğinde belirtilen ‘yerleşme alanı’ ve ‘belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı’ ile mera, yaylak (yayla) ve kışlakların ilgili mevzuata göre geçici yerleşime açılan kısımlarını, ... ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere meskûn mahal kavramının kapsamı oldukça geniş düzenlenmiş, meskûn mahal dışında kalsa bile köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı ile mera, yaylak ve kışlakların geçici yerleşime açılan kısımları bile meskûn mahal olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla dağıtım şirketinin, Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin 10/A maddesine göre alçak gerilim şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde, orta gerilim şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) gerekli şebekeyi tesis ederek enerjiyi sağlaması gerekmektedir.

Bu durumda yukarıda belirtildiği üzere (meskûn mahal içinde veya dışında) enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin “Dağıtım varlıkları” başlıklı 21’inci maddesinde, hangi durumlarda başvuru sahibi gerçek veya tüzel kişilerin tesisler için yeni yatırımları finanse edebileceği ve dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesinin imzalanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında “Bu durumda gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla on iki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhataba ulaşılamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırılarak ödenir. Dağıtım tesisinin geçici kabulünün, dağıtım şirketinin bağlantıyı karşılayabileceğini öngördüğü tarihten sonra yapılması halinde ödeme geçici kabulün yapıldığı tarihi takip eden yıl içerisinde yapılır. Söz konusu dağıtım tesisinin bulunduğu yerlere ilişkin kamu yararı, irtifak hakkı tesisi veya devir kararının veya orman kesin ve/veya ön izin belgesinin alındığı tarihte, geri ödemenin yapılacağı yıla kadar

alınmamış olması halinde ise ödeme, bu kararların ve/veya ilgili resmi izinlerin alındığı yılı takip eden yıl içerisinde yapılır. Dağıtım şirketi ilgili dağıtım tesisini, varlık kayıtlarına ödemenin yapıldığı tarihte ekler.” denilmek suretiyle dağıtım şirketinin, başvuru sahibince üstlenilip ödenen yatırım bedelini en fazla 12 eşit taksitle geri ödemesi gerektiği hususunu hükme bağlamıştır.

Anılan maddenin beşinci fıkrasında: *“Bu madde hükümleri uyarınca yapılan dağıtım tesisinin geçici kabulünün yapıldığı ayı takip eden aydan itibaren, geri ödemenin yapılacağı ilk taksit tarihine kadar geri ödemesi yapılmamış tutar Tüketici Fiyat Endeksi oranında güncellenir. Vadesinde geri ödemesi yapılmamış taksitlere ilişkin tutara, vade tarihinden itibaren 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre belirlenen kanuni faiz oranı uygulanır.”*,

Öte yandan Yönetmelik’in 10/B maddesinin altıncı fıkrasında: *“Bağlantı hattının kullanıcı tarafından tesis edilecek olması halinde, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında, bağlantı hattının tesisine, kullanım haklarına ve devrine ilişkin bir tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Sekizinci fıkra kapsamındaki bağlantı hattı enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl sonra, diğer bağlantı hatları enerjilendirme tarihinde herhangi bir işleme gerek kalmaksızın dağıtım şirketine devredilmiş kabul edilir. Tesis yapım sözleşmesinde buna ilişkin hükme yer verilir. Bağlantı hattına ilişkin projeyi hazırlama sorumluluğu kullanıcıya aittir, bununla birlikte dağıtım şirketi tarafından hazırlanarak kullanıcıya verilebilir.”*,

Devamında sekizinci fıkrada ise *“Meskun mahal dışında bulunan ve bağlantı görüşünün OG seviyesinde verildiği tüketim tesislerine ilişkin beş yüz metreden uzun OG bağlantı hatları ile üreticilerin dağıtım şebekesine bağlantısı için tesis edilen bağlantı hatları, enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl boyunca bağlantı hattı niteliğini korur ve bu süre sonunda dağıtım şebekesi kapsamına alınır. Bağlantı hatlarının işletme ve bakımı, tesislerin enerjilendirilmesinden itibaren dağıtım şirketinin sorumluluğundadır.”* denilmiştir.

İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen 800 kVA Köşk Tipi Trafo Tesisi kurulum giderlerinin idare bütçesinden karşılandığı ancak enerji dağıtım şirketi uhdesinde olan bu giderlerin, ilgili enerji dağıtım şirketinden yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince en fazla on iki aylık eşit taksitle ve kanuni faizleri ile birlikte geri alınmadığı görülmüştür.

Bununla beraber söz konusu tesis ve trafoların bakımının yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle (hukuki açıdan dağıtım şirketine devredilmiş

kabul edilen) bu tesislerin müstemilatı ile birlikte, kayden ilgili dağıtım şirketine devredilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Söz konusu hususa 2023 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda yer verilmiş olmakla birlikte gereğinin tam yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresince, üretimde yüksek kapasitede enerji gücüne ihtiyaç duyulduğu, devir yapılması hâlinde başka kullanıcıların da enerji talebinde bulunması sonucu enerjinin yetersiz gelebileceği, trafonun hâlihazırda Belediyenin mülkiyetinde olması, geçici kabul işlemleri ve buna bağlı olarak da kendilerinin devir talebi ve buna bağlı olarak ilgili firmadan bedele ilişkin taleplerinin bulunmadığı, ileriki süreçte devir yapılması hâlinde bulguya konu bedelin ilgili firmadan talep edilebileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen hükümlere göre Belediye tarafından karşılanan enerji dağıtım şirketlerinin uhdesindeki trafo kurulumları ve diğer ilk yatırım giderlerinin, ilgili enerji dağıtım şirketlerinden kanuni faizleriyle birlikte geri alınması gerekmektedir. Ayrıca trafoların bakımı yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirdiğinden, eski ve yeni tesislerin müstemilatıyla birlikte dağıtım şirketine devredilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İhaleli İşlerde İmalat Tür ve Miktarlarının İsabetli Tespit Edilmeden İhaleye Çıkılması

Sözleşme bedeli yüksek olan ve özellikle ilçe genelinde yol yapım, bakım, onarım çalışmaları ve çeşitli inşaat işleri yapılmasına ilişkin ihale ile Turgutreis Meydan Düzenlemesi işinde yapılacak imalat miktarlarında büyük artış ve eksilişler olduğu görülmüştür.

Mukayeseli keşifler üzerinden yapılan değerlendirmede büyük miktarlarda azalış olduğu buna karşın kimi imalat miktarlarında da kayda değer artışlar olduğu anlaşılmıştır. Örneğin beton yol ve kilitli parke işinde BDR101 poz No.lu imalat sözleşmesinde 90.000 m2 yer almaktayken 4116,616 m2, BDR102 poz No.lu imalat, 1.500 m2 iken 26,54 m2, BDR103 poz No.lu imalat 1500 m3 iken 0 m3, BDR105 poz No.lu imalat 140.000 m2 iken 28.621,57 m2, BDR106 poz No.lu imalat 25.000 m3 iken 4.298,479 m3, BDR107 poz No.lu imalat 3.000 m3 iken 0 m3, BDR114 20.000 m iken 5.048,27 m, BDR115 1.000 m3 iken 0 m3, Nakliye103 10.000 m3 iken 0 m3 olarak gerçekleşmiştir.

Artan imalatlar için ise verilebilecek örnekler şunlardır: Sözleşmesinde BDR108 15.000 m3 iken 21.487,834, BDR109 210 ton iken 323,997 ton, BDR110 70.000 m2 iken 108,809,05 m2, Nakliye 113 30 ton iken 167,155 ton olarak gerçekleşmiştir.

Aynı şekilde Turgutreis Meydan Düzenlemesi işinde de büyük artış ve eksilişler ortaya çıkmış olup şu şekilde örneklendirilebilir: T-İNŞ-0001 poz No.lu imalat miktarı 1.000 m3 iken 24.035,635 m3, T-İNŞ-0010 poz No.lu imalat miktarı 3.000 m2 iken 1.953,19 m2'ye yükselmiştir. Buna karşın T-İNŞ-0003 500 m3 iken 0 m, T-ELK-0064 poz No.lu imalat miktarı 600 kg iken 2733 kg olarak gerçekleşmiştir.

Burada asıl dikkat çekici yan bahsedilen bu tespit değil, vazgeçilen imalatlar için yüklenicinin 1 ya da 0,10 Türk lirası teklif etmesi, öte yandan miktarı artan imalatlar için ise yüksek fiyat teklif etmesidir. Yapılacak işin nevi belliyken ve mühendislik açısından çok da karmaşık sayılamayacak bu imalatlarda bu denli büyük artış ve eksilişler olması ve teklif edilen fiyatların doğal hayatın akışına bu ölçüde aykırılık teşkil etmesi izahtan varestedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesi ile belirlediği temel ilkeler, idareleri bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu kılmıştır.

Anılan Kanun 17'nci maddesinde ise yasak fiil ve davranışlar düzenlenmiş olup hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmayı veya buna teşebbüs etmeyi, isteklileri tereddüde düşürmeyi, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmayı yasaklamış ve bu fiil ve davranışlarda bulunanlar hakkında aynı Kanun'un dördüncü kısmında düzenlenen yaptırımları öngörmüştür.

Bu bağlamda 17'nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilenler hakkında 58'inci maddede ihalelere katılmaktan yasaklama ve 59'uncu maddede ise ceza sorumluluğuna ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Kamu idaresince, ihaleye çıkılan mahal listesindeki yerlere ve kesin hesap hak edişinde yapılan yerlere bakıldığında bazı cadde ve sokakların yapımından vazgeçildiği, bazı sokaklarında sonradan eklendiği, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının düzensiz ve ne zaman başlayacağı net olmayan altyapı kazı çalışmaları nedeniyle önceden öngörülemeyen yol çalışmalarının ortaya çıktığı, bu durumlar karşısında mahal listesinde değişikliğe gidilerek bir

yolun yapımından vazgeçilerek önceden öngörülemeyen ancak hemen yapılması gereken başka bir yolun yapımına karar verildiği ve bunun sonucunda da birbiriyle bağlantılı olan bazı iş kalemi miktarlarının azaldığı bazı iş kalemi miktarların da arttığı, mahal listesinde ve birim fiyat teklif cetvelinde belirtilen sözleşme miktarlarında meydana gelen artışların veya eksilişlerin mevzuatın birim fiyat sözleşmelerle ilgili verdiği ayrıcalıklar çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, yüksek teklif verilen imalatlarla ilgili olarak verilen fiyatların uygun olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak, kamu idaresince yapılan açıklamalar, yukarıda ifade edilen tereddütleri gidermekten uzak olup, söz konusu durum ile ilgili gerekli incelemelerin tüm yönleri ile yapılmadığı anlaşılmaktadır.

BULGU 5: Kimi Belediye Başkanlarının İlçedeki Konaklama Ücretlerinin Ödenmesi

İstanbul Ataşehir ve Kadıköy Belediye Başkanlarının ilçede konakladıkları günlere ait otel ücretlerinin ödendiği görülmüştür.

Belediye başkanları ödenek mukabilinde çalışan kamu görevlileri oldukları için 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında harcırah almaya müstahaktırlar. Bu bağlamda, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *"Hizmetlilerin harcırahı, almakta oldukları aylık ücret ve ödeneklerine.....en yakın Devlet memuru aylık tutarı üzerinden hesaplanır. Şu kadar ki (Ödenek mukabili çalışanlar hariç) bunların harcırahları hiçbir suretle 4'üncü derecedeki memurlara verilen miktarı geçemez."* hükmü ile ifade edilen ölçü dikkate alınarak ödeme yapılır.

Hangi hallerde geçici görev yolluğu verileceği ise anılan Kanun'un 14'üncü maddesinde sayılmış olup, bu madde hükmüne göre harcırahın verilmesinde temel prensip, kurumlara ait bir vazifenin ifası amacıyla başka bir yere gönderilmedir.

Ataşehir Belediye Başkanının Rixos Premium Otel'de konaklaması çerçevesinde iki gece için 120.768 Türk lirası, Kadıköy Belediye Başkanının konaklaması için ise dört gün için 244.800 Türk lirası ödendiği anlaşılmıştır.

Kadıköy Belediye Başkanının Bodrum Sanat Fuarına, Ataşehir Belediye Başkanının ise Kabotaj Bayramı etkinliklerine davet edildiği onay ve harcama belgelerinde yazılmış olsa da Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğünün söz konusu etkinliklere dair fotoğraf ve video

arşivi incelenmiş ve/fakat söz konusu kişilerin bahse konu etkinliklere katıldığını gösteren bir görüntüye de rastlanmamıştır.

Belediye, o beldede yaşayanların mahallî ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişidir. Belediyecilikte odak noktası bu olup, diğer tüm mevzuat hükümleri bu odağa göre hizalanır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde sayılan belediyelere tanımlanmış görev ve sorumluluklar, 60'ıncı maddesinde gösterilen belediye giderleri de bu şekildedir.

Hiç kuşku yok ki anılan 60'ıncı maddede sayılan temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri de mütalaasını bu odakta bulunmaktadır ve gelen kişilerin, belediye başkanının değil beldenin misafiri olması gerekmektedir. Beldenin misafiri kabul ettiğimiz kişinin, beldede yaşayanların o beldeye ilişkin ve müşterek ihtiyaçlarıyla bir bağının olması gerekir ki bunu da her türden kamu hizmet ve görevinin ifası üst başlığında ifade edebiliriz.

Kamu idaresince, İstanbul Ataşehir ve Kadıköy Belediye Başkanlarının ilçedeki iki önemli etkinlik için davet edilerek misafir edildiği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun hemşehrilik hukuku kapsamında, konaklama hizmetinden istifade edecek olan kamu görevlisi veya kişilerin konaklamalarının daha ekonomik olduğu düşünülen yerlerde konaklamasını zorunlu kılan herhangi bir düzenleme bulunmadığı, bahse konu harcamanın başta belediye bütçesinden yapılacak temsil ağırlama ve tören giderleri yönergesi olmak üzere mali mevzuata ilişkin kurallara uygun olduğu belirtilmiştir.

Her şeyden evvel yukarıda da belirtildiği üzere anılan etkinliklere dair ilgili Müdürlükteki fotoğraf ve video arşivi incelenmiş ve/fakat söz konusu kişilerin bahse konu etkinliklere katıldığını gösteren bir görüntüye rastlanmamıştır

Bu sebeple burada 6245 sayılı Kanun'un 57'nci maddesi ile düzenlenmiş olan "*Harcırah hizmetin taallük ettiği kurum bütçesinden ödenir.*" hükmünün uygulanması da mümkün olmadığı gibi söz konusu tutarların bu Kanun ile öngörülen tutarlar ile bir ilgii yoktur.

Burada söz konu belediyeler ile 5393 sayılı Kanun'dan kaynaklı bir hemşehrilik hukuku bulunmadığı gibi, "konaklama hizmetinden istifade edecek olan kamu görevlisi veya kişilerin konaklamalarının daha ekonomik olduğu düşünülen yerlerde konaklamasını zorunlu kılan herhangi bir düzenleme bulunmadığı" şeklindeki bir açıklama da kamunun tabi olduğu hukuki çerçeve bakımından bir geçerlik taşımamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yapılan açıklamalardan hareketle belediye bütçesinden yapılacak giderlerin, belediyeye verilmiş görev ve sorumlulukların ifası için kullanılması ve mevzuatıyla öngörülen harcamalardan kaçınılması gerekmektedir.

BULGU 6: Başkent Üniversitesi ile Yapılan Protokol Devam Ettirilmediği Hâlde Harcama Yapılması

Bodrum Belediyesi ile Başkent Üniversitesi arasında 18.08.2022 tarihinde imzalanan protokol ile Bodrum Gastronomi Merkezi kurulması amacına yönelik olarak bir girişimde bulunulup harcama yapıldığı ve/fakat sonrasında sürecin akamete uğradığı anlaşılmıştır.

Anılan Protokol'ün "İş Birliği Modeline Ait Tarafların Yükümlülük ve Sorumluluklar" başlıklı 7.a.2 maddesine göre Bodrum Gastronomi Merkezine ait tüm yer tahsis ve kuruluş maliyetlerinin Bodrum Belediyesine ait olması öngörülmüş olup bu bağlamda Müskebi Mahallesi 217 ada 1 parselde kayıtlı olup mülkiyeti Belediyeye ait taşınmazın amaca yönelik olarak kullanılmasına karar verilmiştir.

Bu çerçevede proje ve ihale dokümanlarının hazırlanması işi ihalesi yapılmış ve 720 bin Türk lirası bedelli sözleşme imzalanarak iş yaptırılmıştır. Bundan sonrasında ise hiçbir çalışma yapılmamış ve protokolün Başkent Üniversitesi ile Belediye için tanımladığı başka hiçbir iş yapılmamış ve sorumluluklar yerine getirilmemiştir.

Mahalli idareler dâhil tüm kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır. Burada ifadesini bulan görev ve hizmet kavramı, hiç kuşku yok ki başlanıp tamamlanan ettirilen süreçleri kastetmektedir.

Kamu maliyesinin temel ilkelerinden birisi de ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılmasının gerekliliğidir. Bu nedenledir ki stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptanması, kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarından kabul edilir. Stratejik plan gereksinimi, ihtiyaç ve kaynaklar arasında denge sağlanması mecburiyetinin bir sonucudur. Kurumlar için stratejik yönetim süreci, politika belirleme, amaç ve hedeflere dayalı yönetim anlayışının hâkim kılınması ve bütçelemenin bu yaklaşımla geliştirilmesi, hizmet arzı ile faydalanıcı talebi arasındaki hassasiyetin geliştirilmesi ve en nihayetinde hesap verme sorumluluğunun tesisi gibi süreçlerin bütünüdür.

Belediyeler de dâhil olmak üzere tüm kurumların, bu planlama modeli ile orta ve uzun vadede odaklanmak istediği önceliklerini belirlemesi ve mali disiplini sağlamaları beklenir. Mali disiplin ise mali politikaların, kamu gelir ve giderleri arasında dengesizliğe yol açmayacak bir biçimde uygulanması anlamını taşır.

Ne var ki Bodrum Belediyesinin ciddi bir borç yükü altında olduğu ve hatta personel alacaklarının dahi zamanında ödenemediği mali tablo ve kayıtlardan anlaşılmakta olup buna rağmen ihtiyaç duyulmayan harcamalara girilmesi ve başlanılan bu işlerin kimi harcamalar yapıldıktan sonra terk edilmesi, mali disiplin kavramını da bünyesinde barındıran stratejik plan ilkelerine uyulmadığını göstermektedir.

Kamu idaresince Protokol'ün hâlâ yürürlükte olduğu önümüzde yıllarda ödenek konulması hâlinde proje devam edileceği iletilmişse de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları"nı düzenleyen ilkeleri ile kamu idarelerinin bütçelerinin uygulanmasına ilişkin esasların yer verildiği hükümler, esas olarak mali disiplinin sağlanmasına matuf düzenlemeler içermektedir. Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulup yetkili kılınmış mercilere hesap verecek olması da bu disiplin anlayışının bir gereğidir.

Bu bağlamda kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, mevzuatla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır. Bu bağlamda bütçeler politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir. Yine aynı çerçevede kamu hizmetlerinin bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilmesi de 5018 sayılı Kanun'un getirdiği ve uygulama zorunluluğu bulunan esaslardır.

Sonuç olarak, gider planlamasında stratejik planlara uygun yönetim yaklaşımı bir tercih değil zorunluluk olup, mali disiplinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Ağırlama Giderlerinin Mevzuata Uygunluğunun Belgelerinden Anlaşılamaması

Belediye başkanlığı tarafından verilen yemek davetlerini, istisnai olan kısmı hariç kimlere ve hangi vesile ile verildiğinin belgelendirilmediği görülmüştür.

Söz konusu yemeklere ilişkin olarak alınan “Olur” yazılarının tamamında “Belediye başkanlığımızca ilçemizde yapılması planlanan projeler kapsamında görüş ve önerilerine başvurulmak üzere ilçemize davet edilen misafirlerin yeme-içme hizmetinin ödemesi.”, “Belediyemizce gerçekleştirilen basın açıklaması etkinliği için ilçemize gelen Yerel ve Ulusal Basın Mensupları ile katılım sağlayan konukların konaklama hizmetinin ödemesi muhasebe kayıdır.” veya “Belediyemiz ev sahipliğinde ilçemizde düzenlenen etkinliklere katılan misafirlere belediye başkanlığımızca verilen yemek hizmetinin ödemesi muhasebe kayıdır.” biçimindeki standart ifadelerin yer aldığı görülmekle birlikte, yapılan incelemede söz konusu yemek daveti tarihlerinin pek çoğunun Belediyenin etkinlik takvimi ve basın açıklamalarının tarihleri ile örtüşmediği tespit edilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlandırma ve Tören Giderleri Yönergesi düzenlemesine göre ağırlamaya katılan davetlilere ait listenin sarf evrakına eklenmesi zorunlu değilse de ağırlamaya dair harcamaların kimler için yapıldığının tereddüt yaratmayacak şekilde Olur ve Onay belgelerine yansması gereklidir. Nitekim Yönerge’nin 5’inci maddesi kimlerin beldenin misafiri sayılacağını belirlemiştir. Anılan madde hükmünde geçen “Beldenin kalkınmasında katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanlar,” gibi soyut ifadelerin bir belirsizlik yaratmak kastıyla bu şekilde ifade edilmediği muhakkak olup, davetlere ilişkin söz konusu evraklarda kimlerin kastedildiğine açıkça yer verilmesi, yapılan harcamaların mevzuatına uygunluğunun değerlendirilmesi bağlamında elzemdir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun harcama talimatı ve sorumluluk bahsini düzenleyen 32’inci maddesi bütçelerden harcama yapılabilmesini, harcama yetkilisinin vereceği harcama talimatlarında hizmet gerekçesine ilişkin bilgilerin de yer almasını zorunlu kılmış ve harcama yetkililerini, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu tutmuştur.

Öte yandan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin temsil, ağırlandırma, tören, fuar ve tanıtma giderlerine ilişkin düzenlemesinin yer aldığı 37’nci maddesinin birinci fıkrası bu çerçevede yapılacak her türlü mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin giderlerin ödenmesinde bu Yönetmelik’in ilgili maddelerinde belirtilen belgelerin aranacağı hükmüne yer verirken 4’üncü maddesi ise kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin, ancak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca

düzenlenip onaylanan belgelerin kanıtlayıcı belge olarak kabul edilebileceğini düzenlemektedir.

Anılan 37'nci maddenin üçüncü fıkrası da zaten *“Ziyafete ilişkin temsil ve ağırlama giderlerinin ödenmesinde alınacak harcama talimatında, davetli ve misafirlerin sayısı ile mihmandarın yapacağı harcamaların neleri kapsayacağı belirtilir.”* hükmü ile verilecek yemek davetlerine ilişkin açıklayıcı belgeler öngörmektedir.

Bu şekilde yapılmış pek çok harcamaya 2438, 2954, 3358, 3622, 3623 ve 5135 yevmiye numaraları ile yapılmış olanların örnek olarak gösterilmesi mümkün olup, ağırlama giderlerinde yukarıda ifade edilen düzenlemelere uygun hareket edilmesi gerekir. Hatta 5135 No.lu yevmiyeli harcama için de yine *“Belediyemiz ev sahipliğinde ilçemizde düzenlenen etkinliklere katılan misafirlerimize belediyemizce verilen yemek hizmetinin ödenmesi”* ifadesi kullanılmış olsa da hizmetin alındığı firma üzerinden yapılan incelemede söz konusu tutarların Bodrum'a deplasman karşılaşması için gelen spor takımının üç günlük üç öğün yemek gideri olduğu tespit edilmiştir. Nitekim bahse konu Yönerge kapsamında bile bu harcamanın yapılması mümkün olmayıp, anılan Yönerge'nin 5'inci maddesine göre ağırlama gideri, yalnızca beldenin misafiri durumunda olan ve spor dallarında temayüz etmiş kişiler için söz konusu olabilecektir.

Kamu idaresince, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin temsil ağırlama tören ve fuar tanıtma giderlerine ilişkin istemiş olduğu belgelerin ödeme emri ve ekinde yer aldığı göz önüne alındığında bu değerlendirmeye katılmanın mümkün olmadığı, bununla birlikte yapılan eleştirilerin belgelerin içeriğinde yer alan bir takım ifadeler ya da bilgilere ilişkin olduğunun anlaşıldığı, söz konusu ağırlama giderleri kapsamındaki yemek harcamalarının çoğu zaman fiiliyatta daha çok miktarı içerdiği buna mukabil daha az miktarlar üzerinden ödeme yapıldığı düşünüldüğünde belediyenin menfaatinin söz konusu olduğu, bulguda dile getirilen ve yemek hizmetinin Bodrum dışındaki bir ilçede yer alan firmadan temin edilmesinin eleştiri konusu yapıldığının anlaşıldığı, bununla birlikte gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse diğer yasal düzenlemeler belediye bütçesinden yapılacak temsil ağırlama ve tören giderleri yönergesi ile diğer mali kurallar açısından bir kısıtlama olmadığının düşünüldüğü iletilmişse de bir başka ilçe vurgusu ile verilen cevapta, asıl tereddüt yaratan hususa yer verilmemiştir.

Sonuç olarak, ağırlama giderlerinde mevzuata uygunluğun gözetilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Sözleşmeye Esas Proje İçinde Yer Almayan İlave İşler Yapılması

Bodrum ilçesi genelinde yol bakım, onarım çalışmaları ve çeşitli işlerin yapılmasına ilişkin sözleşme kapsamında Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Bodrum Denizcilik Meslek Yüksekokulu Ortakent yerleşkesi atölye binasının yapıldığı anlaşılmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 24’üncü maddesi, sözleşme kapsamında yaptırılabilir ilave işler bahsini düzenlemekte olup yapım sözleşmelerinde, öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması hâlinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması şartı getirilmiş olup, işteki artışın ancak asıl iş kapsamında olabileceğine işaret edilmiştir

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 22’inci maddesi de yukarıda anılan bir hüküm ihtiva emekte olup, sözleşmeye esas proje dışındaki işlerin yapılması mümkün olmayıp, söz konusu işler başka bir ihalenin konusu yapılmalıdır.

Konu ile ilgili mevzuat hükümleri böyle olmakla birlikte yüklenici ile yapılan “Yeni Birim Fiyat Anlaşma Tutanağı” ile tespit edilen birim fiyatlar üzerinden alınan Olur ile söz konusu iş yapılmıştır.

Kamu idaresince, bundan sonra yapılacak ihalelerde zorunlu olan iş artışlarının ihalenin esaslı unsuru kapsamında veya sözleşmeye esas proje içerisinde kalması şartıyla yapılması hususuna riayet edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde anılan mevzuat hükümlerine bağlı kalınarak iş artışlarında, artışa konu imalatların asıl işe ilişkin sözleşmeye esas proje kapsamında olması hususuna riayet edilmelidir.

BULGU 9: Gerçekleştirilmeyen Etkinlik İçin Teknik Hizmet Satın Alınması

14 Şubat Sevgililer Günü için yapılması planlanan konserin, Erzincan İliç’te meydana gelen maden faciası nedeniyle iptal edildiği ve/fakat sahne, ses, ışık vs. için organizasyon hizmeti satın alındığı anlaşılmıştır.

Söz konusu etkinlik için Belediye Başkan Vekilinden alınan Olur’un 12.02.2024 tarihli olduğu, doğrudan temin karar tutanağının ise 13.02.2024 tarihinde hazırlanıp, aynı tarihte teklif mektuplarının toplanarak piyasa araştırma tutanağının hazırlandığı ve yaklaşık maliyet

cetvelinin oluşturulduğu ve yine aynı tarihli doğrudan temin onay belgesine bağlandığı görülmektedir.

Erzincan İliç'te meydana gelen maden faciası 13 Şubat tarihinde saat 14:28'de meydana gelmiş olup, bu durumun öğrenilmesinin ardından etkinlik ertelenirken sahne kurulumu ile ilgili satın alma süreçleri devam etmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde kamu gideri, kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri olmakla birlikte bir giderin kamu gideri sayılabilmesi için bir malın teslim ya da bir hizmetin ifası noktasında gerçek bir ihtiyacın bulunması gerekir.

Söz konusu olayda ihtiyacın beklenmedik bir olay nedeniyle iptal edilmesinin ardından aynı gün satın alma işlemlerinin devam etmesi açıklanabilir bir durum değildir.

Kamu idaresince, 13.02.2024 tarihinde ivedi bir şekilde piyasa fiyat araştırmasının yapılarak en uygun teklifi veren firma ile irtibata geçildiği ve sahne, ses, ışık vb. sistemlerin kurulumunun ilgili firma tarafından aynı gün yerine getirildiği iddia edilmişse de hem piyasa araştırmasının, hem satın alma işlemlerinin yapılarak, ardından Ankara'da mukim firmanın seçilmesiyle bu firmanın 700 kilometre yol kat ederek facia saatinden önce işi tamamlaması hayatın olağan akışına ve gerçeklere uygun değildir.

İhtiyaç planlamasının doğru ve mevzuatına uygun yapılarak kamu kaynağında yersiz eksilmelere sebep olunmasından kaçınılmalıdır.

BULGU 10: Hazırlatılan Bodrum Tanıtım Filminin Teknik Şartnamesine Aykırı Olması

Hazırlatılan Bodrum tanıtım filminde satın alma dokümanlarına aykırılıklar bulunduğu görülmüştür.

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğünce 26.02.2024 tarihinde oluşturulan satın alma talebi ile “Bodrum Tanıtım Filmi İş” için söz konusu işin teknik şartnamesine uygun olarak 11.03.2024 tarihinde idareye teslim edilmek üzere sözleşme yapıldığı, hizmet alımı kabul belgesinde yer alan tarihten de anlaşıldığı üzere 08.03.2024 tarihinde tanıtım filminin teslim alındığı anlaşılmaktadır

Söz konusu işin teknik şartnamesinin 4, yüklenici ile imzalanan sözleşmenin ise 3'üncü maddesine göre "Tanıtım filminde kullanılacak fotoğraf ve videolar yüklenici tarafından çekilecek ve idareden onay alınacaktır." Yine aynı maddeye göre "Tanıtım filmi profesyonel bir yönetmen koordinasyonunda tamamlanacak...", "Uzman görüntü yönetmeni..." ve "Yapım asistanı kullanılacak...", "Filmin çekimi tamamlandıktan sonra tüm post production işlemleri tamamlanacak..." ve "Tanıtım filmi ile ilgili senaryo, çekim, kurgu vs. yüklenici tarafından gerçekleştirilecektir."

Ne var ki tanıtım filminin henüz ikinci saniyesinde başlayan ve onuncu saniyesinde yakın kadraj ile belirginleşen görüntüde yer alan ve Bodrum Kalesi'ne konumlandırılan kule vinç ve videonun devamında yer alan görüntüler, şartname ve sözleşmeye aykırılığı ortaya koyar niteliktedir.

Nitekim söz konusu kule vinç, Bodrum Kalesi'nde 2017 yılından itibaren sürdürülen ve 2021 yılında tamamlanan restorasyon çalışmaları süresince orada konumlandırılmış ve iki vinçten ilki 2020 yılı sonunda, ikincisi ise 2021 yılının nisan, mayıs aylarında kaldırılmıştır. Bu bağlamda söz konusu görüntülerin yüklenici tarafından bu iş kapsamında çekilmiş olma ihtimali bulunmamaktadır. Kaldı ki tanıtım videosunun ilerleyen dakikalarında da görüntülerde yer alan otellerin plajlarının faal olduğu ve insanların denize girdiği, sörf yaptığı izlenmekte, Sadece yaz aylarında çiçeklenen begonvillerin çiçek açmış olduğu da yine görüntüler arasında yer alan dikkat çekici öğelerdendir. Yine aynı şekilde Bodrum açıklarında alargada duran tekne sayısının bir hayli kareler de dikkat çekici olup, bu durumun ancak yaz aylarında gözlemlendiği bir vakıadır.

Tüm bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere söz konusu görüntülerin, yukarıda yer verilen teknik şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yüklenici tarafından bu satın alma çerçevesinde çekilmesi ve reji, görüntü yönetmeni ile yapım asistanı gibi hususların yerine getirilmiş olması, nihayetinde alıma özel bir senaryo ve çekimden bahsedilmesi mümkün olmayacaktır. Bu cümleden olmak üzere söz konusu post prodüksiyon işlemlerinin, başka yerlerden alınmış arşiv görüntüleri ile yapıldığı yönünde kanaatin oluşmasına sebep olmaktadır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'inci maddesinin dördüncü fıkrası *"Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında*

Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir.” hükmünü haiz olup, bahse konu durumda da yapılmamış üretimin yapılmış gibi gösterilmesi hâli mevcut olup, ilgililer hakkında maddede belirtilen yaptırımların uygulanması anılan hükmün gereğidir.

Kamu idaresince, söz konusu tanıtım filminin şartname ve sözleşmede belirtilen süreden üç gün önce eksiksiz olarak teslim edildiği, tanıtım filminde kullanılan görsellerin bir kısmının daha önceki yıllarda çekilmiş olsa da, şartname ve sözleşme kapsamında, kullanılacak fotoğraf ve videoların güncel olması gerektiğine dair açık bir hüküm bulunmadığı belirtilmiştir.

Oysaki işe ilişkin şartname ve sözleşmede yer alan “Tanıtım filminde kullanılacak fotoğraf ve videolar yüklenici tarafından çekilecek ve idareden onay alınacaktır.” ifadesi yeterince açık olup bu tanıtım filminin çekimlerinin kastedildiğine şüphe yoktur. İşin teknik şartnamesinin 4, yüklenici ile imzalanan sözleşmenin ise 3’üncü maddesinde yer alan ve yukarıda yer verilen hususların da, yeni bir prodüksiyona işaret ettiği muhakkaktır. Kaldı ki kim tarafından, ne zaman ve hangi amaçla çekildiği belli olmayan bahse konu görüntülerin izin alınmak suretiyle kullanılıp kullanılmadığı da bilinmediğinden ileride 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu çerçevesinde hak ihlaline yol açma itimalini de ortaya çıkarmaktadır.

Sonuç olarak, yapılmamış bir üretimin yapılmış gibi gösterilmesi nedeniyle ilgililer hakkında maddede belirtilen yasal takibatın yapılması gereklidir.

BULGU 11: Belediye Başkanının Şahsi Sosyal Medya Hesaplarından Yaptığı Paylaşımları İçin Sponsorlu Reklam Ücreti Ödenmesi

Bodrum Belediyesi adına açılmış sosyal medya hesaplarının yanı sıra 31 Mart tarihine kadar görevde olan belediye başkanının sosyal medya hesapları için de sponsorluk ücreti ödendiği anlaşılmıştır.

Sponsorlu reklam, Instagram, Facebook ve Twitter başta olmak üzere sosyal medya platformlarında daha kolay fark edilmeyi sağlayan bir öne çıkarma aracı olup bu hizmet talep edenlere ücret karşılığı verilmektedir.

Kurum hesaplarından yapılan paylaşımlar için değilse de şahsi hesaplardan yapılan paylaşımlar için böyle bir ücret ödenmesi, kamu gideri kavramı bağlamında mümkün değildir. Zira kamu gideri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesi gereğince, kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedellerini ifade eder. Bu bağlamda şahsi sosyal medya hesapları için yapılacak hiçbir ödeme bu kapsamda mütalaa edilemez.

Kaldı ki 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 60’ıncı maddesi belediyelerin giderlerini tek tek saymış olup, söz konusu harcamaların bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir.

Öte yandan, söz konusu ödemelerin anılan 60’ıncı maddenin birinci fıkrasının k bendinden sayılan temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri kapsamında değerlendirilerek, ödemelerin “temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri” ayrımı kodundan yapıldığı anlaşılmıştır ki Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında da bu harcamanın yapılması mümkün değildir.

Kamu idaresince, söz konusu sponsorluk ödemelerinin tamamen Belediyenin tanıtım ve bilgilendirme faaliyetlerini daha geniş kitlelere ulaştırmak ve halkı belediye hizmetleri hakkında etkin şekilde bilgilendirmek amacıyla gerçekleştirildiği, bununla birlikte konunun hassasiyeti ve kamu kaynaklarının kullanımı açısından ortaya çıkabilecek zorluklar dikkate alınarak, uygulamaya son verildiği ve yalnızca gerekli görüldüğü durumlarda belediyeye ait kurumsal sosyal medya hesapları üzerinden tanıtım ve sponsorluk işlemleri yapılmasına karar verildiği, bahse konu uygulama süresince herhangi bir kişisel menfaat sağlanmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yapılacak harcamalarda mevzuatın çizdiği sınırlar dâhilinde hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Belediye ile İlgisi Bulunmayan Programlara Sponsor Olunması

Yazar ve televizyon programcısı olarak bilinen kişinin “Türkiye Nereye Gidiyor?” adlı söyleşisinin ve imza gününün diğer illerin yanı sıra Bodrum’da da yapıldığı ve bu kişinin kendi kariyeri ile ilgili bu faaliyeti nedeniyle uçak biletleri ile konaklamasının belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

Yayın üzerinden yapılan incelemeden, söz konusu kişinin söyleşiyi bu ad altında başka illerde de yaptığı ve güncel siyasi konular üzerine kendi siyasi perspektifinden değerlendirme

ve yorumlarda bulunduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan aynı etkinliğin bir diğer amacının da yazarın bir kısım kitaplarını imzalamasına olanak sağlanmasıdır.

“Temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri” ayrıntı kodundan harcanmak üzere Belediye bütçesinden yapılan bu harcamalar, niteliği itibarıyla ne kamu gideri vasfı taşımaktadır ne de Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi’ne uygunluk arz etmektedir.

Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 3’üncü maddesinde kamu giderinin tanımını yaparken, bu giderin ancak kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedellerinden oluşacağını hüküm altına almıştır.

Bahse konu Yönerge, hangi harcamaların kapsam da mütalaa edileceğini ortaya koymuştur. Yönerge’nin 4, 5 ve 9’uncu maddelerin temsil, ağırlama ve tören giderlerine ilişkin açıklamalarda bulunmuş ve kapsamın genel çerçevesini çizmiştir. Yönerge’nin 3’üncü maddesinde vazedilen “*Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabidir.*” düzenlemesi, ancak diğer maddeler ve ilgili mevzuatına aykırı olmamak kaydıyla anlam ve geçerlilik taşıyacak olup, sınırsız bir yetki tanımı değildir. Yönerge ile takdir hakkının sınırının çok geniş tutulduğu düşünülse bile kullanılacak yetki ve yapılacak harcamaların kamu yararı amacına aykırı olamayacağı ve takdir hakkının kamusal amaçlar ve hizmetin gereği dışında kullanılamayacağı aşikârdır.

Aynı etkinlik kapsamında imza günü olan kitapların yayınevi satış müdürü ve satış şefi ile (...) Televizyonu reklam ve halkla ilişkiler müdürünün seyahat ve konaklamalarına sponsor olunması ve bahse konu yazarın bir kitabından 200 adet satın alınması da yukarıda yer verilen mütalaa çerçevesinde mümkün görülmemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3’üncü maddesi belediye kavramını tanımlarken “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi...*” olarak ifadelerini kullanmaktadır. Bu tanım aynı zamanda anılan Kanun’un temel felsefesini de ortaya koymakta olup, Kanun 60’ıncı maddesinde sayılmak suretiyle düzenlenen gider kavramına da etki etmektedir.

Şu hâlde Kanun’un 60’ıncı maddesinde sayılan giderler temsil, tören, ağırlama ve tanıtım gideri veya sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler de olsa

temel ölçü, belde sakinlerinin mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olmalıdır ki madde hükmünde geçen “müşterek” sözcüğünün rastgele seçilmiş bir sözcük olmayıp, “beldedeki herkesi ilgilendiren” anlamında kullanıldığı aşikârdır.

Kamu idaresince, söz konusu ulaşım ve konaklama bedelinin belediye bütçesinden ödenmesinin gerekçesinin, programın Bodrum'da yapılması ve Bodrum'un tanıtımına katkı sağlaması olduğu, adı geçen kitapların alınmasının eleştiri konusu yapılmasına katılmanın mümkün olmadığı, zira 5393 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde belediye giderleri arasında sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılacak her türlü harcamanın da sayıldığı iletilmiştir.

Söz konusu etkinliğin Bodrum için bir tanıtım organizasyonu olmadığı açıktır. Öte yandan, bahse konu harcamaları mezkûr Kanun'un 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının n bendi kapsamında mütalaa etmek de mümkün değildir.

Sonuç olarak, belde halkının tamamını ilgilendirmeyen ve bu yönüyle müşterek olmadığı gibi ihtiyaç da sayılamayacak siyasi içerikli bir etkinliğe bu şekilde maddi katkı sağlanması uygun olmadığı gibi mevzuat çerçevesinde mümkün de değildir.

BULGU 13: Bodrum Hamsi Festivali Etkinliği Adı Altında Harcamada Bulunulması

İlgili tutarları “temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri” ayrıntı kodundan harcanmak üzere Belediye bütçesinden Bodrum Hamsi Festivali konulu harcama yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesi belediye kavramını tanımlarken “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi...*” olarak ifadelerini kullanmaktadır. Bu tanım aynı zamanda anılan Kanun'un temel felsefesini de ortaya koymakta olup, Kanun 60'ıncı maddesinde sayılmak suretiyle düzenlenen gider kavramına da etki etmektedir.

Şu hâlde Kanun'un 60'ıncı maddesinde sayılan giderler temsil, tören, ağırlama ve tanıtım gideri veya sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderleri kapsasa da temel ölçü, belde sakinlerinin mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaya

yönelik olmasıdır ki madde hükmünde geçen “müşterek” sözcüğünün rastgele seçilmiş bir sözcük olmayıp, “beldedeki herkesi ilgilendiren” anlamında kullanıldığı aşikârdır.

Adından da anlaşılacağı üzere belde sakinlerinin tamamını ilgilendirmeyen yani müşterek olmayan ve doğası gereği mahalli de olmayan bir etkinlik için belde halkının vergilerinden oluşmuş bütçeden ödeme yapılması mümkün de görülmemektedir.

Konuya, Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırhlama ve Tören Giderleri Yönergesi çerçevesinden baktığımızda da bahse konu harcamaların ağırhlama gideri olarak kabul edilmesi zaten mümkün değildir. Zira anılan Yönerge’nin 5’inci maddesi Yönerge çerçevesinde kimlerin ağırhlanaabileceği belirlenmiş olup, bu kimseler tek tek sayılmıştır.

Kamu idaresince, bahsi geçen organizasyon Bodrum’da ikamet eden ortalama 20.000 Karadenizli ve Bodrumlu vatandaşlarımızın yoğun katılımı ile geleneksel hâle geldiği, Karadeniz kültürü ve Ege Kültürünü birleştiren, kardeşlik duygusunu pekiştiren, Bodrum’da yoğun ilgi gören bu etkinliğin, Karadeniz’e ait yöresel ürün ve yemekleri bölge halkı ile buluşturduğu ve bu etkinlik için her yıl ilçeye turlar düzenlenmesi sonucunda Bodrum esnafına katkı sunması açısından mevzuata uygun olduğunun düşünüldüğü ifade edilmişse de yukarıda da belirtildiği üzere söz konusu harcamanın temsil ağırhlama kapsamında değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak, açıklanan sebeplerle söz konusu etkinliklere bütçeden harcama yapılması anılan mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup, mahallî müşterek nitelikte olmayan harcamalardan kaçınılması gerekmektedir.

BULGU 14: Belediye Personelinin Restoran Harcamasının Belediye Bütçesinden Karşılanması

Özel Kalem Müdürlüğünün verdiği onay ile Yazı İşleri Müdürlüğü personelinin Meyhane adlı mekânda yaptığı yemek harcaması tahakkuka bağlanarak hak sahibine ödenmek üzere 320 Bütçe Emanetleri Hesabı’na kaydedildiği anlaşılmıştır.

Onay yazısında “Belediye başkanlığımız ile yazı işleri müdürlüğünde çalışan personellerin bilgi alışverişinde bulunmasını sağlamak, belediye hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesi bağlamında personellerin moral motivasyonlarının artırılması amacıyla düzenlenen yemek hizmetinin ödemesi” ifadesi yer almakta olup, söz konusu yemeğe ilgili müdürlük personelinin katıldığı anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 38’inci maddesinin birinci maddesinin o bendine göre temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak belediye başkanının yetkisinde olup, belediye başkanının “Olur”u olmadan bu ödeneğin kullanılması yasal olarak mümkün olmayıp ve harcama yetkililerince harcama talimatı verilmeden önce belediye başkanından onay alınması zorunludur.

Öte yandan bu nitelikte bir harcamanın Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında mütalaa edilerek ağırlama gideri kabul edilmesi de mümkün değildir. Zira anılan Yönerge’nin 5’inci maddesi Yönerge çerçevesinde kimlerin ağırlanabileceği belirlenmiş olup, belediyenin kendi personeli, kuşkusuz bu kimseler arasında değildir.

Kamu idaresince, Belediyede görev alan muhtelif personel’in Belediye bütçesinden yapılacak temsil ağırlama ve tören giderleri yönergesi kapsamındaki faaliyetler için görevlendirildiği ve hâliyle düzenlenen organizasyonlar kapsamındaki yemek hizmetinden yararlandığı, söz konusu personelin program ve faaliyet kapsamında yemek harcamaları dışında özel harcama niteliğinde bir yemek harcaması söz konusu olmadığı iletilmiştir.

Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere söz konusu harcama Temsil Ağırlama Yönergesi kapsamında değerlendirilebilecek bir mahiyet taşımamaktadır.

Sonuç olarak, açılanan sebeplerle belediye bütçesinden yapılacak temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda gerek ödeneklerin kullanılması gerekse harcamanın konusu bağlamında mevzuat hükümlerine uyulması gerekir.

BULGU 15: Belediyece Ağırlanan Kişilerin Kim Olduğunun Tespit Edilememesi

Ağırlama gideri olarak yapılan harcamaların büyük bölümünde, bu harcamaların kimlerin ağırlanması için yapıldığı tespit edilememiş, kalan kısmında ise ağırlanan kişilerin beldenin misafiri sayılamayacak kişiler olduğu anlaşılmıştır.

Birçok belgede farklı sebeplerle kim olduğu tespit edilemeyen kişiler için Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi’nde yer alan ifade ile “ağırlama, konuklama, konutlandırma” giderleri yapıldığı ve bu kişiler için yapılan harcamalar için kanıtlayıcı belgelere açıklama olarak, “ilçemize davet edilen Devlet Protokolü mensuplarının konaklama hizmetinin ödemesi” yazıldığı görülmüştür.

Konaklatılan kişilerle ilgili internet araştırması yapılmış ve/fakat hiçbirisinin protokol ya da kamu görevi ile ilgisine rastlanılamamış, bazılarının bir siyasi partinin merkez ve civar ilçe teşkilatlarından olduğu görülmüş, diğerlerinin kim olduğu ise tespit edilememiştir.

Yapılan araştırmanın bu şekilde tam anlamıyla sonuca ulaşmaması nedeniyle Özel Kalem Müdürlüğü tarafından ağırlanan bu kişilere ait 44 kişilik bir liste anılan müdürlüğe iletilerek konaklatılan bu kişilerin kim olduğu sorulmuş ve/fakat yazılı olarak gelen bilgede yalnızca üç kişinin kim olduğunun tespit edildiği ve bunlarında bir siyasi partinin Muğla Seydikemer ve Kavaklıdere ilçe başkanları ile aynı siyasi partinin parti meclis üyesi olduğu bilgisi, “Boş bırakılan satırdaki isimler ile ilgili herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır.” notuyla birlikte tarafımıza iletilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun harcama talimatı ve sorumluluk bahsini düzenleyen 32’inci maddesi bütçelerden harcama yapılabilmesini, harcama yetkilisinin vereceği harcama talimatlarında hizmet gerekçesine ilişkin bilgilerin de yer almasını zorunlu kılmış ve harcama yetkililerini, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu tutmuştur.

Yine 5018 sayılı Kanun, yalnızca kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedellerini kamu gider saymıştır.

Öte yandan yukarıda zikredilen Yönerge’nin 5’inci maddesiyle kimlerin beldenin misafiri kabul edileceği ve bu çerçevede ağırlama giderinin kimler için söz konusu olacağı belirlenmiştir.

Kamu idaresince, başta 5393 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere yürürlükte bulunan diğer mali düzenlemeler ile Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında yer alan kişilerin kimler olduğunun belirtilmesi gerektiğine dair bir hüküm bulunmadığı, Belediye tarafından bu kapsamda gerçekleştirilen tüm harcamalarda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'nun temel hükümleri ile Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği gözetilerek belge düzenine riayet edildiği, söz konusu belgelerde ise belediye tarafından ağırlanan kişilerin kimler olduğunu belirtilmesi gerektiğine dair bir düzenleme bulunmadığı bu sebeple yapılan harcamaların mevzuat ve mali kurallara uygun olarak gerçekleştirildiği iletilmiştir.

Hiç kuşku yok ki atıf yapılan düzenlemelerde belediyece ağırlanan kişilerin isim listelerinin harcama belgeleri arasında bulunmasına gerek yoktur. Ne var ki ağırlanan bu kişilerin beldenin misafiri vasfı taşıyan ve anılan Yönerge'nin 5'inci maddesinde sayılan kişilerden olması gerektiğine de şüphe yoktur. Zaten burada söz konusu olan ve bulguda ifade edilen husus, kimlerin ağırlandığı değil ağırlanan kişilerin kim olduğudur. Söz konusu harcamanın, gerek 5393 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde sayılan giderlerden olup olmadığının gerekse ağırlanan kişilerin anılan Yönerge'de sayılan kişilerden olup olmadıklarının tespiti ve dolayısıyla harcamanın hukukiliğinin ortaya konulabilmesi bu bilginin varlığına bağlıdır. Bu bağlamda, ağırlamayı yapan kamu idaresince, konaklatılan kişilerden oluşan listedeki kişilerin kim olduğunun bilinmesi gerekir.

Sonuç olarak, temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri ayrıntı kodundan harcanan tutarların mevzuatına uygun olması ve kanıtlayıcı belgelerin doğru bilgi içerecek şekilde eksiksiz düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Belediye ve Belediye Şirket Personelinin Çeşitli Kurum ve Kuruluşlarda Mevzuata Aykırı Olarak Görevlendirilmesi

Bodrum Belediyesinde ve Belediyeye ait şirketlerde çalışan 24 personelin (5 belediye personeli, 19 şirket personeli), çeşitli kurum, kuruluş, spor kulübü ve vakıflarda mevzuata aykırı şekilde görevlendirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme" başlıklı Ek 8'inci maddesinin birinci fıkrasında memurların, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında maddede belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır.

Anılan madde hükmünde memurun görevlendirileceği kurumda göreve ilişkin 4'üncü ve daha yukarı bir dereceden boş bir kadronun bulunması ve geçici süreli görevlendirmenin memurların göreviyle ilgili olması şart koşularak, belirtilen istisnaları hariç aylıkları ile diğer malî ve sosyal haklarını kurumlarından alacağı, geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Ek 8'inci maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkrada belirtilen hâller dışında memurların, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca,

Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 25'inci maddesinde ise "Hâkim ve savcılar ile bu meslektan sayılanlar hariç olmak üzere, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilenler, kurumlarının muvafakatiyle bir yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici görevlendirilebilir. Bu süre birer yıl olarak uzatılabilir.

Kamu kurum veya kuruluşlarının emrine geçici görevlendirilenler mali ve sosyal hak ve yardımlarını kurumlarından alırlar. Bunlar bu şekilde görevlendirildikleri süre boyunca kurumlarından aylıklı izinli sayılırlar.

Kurum veya kuruluşların kadro veya pozisyonlarına geçici görevlendirmenin yapılabilmesi için, görevlendirileceklerin ilgili mevzuat uyarınca kadro veya pozisyona asaleten atanmada aranan, asaleten atanmada sınav şartı aranılan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dahil, tüm şartları bir arada taşımaları gerekir. Bu şekilde görevlendirilenler görevlendirildikleri kadro veya pozisyon için öngörülen mali ve sosyal hak ve yardımlardan emsali personel gibi faydalandırılır. Bunlar geçici görevlendirildikleri süre boyunca kurumlarından aylıksız izinli sayılırlar. Bunların Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilişkileri kendi kurumlarındaki statüleri dikkate alınarak devam ettirilir.

Geçici görevlendirilenlerin özlük hakları devam eder ve bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır. Terfileri başkaca bir işleme gerek kalmaksızın süresinde yapılır. Bunların geçici görevlendirildikleri kurumda geçirdikleri süreler kendi kurumlarında geçirilmiş sayılır. Akademik unvanların kazanılması için gerekli şartlar saklıdır.

Bu maddeye göre görevlendirilenler, görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlüdür.

Toplamda altı ayı geçen görevlendirmelerde personelin muvafakatinin de alınması şarttır.

Kanunlarda yer alan geçici görevlendirme hükümleri saklıdır.

Bu madde kapsamında geçici görevlendirme yapamayacak kurum ve kuruluşlar ile görevlendirmeye ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir." denilmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Geçici İş ilişkisi" başlıklı 7'nci maddesinde, işçilerin hangi şartlarda ve usulde geçici şekilde görevlendirilebileceği düzenlenmiş olup geçici iş ilişkisinin özel istihdam bürosu aracılığıyla ya da holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılması şeklinde olabileceği hüküm altına almıştır.

Geçici görevlendirmeye cevaz veren yukarıdaki mevzuat hükümlerine karşın, 03.05.2019 tarih ve 30763 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde 29.02.2020 tarih ve 31054 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikle dördüncü fıkra eklenmek üzere değişiklik yapılmış ve bu fıkra ile "İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar bu Yönetmelik kapsamında geçici görevlendirme yapamaz." hükmü getirilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, mevzuatta geçici personel görevlendirilmesi hususu yer almakla birlikte, bu görevlendirmelerin ihlal ve göz ardı edilemez şartları ve usulleri bulunmaktadır.

Bununla birlikte belediyeler tarafından personel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan ve hizmet alımı karşılığında kendilerine ödeme yapılan belediye şirketlerinin, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olarak faaliyetlerini yürüttüğü ve görev yapan personellerin de İş Kanunu hükümlerine tabi olduğu açıktır.

Yapılan inceleme neticesinde, belediye bünyesinde bulunan personellere ilişkin görevlendirmelerin, yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerindeki şartlara uyulmaksızın gerçekleştirildiği belediye şirket personellerine ilişkin görevlendirmelerin ise yasal dayanaktan yoksun bir şekilde yapıldığı görülmüş olup yapılan görevlendirmelerde yalnızca personel ihtiyacı olan kurum ve kuruluşun personel talep yazısı ve belediye tarafından görevlendirmeye onay veren başkanlık oluru bulunduğu anlaşılmıştır.

Diğer taraftan, Bodrum ilçesinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamakla görevli olan Bodrum Belediyesinin, bu ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla istihdam ettiği personelleri, özellikle nüfusun yoğunlaştığı yaz aylarında sayıca yetersiz geldiği her fırsatta ifade edilirken sayısı hiç de azımsanmayacak personelin başka kurumların emrine verilmiş olması, personel planlamasında ciddi bir problemin varlığına işaret etmektedir ki Belediye hizmet birimlerinin personel ihtiyacı daha isabetli tespit edilerek hizmetine ihtiyaç duyulan

personel sayısının gerçekçi olarak tespitinin yapılması ve bu ihtiyacın üzerinde personel çalıştırılmaması gerekmektedir.

Görevlendirmeler yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olduğu gibi talep eden kurumların kendi mevzuatlarına da aykırıdır. Bu bağlamda verilmesi gereken örnek en başta hiç kuşku yok ki 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 31/F maddesi hükmüne aykırılıktır. Nitekim bu madde kaymakamların görev yetkilerini düzenlemekte ve bu çerçevede onlara ilçede teşkilatı ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare veya daire başkanlığından isteme yetkisi vermekte ve bu suretle verilen işlerin yapılmasını mecburi kılmaktadır.

Anılan madde hükmünden de anlaşılacağı üzere bu yetki, yalnızca ilçede teşkilatı ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesi bağlamında olup, bu işlerin görülmesini ilgili idarelerden istemekle sınırlıdır. Oysaki Kaymakamlıkta ve çeşitli bakanlıkların ilçe müdürlüklerinde 14 personel görevlendirildiği ve bunların arasında 10 yılı aşkın süredir bu görevde bulunanların olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesi ile belirlenmiş olup, anılan Kanun’un 60’ıncı maddesinde yer verilen giderlerin ancak bu görevler için gerçekleştirilmesi mümkündür. Anılan bu maddelerin hilafına hareketin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 71’inci maddesine aykırılık teşkil edeceği muhakkaktır. Zira anılan madde, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması kamu zararı olarak tanımlanmakta olup, hiçbir mevzuatta dayanağı olmayan bu görevlendirmeler sonucu ilgili personele ödenen ücret ve diğer haklar bağlamında, bu maddede düzenlenen “*Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,*” şeklindeki belirlemeye karşılık gelmektedir.

Söz konusu hususa 2023 ve 2024 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda yer verilmiş olmakla birlikte gereğinin yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, belediye kadrosunda bulunan personelin diğer kurum ve kuruluşlarda geçici olarak görevlendirilebilmesi için yasal düzenlemelerde sayılan şartlara uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri belediye personel şirketi üzerinden hizmet satın alınması ile çalıştırılan personel açısından geçerli olmayıp, geçici görevlendirmeye

yönelik hiçbir bir yasal dayanağı bulunmamaktadır.

Söz konusu personelin hizmetine belediyece ihtiyaç bulunmadığı anlaşıldığından, bu görevlendirmeler sona erdirilip söz konusu personelin hizmetinden Belediyece istifade edilmeye başlanmadığı sürece yeni personel görevlendirilmemesi tutarlı ve fayda/faaliyet esasına uygun bir davranış olacaktır.

Kamu idaresince 5393 sayılı Kanunu'nun Belediye Başkanının görev ve yetkileri başlıklı 38'inci maddesinin j bendinde, "Belediye personeli atamak" denildiğinden bu çerçevede belediyemizde kurum dışı personel görevlendirme onayları Belediye Başkanının yetkisindedir, denilmiş devamında ise kurumumuzca geçici görevlendirilen personeller tekrar gözden geçirilecek olup kanuni dayanağı olmayanların geçici görevlendirmelerinin iptal edilmesi hususunda çalışmalar başlatılacaktır şeklinde bir yaklaşım sergilenmiştir.

Her şeyden evvel, 5393 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinin birinci fıkrasının j bendinde yer alan yetki, belediyeye personel atanması amacıyla konulmuş bir hükümdür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının e bendinin birinci alt bendi 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan diğer kamu idareleri gibi belediyeler ile bağlı kuruluşları birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerin mahalli idare ve şirket bütçelerinden, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı amir hükmüne yer vermiştir.

Anılan bendin ikinci alt bendi ise, bu bendin uygulanması bağlamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını tanımlarken, bu kapsamda çalıştırılacak personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanılması gerektiğini düzenleme altına almıştır.

Sonuç olarak, hukuka aykırı bu uygulamaya son verilmek üzere gereği yapılmalı ve personelin hizmetinden Belediyenin görev ve sorumlulukları gereğince istifade edilmelidir.

BULGU 17: Belediyenin Görevleri Arasında Sayılamayacak Etkinlikler İçin Harcamalar Yapılması

İlgili tutarları “temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri” ayrıntı kodundan harcanmak üzere Belediye bütçesinden Harley-Davidson kullanıcılarını bir araya getiren ve Harley Owners Group tarafından düzenlenen etkinlik için harcama yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3’üncü maddesi belediye kavramını tanımlarken “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi...*” olarak ifadelerini kullanmaktadır. Bu tanım aynı zamanda anılan Kanun’un temel felsefesini de ortaya koymakta olup, Kanun 60’ıncı maddesinde sayılmak suretiyle düzenlenen gider kavramına da etki etmektedir.

Şu hâlde Kanun’un 60’ıncı maddesinde sayılan giderler temsil, tören, ağırlama ve tanıtım gideri veya sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler de dâhil, temel ölçü belde sakinlerinin mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olmalıdır ki madde hükmünde geçen “müşterek” sözcüğünün rastgele seçilmiş bir sözcük olmayıp, “beldedeki herkesi ilgilendiren” anlamında kullanıldığı aşikârdır.

Şu hâliyle belde sakinlerinin tamamını ilgilendirmeyen yani müşterek olmayan ve doğası gereği mahalli de olmayan, belediyenin görev tanımı içinde de yer almayan bir etkinlik için bütçeden sahne, ses ve ışık kurulumu için ödeme yapılması mümkün de değildir.

Kamu idaresince, Bodrum ilçesinde ortalama 40.000-50.000 civarı motosiklet kullanıcısı bulunmaktadır. 28 Eylül 2024 tarihinde bahsi geçen etkinliğe Belediyemiz destek vermiştir. Halka açık yapılan bu etkinlik Bodrum Yarımadasının sosyo-kültürel yapısına uygun, motor turizmine ve Bodrum’un tanıtımına katkı sağlayacağı, motosiklet tutkunlarının rotalarından biri olması açısından destek verildiği bildirilmiştir.

Motosiklet kullanıcı sayısı olarak belirtilen rakamlar kuşkusuz fosil yakıtlı scooter niteliğindeki motosiklet türünü de kapsamaktadır. Kaldı ki etkinliğe yalnızca Harley Davidson kullanıcılarının katılacağı yine harcama belgelerinden anlaşılmaktadır. Öte yandan ortalama daimi nüfusu yaklaşık olarak 500 bini bulan ilçede, bir markaya dair ve sınırlı bir grubu ilgilendiren etkinliğe ilişkin harcamanın mahalli ve müşterek bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik olmadığı kabulü gerekir.

Bu sebeplerle, söz konusu etkinliklere bütçeden harcama yapılması anılan mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 18: Doğrudan Temin Usulüyle Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Yaklaşık Maliyetin Hatalı Tespit Edilmesi

Yapım işi mahiyetindeki işlerden doğrudan temin usulüyle yaptırılanların, piyasadan üç teklif alınarak bu tekliflerin ortalamasının alınması suretiyle yaklaşık maliyetin bulunduğu görülmüştür.

İhale mevzuatı açısından yapım işinin ne anlama geldiğini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesi ile belirlenmiştir. Buna göre bina dâhil her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi ve benzeri işler yapım işlerini ifade etmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin d bendi gereğince ihtiyaçların temini bahsinin düzenlendiği 22.5.1 maddesi hükmüne göre doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilecek yapım işlerinde fiyat araştırmasının, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde belirlenen yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin esas ve usullere göre yapılması zorunludur.

Atıfta bulunulan Yönetmelik'in 9'uncu maddesi ise yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespitine ilişkin hükümler içermektedir. Bu kapsamda mahal ve metraj listeleri ile birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması ve bunun ardından yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespitine geçilmelidir. Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre yürütülecek bu süreçte de birim fiyat ve rayiçlerin alınması temel unsurdur.

Alınan üç teklifin ortalamasının alınarak yaklaşık maliyetin bulunması, gerçek yaklaşık maliyeti ortaya çıkarmayacağı aşikâr olduğu için mal ve hizmet alımlarında kullanılan bu usulün burada kullanılması mümkün değildir.

7763 ve 8707 No.lu yevmiyeler ile yapılan işler bulguya esas teşkil eden örnekler olup doğrudan temin ile yapılacak yapım işlerinde mevzuat ile belirlenmiş usullere uyulması gerekmektedir.

Kamu idaresince, doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen yapım işlerinde yaklaşık maliyetin hatalı tespit edilmesi ile ilgili olarak, mevzuat hükümlerine uygun olarak işlem yapılması sağlanacağı belirtilmiştir.

Doğrudan temin usulüyle yaptırılan işlerde yaklaşık maliyetin doğru hesaplanarak satın alma yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Kapsamında Mütalaa Edilmesi Mümkün Olmayan Harcamalar Yapılması

İlgili tutarları “temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri” ayrıntı kodundan harcanmak üzere Belediye bütçesinden Geleneksel Gündoğan Sucuk-Şarap Festivali konulu harcama yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3’üncü maddesi belediye kavramını tanımlarken *“Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi...”* olarak ifadelerini kullanmaktadır. Bu tanım aynı zamanda anılan Kanun’un temel felsefesini de ortaya koymakta olup, Kanun 60’ıncı maddesinde sayılmak suretiyle düzenlenen gider kavramına da etki etmektedir.

Şu hâlde Kanun’un 60’ıncı maddesinde sayılan giderler temsil, tören, ağırlama ve tanıtım gideri veya sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler de olsa temel ölçü, belde sakinlerinin mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olmalıdır ki madde hükmünde geçen “müşterek” sözcüğünün rastgele seçilmiş bir sözcük olmayıp, “beldedeki herkesi ilgilendiren” anlamında kullanıldığı aşîkârdır.

Sucuk-Şarap Festivali gibi, belde sakinlerinin tamamını ilgilendirmeyen yani müşterek olmayan ve doğası gereği mahalli de olmayan bir etkinlik için belde halkının vergilerinden oluşmuş bütçeden ödeme yapılması mümkün de görülmemektedir.

Kuşkusuz burada eleştiriye konu olan şey eylemin kendisi değil, söz konusu etkinliğin finansmanının belediye bütçesinden karşılanmış olmasıdır.

Kamu idaresince, bahse konu organizasyon yıllarca Gündoğan Mahallesi’nde düzenlendiği ve bölge halkı tarafından benimsenerek geleneksel hale geldiği ve her yıl Bodrum genelinde yaşayan vatandaşların yoğun katılımı ile düzenlendiği belirtilmişse de bir etkinliğin

bölge halkınca benimsenmiş olmasının, kamu harcamasının hukuki dayanağını oluşturmadığı açıktır.

Sonuç olarak, söz konusu etkinliklere bütçeden harcama yapılması anılan mevzuata aykırılık teşkil ettiği gibi, belde halkının vergilerinin, onlar tarafından seçimlerle verilmiş görev ve yetkiye aykırı kullanılması anlamı da taşımaktadır.

BULGU 20: Ufuk 2020 Avrupa Programı Çerçevesinde Alınan Ödeneğin Amacı Dışında Kullanılması

Avrupa Birliğince Prima Programı kapsamında ve belli bir proje için tahsis edilen fonun amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

Artan küresel kuraklık nedeniyle artan çalışmaların bir parçası olan ve bir araştırma ve inovasyon programı olan Horizon 2020 çerçevesinde desteklenen bir hibe programı olan PRİMA FrontAG NExus Topraksız Tarım Projesi nedeniyle Bodrum Belediyesine de fon tahsis edilmiştir.

Program otoritesince belirlenmiş temalar çerçevesinde sürdürülen program kapsamında katılımcı ülkelere, belirlenmiş temalara uygun yürütülen projeler için fon tahsis edilmekte ve bu fonların, tahsis edildiği projelerle ilgili harcamalarda kullanılması, yapılan proje sözleşmesi gereğince zaruret arz etmektedir.

Fondan yapılacak harcamalar program çerçevesinde oluşturulan bütçe hesabı, hangi iş için ne kadar gider yapılacağı esasına göre ilgili otorite tarafından hazırlanarak diğer katılımcılar gibi Bodrum Belediyesine de gönderilmiştir.

Ne var ki söz konusu program için tahsis edilen tahsisli ve şartlı ödenek bakiyesi olan 92.950 Euro, 08.08.2023 tarihinde bankaya yazılan talimat yazısı ile Türk lirasına çevrilerek belediyenin cari hesabına aktarılmış ve kullanılmıştır.

FrontAgNexus Hibe Sözleşmesi'nin 4'üncü Bölüm'ü tarafların hak ve yükümlülüklerini düzenlemiş olup 7.1 maddesi, *"Yararlanıcılar, eylemi Ek 1'de açıklandığı şekilde ve Anlaşma hükümlerine ve yürürlükteki AB, uluslararası ve ulusal hukuk kapsamındaki tüm yasal yükümlülüklerle uygun olarak uygulamalıdır."* şartını yararlanıcılara yüklemiştir.

Devamında 7.2 maddesinde ise yararlanıcının bu madde kapsamındaki yükümlülüklerinden herhangi birini ihlal etmesi halinde, hibe azaltılabileceği gibi bu tür

ihlallerin, Sözleşme'nin 6'ncı Bölüm'ünde açıklanan diğer tedbirlerden herhangi birinin alınmasına da yol açabileceği düzenlenmiştir. Bu bölümde yer alan yaptırımlar ise masrafların reddi, hibenin azaltılması ya da iade edilmesi gibi hususlardan oluşmaktadır.

Kamu idaresince, projenin devam etmekte olduğu, Belediyenin nakit ihtiyacı doğrultusunda gelen fonun harcandığı ancak ödemelerin mevzuata uygun yapıldığı ve bundan sonra gelecek bağış ve hibelerin özel hesapta tutularak amacına yönelik kullanımının sağlanacağı bildirilmişse de söz konusu tutarın ilgili hesaplara aktarılmadığı anlaşılmaktadır.

Avrupa Birliğince Prima Programı kapsamında ve belli bir proje için tahsis edilen fonun amacı dışında kullanılmaması gerekir.

BULGU 21: Büyükşehir Belediyesi Görev ve Sorumluluğu Kapsamına Giren Konularda Harcama Yapılması

Özel Kalem Müdürlüğü altında Cenaze ve Mezarlıklar Şefliği oluşturularak, tabut yapımında kullanılan ahşap malzeme, kefen takımı, mezar tahtası takım vs. gibi defin malzemeleri alındığı ve mezar yerlerinin de Bodrum Belediyesi tarafından açıldığı, bununla ilgili kullanılan hilti için harcamalar yapıldığı anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ek 2'nci maddesinin birinci fıkrasına göre, *“Birleşme, katılma veya geçici 2 nci madde gereğince büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğu su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları büyükşehir belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredilir.”*

Anılan maddesinin ikinci fıkrasında da yukarıda yer verilen birinci fıkrada belirtilen hizmet alanlarında devlet memuru olarak çalışmakta olanların kadrolarıyla birlikte, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre sözleşmeli personel statüsünde çalışmakta olanların ise bu şekilde çalışmalarına esas teşkil eden kadrolar ile birlikte büyükşehir belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredileceği düzenlenmiştir.

Bu madde gereğince su, kanalizasyon ya da ulaşım gibi hizmet sunumları nasıl ki büyükşehir belediyelerinin görevi olarak tanımlanmışsa, mezarlık hizmetleri de maddede ifade edilen tüm yönleriyle, personel dâhil, büyükşehir belediyelerinin görevi hâline gelmiştir.

Her ne kadar 5216 sayılı Kanun'un büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7'nci maddesi defin ile ilgili hizmetleri yürütmek bahsine hem büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hem de ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında yer vermişse de anılan 7'nci madde 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2004 yılında yürürlük kazanırken Ek Madde 2, 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'nci maddesi hükmü ile 2007 yılında 5216 sayılı Kanun'a eklenmiş olup bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallar ile bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçların büyükşehir belediyelerine devri sağlanmıştır.

Öte yandan 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerinin düzenlendiği geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasında da 5216 sayılı Kanun'un ek 2'nci maddesinde yer alan hükme uygun olarak, bu Kanun'la büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütölen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçlarının, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağılı kuruluş arasında paylaşırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu yasal düzenlemeler gereğince, mezar yeri ve defin işlemlerinin ücretli olduğı il uygulamalarında bu ücretlerin büyükşehir belediyelerince tahsil edildiğı de bir vakıadır.

Kamu idaresince, Muğla Büyükşehir Belediyesi ile Bodrum Belediyesi arasında mezarlık hizmetlerine ait faaliyetlerin yürütölmesine dair işbirliğı protokolü düzenlendiğı ve 09.02.2015 tarihli protokol ve 30.03.2016 tarihli ek protokol ile tarafların yükümlölüklerinin ve bahsi geçen harcamaların bu işbirliğı protokolü kapsamında yapıldığı ifade edilmiştir.

Diğer kuruluşlarla ilişkiler bahsi, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde düzenlenmiş olup, belediye meclislerince alınacak karar üzerine görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, anılan maddede sayılan sınırlar dâhilinde anlaşma yapılması mümkünse de bu husus, diğer mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işleri ile sınırlı olup, mezarlık ve defin hizmetleri bu kapsamda mütalaa edilemeyecektir.

Sonuç olarak, açıklanan sebeplerle mezar yeri hazırlanması ve defin işlemleri ile bu konuda gerçekleşecek maliyetlerin Muğla Büyükşehir Belediyesinin ilgili birimlerince üstlenilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Ulusal Medyadan Hizmet Satın Alınması

Ulusal düzeyde yayın yapan medya kuruluşlarından “belediye hizmet ve faaliyetlerinin yayınlanması” amacıyla düzenli olarak yayın hizmeti alındığı görülmüştür.

Bu çerçevede (...) TV ve (...).com.tr internet sitesi, (...) ve (...)tv.com.tr internet sitesi, (...) TV ve (...).com.tr internet sitesi üzerinden yayın hizmeti için söz konusu medya kuruluşları ile 12’şer aylık sürelerle sözleşme yapıldığı ve sözleşmelerin konusunun, “Belediyenin gerçekleştirileceği faaliyet, etkinlik ve projeler hakkında kamuoyunun doğru ve güvenilir bilgiler ile bilgilendirilmesini sağlamak, idarenin yapmış olduğu hizmetlerden vatandaşların azami ölçüde yararlanasını sağlamak amacı ile belediye etkinliklerinin takip edilmesi, tedarikçinin kendi medya mecralarında (televizyon, web sayfası ve sosyal medya hesapları vb.) yayınlanması ile görsel medyaya servis edilmesi...” olduğu anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda, yerel ve ulusal medyada yayınlanmak üzere idarenin hazırlayacağı haber ve görsellerin, ulusal medyada yayınlanabilir nitelikte olması için gerek duyacağı teknik desteğin verilmesi ve bu amaçla idarenin yazılı olarak talep etmesi durumunda yılda en fazla dört defa olmak üzere ulusal medyada (gazete veya TV) hâlen aktif görev yapan en az bir medya yöneticisi veya programcısı ile bir günlük mesleki fikir alışverişi, bilgi ve tecrübe aktarımı, haber yapım teknikleri, medyada haberlerin görünür olması için gerekli unsurlar vb. içerikli bilgilendirme toplantıları yapılması ve bu toplantının kanala göre idarenin İstanbul merkez ve/veya İzmir bölge temsilciliğinde olması hususları da sözleşmelerin konusudur.

Aynı şekilde, Bodrum Belediyesi ile ilgili konuların ulusal medyada haberleştirilmesi maksadıyla (...), (...) ve (...) Haber Ajansları ile yapılan yıllık sözleşmeler sonucu bu yerlere ödeme yapılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye kavramını tanımlarken bu tanımlamanın odağına “belde” kavramını oturtmakta ve buradan hareketle o beldede yaşayan sakinlerin müşterek nitelikli ihtiyaçlarını bu odağın merkezine koymaktadır. Bu bağlamda belediye, 5393 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesine göre, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını

karşılama üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.

Belde ve belde halkının müşterek ihtiyaçlarıyla ilgili konuların, ulusal düzeyde yayın yapan medya kuruluşları üzerinden halka duyurulmasında belde halkı ve onun ihtiyaçları bağlamında fayda ve gereklilik olmadığı açıktır.

Beldeye ve belde halkına hizmet odağında var edilen belediyelerin bu amaç doğrultusunda hangi tür giderleri olabileceği de yine 5393 sayılı Kanun ile belirlenmiş olup bunlar Kanun'un 60'ıncı maddesinde sayılmıştır ki söz konusu harcamaların bu kapsamda bir gider olduğunu iddia etmek mümkün değildir.

Öte yandan söz konusu giderlerin "temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri" ayrımı kodundan harcanmak suretiyle yapıldığı görülmüştür ki Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi de buna cevaz verecek mahiyette değildir. Zira anılan Yönerge'nin temsil, ağırlama ve törenden kastının ne olduğu ve bu kapsam dâhilinde hangi harcamaların yapılabileceği tek tek sayılmış olup söz konusu harcamaların, 5393 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinin birinci fıkrası k bendinden hareketle bu ayrımı kodundan yapılması mümkün değildir.

Aynı şekilde alım sayıları abartılı kabul edilebilecek şekilde 300, 150 ve 30 adet/gün olmak üzere (...), (...) ve (...) Gazeteleri alındığı görülmüştür. Hatta Marmaris ilçesinin bir yerel gazetesi ile de yıllık sözleşme yapılmak suretiyle, gazetenin PDF yayını satın alınmış olup, bu gazetelerin alınması da yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda mümkün görülmemektedir.

Kamu idaresince, söz konusu alımların belediye birimlerinin kamu gündemini ve mevzuat değişikliklerini sağlıklı şekilde takip edebilmesi ve kamuoyu yansımalarının değerlendirilmesi amacıyla yapıldığı ve PDF formatındaki alımların da dijital arşivleme ve kolay erişim imkânı sağlaması nedeniyle tercih edildiği bildirilmişse de bu açıklamalar yukarıda yer verilen hususları karşılamadığı gibi bahse konu alımlar ile mevzuat değişikliklerinin takibinin yapılması da mümkün değildir.

Sonuç olarak, bütçeden yapılacak harcamalarda mezkûr Kanun'un anılan 60'ıncı madde hükmüne uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Yapılan Hizmet Alımında Hiçbir Kanıtlayıcı Belgenin Bulunmaması

Bodrum Belediyesi Üst Yönetim İş Modeli Geliştirilmesi adı altında danışmanlık hizmetinin satın alındığı görülmüş ve/fakat bu satın alma kapsamında hiçbir çıktıya rastlanmamıştır.

Sözde üst yönetim ile birebir görüşmeler yapılması, vizyon-misyon ve değerlendirme çalışmalarının üst yönetim ile bire bir gerçekleştirilmesi, üst yönetimde çalışma prensiplerinin değiştirilmesi ve hedeflerin ortaya çıkarılması, üst yönetimin organizasyonla alakalı süreçlerin sahiplerinin belirlenmesi ile ilgili çalışmalar yapılmak üzere (...) Araştırma Eğitim Organizasyon Limited Şirketinden 605 bin (+KDV) sözleşme bedeliyle hizmet satın alındığı 6092 yevmiye No.lu Ödeme Emri Belgesi ekindeki evraklardan görülmüş olmakla birlikte, hazırlanmış olan teknik şartnamede ve nihayetinde işin sözleşmesinde yüklenici için tanımlanan yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği incelenmiş lakin herhangi bir belgeye rastlanmadığı gibi, bu husus, yükümlülüklerin yerine getirilmesi ile doğrudan alakalı idarenin yükümlülükleri yönüyle de incelenmiş ne var ki her hangi bir belgeye ulaşılamamıştır.

Yüklenicinin yükümlülükleri arasında en az iki proje yöneticisinin görevlendirilmesi, iş planının idarenin onayına sunulması, çalışma gruplarından gelecek soruların cevaplanması sayılmakta olup idarenin yükümlülükleri arasında da iletişimin yukarıda belirtilen “proje yönetici” kanalıyla sağlanacağı, yüklenicinin yönlendirmesi ile çalışma gruplarına personel tahsis edileceği ve bu çalışma gruplarında çalışacak personelin görev ve sorumluluklarının yazılı olarak belirlenebilmesi için yükleniciye gerekli bilgilerin verileceği ve bu personelin yüklenici tarafından gerçekleştirilecek programlara katılacağı, dokümantasyonu hazırlayıp yüklenici tarafından ziyaret edilecek birimlerin hazır olmasını sağlayacağı sayılmıştır.

Ne var ki Bodrum Belediyesince hangi dokümanların hazırlandığına yönelik bilgileri içeren belgeler ibraz edilmemiştir.

Özel Kalem Müdürlüğü tarafından ibraz edilen belgelerde ise yüklenici (...) Araştırma Eğitim Organizasyon Limited Şirketinin değil, (...) İnsan Kaynakları ve Yönetim Danışmanlığı Limited Şirketi isimli firmanın adının bulunduğu görülmüş ve bu firmanın 2023 yılında aynı ad altında hizmet alınan firma olduğu anlaşılmıştır.

Söz konusu hizmet alımına ilişkin doğrudan temin belgeleri incelendiğinde makam şoförü ve büro personelinin imzalarının olduğu Piyasa Araştırması Tutanağı’nda iki firmanın

yer aldığı ve bunlardan birisinin de (...) İnsan Kaynakları ve Yönetim Danışmanlığı Limited Şirketi olduğu anlaşılmıştır.

Bu bağlamda yaklaşık maliyetin, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasının 4 bendi kapsamında, satın alma konusu işe ilişkin olarak piyasadan yapılan fiyat araştırması kapsamında elde edilen fiyat tekliflerinin aritmetik ortalamasının alınması suretiyle bulunduğu anlaşılmaktadır.

(...) Araştırma Eğitim Organizasyon Limited Şirketi hakkında internet araştırması yapılmış fakat kurumsal bir web sayfasına ve referans olacak başka türden bir bilgiye ulaşılamamış, böyle bir firmanın varlığından nasıl haberdar olunduğu ve teklif alındığı sorusu piyasa araştırması tutanağını düzenleyen personelce cevaplanamamıştır.

Bodrum Vergi Dairesi Müdürlüğü üzerinden firmanın varlığına ilişkin detaylar sorgulanmış ve esnada (...) Araştırma Eğitim Organizasyon Limited Şirketi ve (...) İnsan Kaynakları ve Yönetim Danışmanlığı Limited Şirketi her birinin, evli olan bir çiftte ait olduğu tespit edilmiştir.

Önceki yıl aynı kişilere ait (...) İnsan Kaynakları ve Yönetim Danışmanlığı Limited Şirketi aynı gerekçe ile ödeme yapıldığı ve (...) Araştırma Eğitim Organizasyon Limited Şirkete de piyasa araştırması amacıyla ulaşmanın firma hakkında herhangi bilginin internet ortamında olmadığı dikkate alındığında yani normal koşullarda ulaşmanın mümkün olmadığı dikkate alındığında, yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin çalışmanın başta itibaren sakat olduğunu söylemekte bir beis bulunmamaktadır.

Zaten daha sonra (...) İnsan Kaynakları ve Yönetim Danışmanlığı Limited Şirketi ait araştırmada web sayfaları incelendiğinde (...) Araştırma Eğitim Organizasyon Limited Şirketinin sahibi olan şahsın kurucu ortak olarak orada da yer aldığı görülmüştür.

Kamu giderinin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre ancak kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedellerinden oluşacağı bir vakıa olup, kamu harcamasında her giderin kanunda mevzuatı ile öngörülmüş olması ve söz konusu giderin kanıtlayıcı belgelerle tevsik edilmesi bir tercih değil zorunluluktur.

Kamu idaresince, üst yönetim iş modeli geliştirilmesi işi hizmet alımı suretiyle temin edildiği ve söz konusu iş kapsamında yüklenici firma tarafından muhtelif zamanlarda çalışmalar gerçekleştirildiği ve üst yöneticiye bu çalışmalar hakkında gereken bilgilendirmelerin yapıldığı ifade edilerek, yüklenici firmanın yükümlülüklerini yerine getirmediği iddiasının gerçek duruma uygun olmadığı düşünülmektedir, denilmiş ve yaklaşık maliyetin Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne uygun olarak belirlendiği iletilmiştir. Ancak bulguda yer verilen husus, yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin bilinmezlik ile söz konusu hizmetin sözleşmesine uygun olarak alındığına dair hiçbir belgenin olmamasıdır.

Sonuç olarak, bulgu konusu husus hakkında idare tarafından sorumluluğu bulunanlar hakkında gerekli yasal iş ve işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 24: Yerel ve Ulusal Basın Mensupları ile Haber Ajansı Temsilcilerine Hediye Verilmesi

Yapılan incelemede yerel ve ulusal düzeyde faaliyet gösteren gazetecilerden 60 kişiye akıllı saat, kablosuz kulaklık, tablet ve taşınabilir şarj cihazından oluşan hediye seti verildiği görülmüştür.

Kamu giderinin ne olduğuna dair tasavvurda başvurulacak ilk kaynak, kuşku yok ki 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu bağlamda Kanun'un 3'üncü maddesi kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri kamu gideri olarak adlandırmaktadır. Kamu giderinin, kaynağını her şeyden evvel bir mevzuat hükmünden alacağı bu bağlamda muhakkaktır.

Belediyelerin ne tür giderleri olabileceği 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde düzenlenmiş olup temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinin yapılması da anılan maddenin birinci fıkrasının k bendi çerçevesinde mümkündür.

Ne var ki "temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri" ayrıntı kodundan yapılacak harcanmalar, sınırsız bir yetki ve takdirin konusu da değildir. Bu konuda genel çerçeve belediyeler için idari bir talimat niteliğindeki Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi ile İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Yönerge'nin 4'üncü maddesi temsil giderlerini düzenlemekte olup, maddede belirlenen giderlerin ön şartının görevle ilgili olması gerektiği bu düzenlemenin gereğidir.

Belediyelerin görevlerinin neler olduğu 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde sayılmıştır. Gerek mezkûr Kanun'un 60'ıncı maddesinde sayılan giderlerin gerekse bu maddenin birinci fıkrasının k bendi çerçevesinde yapılacak giderlerin, 14'üncü madde kapsamındaki görevlerle birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Zaten, kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisinin, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılması gerektiğine dair olan bütçe ilkesi, 5018 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının b bendi ile getirilmiş bir düzenleme olup idareler için bu, feragat edilecek bir hak olmayıp, yerine getirilmesi zorunluluk arz eden bir yükümlülüktür.

Kaldı ki belediyelerin belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişisi olduğu yine 5393 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin vazettiği bir gerçek olup, gerek 14'üncü maddede sayılan görevlerin yerine getirilmesi gerekse bu görevlerin yerine getirilmesi maksadıyla 60'ıncı maddede sayılan giderlerin yapılmasının, ancak belde sakinlerinin müşterek nitelikteki ihtiyaçları tasavvuruyla mümkün olacağı açıktır.

Kamu idaresince, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye giderlerine ilişkin 60'ıncı madde hükmünün bu kapsamda harcamalar yapılmasına izin verdiği, yapılacak harcamaların takdir hakkının da belediye başkanına ait olduğu Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesinde belirtildiği, bu durumda basın mensuplarına ve haber ajansı temsilcilerine hediye verilmesi şeklindeki harcama işlemlerinin mevzuata uygun olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere belediye denilen kamu aygıtının var oluş gerekçesi, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır. 5393 sayılı Kanun'un gerek görevleri gerekse giderlerine ilişkin tüm düzenlemeler bu gerçekten hareketle vazedilmiş olup, belediye başkanlarına bahse konu Yönerge ile verilen takdir yetkisini de yine bu gerçek sınırlandırmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince söz konusu kişilere belediye bütçesinden giderde bulunmak mümkün değildir.

BULGU 25: Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyeye ait taşınmazların bir kısmının ve ayrıca muhtelif lokasyonlarda bulunan taksi duraklarının ihale yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullandırıldığı ve bu durumun kira gibi uygulanarak işgallerin devam etmesi suretiyle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

İlgili mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için işgal edenden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde geçmişe yönelik alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi Kanun'un amir hükmüdür ve kanun koyucu burada bir takdir yetkisine izin vermemiştir. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır.

Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır. Zira bu durum Anayasa'nın 2'nci maddesindeki hukuk devleti ilkesiyle ve hukuki durumları aynı veya benzer olan kişiler arasında farklı muamelelerde bulunmaya olanak tanınması sebebiyle Anayasa'nın 10'uncu maddesindeki yasa önünde eşitlik ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Devlet organları ile idare

makamlarının bütün işlemlerinde bu ilkeyi gözetmek zorunda oldukları mezkûr maddenin amir hükmüdür.

Söz konusu hususa 2023 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda yer verilmiş olmakla birlikte çalışmalara devam edildiği ve/fakat henüz tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

2024 yılında işgali devam eden bazı taşınmazlar ve muhtelif lokasyonlarda bulunan taksi durağı için ihale yapılmaksızın ecrimisil uygulandığı, kurumun bu taşınmazları tahliye yoluna henüz gitmediği, bunun yerine ecrimisilin kira uygulamasına dönüştürülerek aylık ecrimisiller alındığı ve işgallerin devam ettiği görülmüştür.

Kamu idaresince, taşınmazların ihale işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda yürütüldüğü ve bu kapsamda, tahliye süreci tamamlanmamış taşınmazlarla ilgili gerekli tahliye işlemlerinin başlatıldığı, söz konusu taşınmazların ihale hazırlık çalışmaları da eş zamanlı olarak devam ettiği belirtilmişse de bu çalışmalardan henüz sonuç alınmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, idareye ait olan veya idarenin yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunan taşınmazlarda hem ecrimisil uygulamasının kiralama yöntemine dönüştürülmesinden vazgeçilmeli hem de söz konusu taşınmazların tahliyesi sağlanmalıdır.

BULGU 26: Vergi Mevzuatına Aykırı Düzenlenmiş Belgeler Karşılığında Ödeme Yapılması

Yapılan incelemede özellikle ağırlama gideri olarak ödenen faturaların bir kısmının ödeme belgelerinde yer alan harcama konusundan çok sonra düzenlendiği ödemelerin bu şekilde yapıldığı görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 231'nci maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi hükmüne göre: *"Fatura, malın teslimi veya hizmetin yapıldığı tarihten itibaren azami yedi gün içinde düzenlenir... Bu süreler içerisinde düzenlenmeyen faturalar hiç düzenlenmemiş sayılır."*

Anılan madde hükmü, faturanın ve dolayısıyla harcamanın dayanağı olan belgenin sıhhat şartı olup, Kanun'da öngörülen sürede düzenlenmeyen faturanın, geçerli olmayacağı ve hiç şüphesiz düzenleyen bakımından fatura vermeme, alan bakımından da fatura almama eylemi gerçekleşmiş olacaktır.

Söz konusu eylemin, faturayı düzenleyen bakımından 213 sayılı Kanun'un 353'üncü maddesinde ifadesini bulan ve özel usulsüzlük cezasını gerektiren *"fatura ve benzeri evrak verilmemesi ve alınmaması ile diğer şekil ve usul hükümlerine uyulmaması"* hâli olduğu aşîkâr olup bu hususun ilgili vergi dairesine bildirilmesi gerekmektedir.

Olgunun, faturayı alan bakımından da aslında hiç düzenlenmemiş bir fatura karşılığında ödeme yapılması şeklinde bir tezahür edeceği muhakkaktır. Bu bağlamda Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne göre ödeme belgesine bağlanmış kanıtlayıcı belge, fatura yönüyle geçersiz olacaktır.

19 Mayıs Atatürk'ü Anma Gençlik ve Spor Bayramı nedeniyle ilçede düzenlenen etkinliklere katılan devlet ve ilçe protokolü üyeleri ile yerel basın mensuplarına verildiği iddia ve ifade edilen yemeğin (...) Otel tarafından düzenlenmiş fatura ve adisyonu 30.05.2024 tarihini taşımakta olup, adisyonun aynı gün saat 19:00'da düzenlendiği anlaşılmaktadır. 19 Mayıs vesilesiyle verilecek yemeğin 11 gün sonra verilmesinin akla ve gerçeklere uygun olmadığı hususu bir yana bırakılacak olsa da faturanın şu hâliyle ödemeye esas bir belge olarak kabul görmesi yukarıda yer verilen sebeplerle mümkün değildir.

Öte yandan söz konusu faturanın incelenmesiyle, faturada yer alan hem içecekler (alkolsüz) hem de yemek bedeli için ayrı ayrı %20 katma değer vergisi tahakkuk ettirildiği görülmektedir.

24.04.2024 tarih ve 32529 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 51 Seri No.lu Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ'in 1'inci maddesine göre *"26/4/2014 tarihli ve 28983 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliğinin (III/B-2.4.) bölümünde yer alan "(%8)" ibareleri "(%10)", "(%18)" ibareleri "(%20)" şeklinde değiştirilmiş, aynı Tebliğin (III/B-2.4.1.) bölümünün birinci paragrafında yer alan "1/1/2008 tarihinden itibaren" ibaresi yürürlükten kaldırılmış ve aynı bölümün dördüncü paragrafından sonra gelmek üzere aşağıdaki paragraflar eklenmiştir.*

Bu işletmeler prensip olarak hizmet işletmesi mahiyetinde olduklarından buralarda imal edilen veya dışarıdan temin edilen gıda maddelerinin buralarda veya dışarıda tüketilmek üzere müşterilere satışında %10 (alkollü içeceklerde %20) oranında KDV hesaplanır."

Tebliğ hükmünden de anlaşılacağı üzere Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği kapsamında yiyecek ve içecek sunulan yerlerde KDV oran uygulamasında yeni bir dönem

başlamış ve bu çerçevede 2007/13033 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ekli (II) sayılı listenin (B) bölümünün 24'üncü sırasında yer alan kahvehane, kır kahvesi, çay bahçesi, çay ocağı, kıraathane, kafeterya, pastane, ayakta yemek yenilen yerler, yemeği pakette satan veya diğer şekillerde yemek hizmeti sunan yerler (hazır yemek şirketleri dâhil), lokanta, içkili lokanta, kebabçı ve benzeri yerlerde verilen hizmetlerde KDV oranı, satılan alkolsüz içecekler ve yemekler için %10, içkili ürün satışından %20 KDV olmuştur.

Bahse konu faturada yemekler ve alkolsüz olarak belirtilen içecekler için %20 KDV hesaplanmış olması söz konusu Tebliğ'e aykırı olup konunun 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu açısından sonuçları vardır.

3065 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin ikinci fıkrası hükmüne göre: *"Vergiye tabi bir işlem söz konusu olmadığı veya katma değer vergisini fatura veya benzeri vesikalarda göstermeye hakkı bulunmadığı halde; düzenlediği bu tür vesikalarda katma değer vergisi gösterenler, bu vergiyi ödemekle mükelleftirler. Bu husus kanuna göre borçlu oldukları vergi tutarından daha yüksek bir meblağı gösteren mükellefler için de geçerlidir. Bu gibi sebeplerle fazla veya yersiz hesaplanan ve Hazineye ödenen vergi, Maliye Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre işlemi yapan mükellefe iade edilir. Şu kadar ki söz konusu iadenin yapılabilmesi için işlemle ilgili beyanların düzeltilmesi ve fazla veya yersiz hesaplanan verginin satıcı tarafından alıcıya geri verilmesi şarttır."*

Kamu idaresince, 19 Mayıs Atatürk'ü Anma Gençlik ve Spor Bayramı nedeniyle ilçemizde düzenlenen etkinliklere katılan devlet, il ve ilçe protokolleri ile yerel basın mensuplarına belediye başkanlığınca yemek hizmeti verildiği, 19 Mayıs vesilesiyle verilen hizmetin faturasının firma tarafından 30.05.2024 tarihinde teslim edildiği, ayrıca içeceklerdeki (soft) KDV'nin %20 tahakkuk ettirildiği tarafımızca fark edilmediği, mal ve hizmet alımlarında fatura tarihi ile ödenen/ödenecek vergi oranlarının doğruluğuna dikkat edileceği bildirilmişse de 213 sayılı Kanun'un 231'nci maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi ile 3065 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen hükmünün bu açıklamada dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, mal ve hizmet alımlarında ödenen vergi oranlarının doğruluğuna dikkat edilmeli ve fazla ödenen tutarlar ile ilgili gereken işlemler yapılmalıdır.

BULGU 27: Çeşitli Etkinlikler İçin Kiralanan Sandalyelerin Sayısında Tutarsızlıklar Bulunması ve Kiralamaların Pahalı Yapılması

Yıl içerisinde çeşitli etkinlikler için plastik masa ve sandalye kiralandığı ve/fakat bazı kiralamalarda piyasadan alınan tekliflerin neredeyse yarı fiyat olmasına rağmen, önce ve sonrasında yaklaşık maliyetin tespiti esnasında ucuz teklif veren kişiden teklif alınmadığı ve yapılan sözleşmede belirtilen sandalye sayısından daha az sandalye alındığı görülmüştür.

Yapılan kiralamalardan en büyüğü 14.02.2024 tarihli sözleşme ile Nuray Tetik isimli şahıstan yapılan olup 9176 No.lu yevmiye bununla ilgilidir. Her etkinlikte en az 100 adet sandalye ve 50 adet masa olmak üzere 20.000 adet sandalye, 3.000 adet de demir masa toplamda 490.000 Türk lirası karşılığında temin edilmiştir.

Bu kiralamaya ilişkin olarak sözleşmeyi imzalayan Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünden söz konu sözleşme kapsamında talep edilen hangi etkinlik için kaç adet masa ve sandalye talep edildiği sorulmuş, tarafımıza sunulan tablodaki verilere göre her bir etkinlikte talep edilen masa sandalye sayılarının sözleşmesinde yer alan sayılardan az olduğu görülmüş, 4379 adet sandalye ve 51 adet de masanın eksik alındığı anlaşılmıştır.

Söz konusu kişinin 13.02.2024 tarihli teklif mektubundan sandalyeler için 20 Türk lirası, masalar içinse 30 Türk lirası teklif ettiği görülmektedir.

Bu kişiden bu sözleşme dışında, farklı etkinlikler için yine aynı birim fiyatla kiralama yapıldığı, belgelerin tetkikinden anlaşılmaktadır.

Başka bir etkinlik için oluşturulan doğrudan temin karar tutanağında esas teklif 22.08.2024 tarihli mektubunda aynı nitelikteki sandalye fiyatının 10, demir masa fiyatının ise 20 Türk lirası olduğu görülmektedir.

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin ikinci fıkrası bu kapsamda yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilmesi esası öngörülmüştür.

Doğrudan temin yönteminde rekabete ve katılıma açık bir alım süreci bulunmadığından, sağlıklı piyasa araştırması yapılması önem arz etmekte olup bu araştırma ile idare ihtiyaçlarının en uygun şekilde karşılanması ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması hedeflenmelidir.

Kamu idaresince, bahse konu masa ve sandalye kiralama hizmetinin 21-30 Temmuz 2024 tarihleri arasında Gümüşlük Festival Alanında gerçekleştirilen Gümüşlük Klasik Müzik Festivali kapsamındaki etkinlik ve konserlerde kullanıldığı ifade edilmiş ise de Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne hazırlanan listede bu etkinlik için verilmiş masa ve sandalya bilgisi yer almamaktadır. Kaldı ki işe ilişkin Sözleşme'nin kira süresine yer veren 3'üncü maddesinde "Her ay hakkediş kesilmeden önce yapılan işler rapor halinde imzalı olarak Müdürlüğü müze teslim edilecektir." şartına yer verilerek, yapılacak alımlarda aylık hak ediş raporları düzenleneceği ve ödemelerin kullanımlar takip edilerek bu şekilde yapılacağı öngörülmüş olup, bu hususa uyulmamış olması nedeniyle satın alma miktarlarının takip edilemediği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, bahse konu eksiklik konusunda sözleşme hükümleri doğrultunda gereken işlemlerin ikmal edilmesi ve doğrudan temin ile yapılacak satın almalarda piyasa araştırmasının gösterilmesi gereken ciddiyet ile mevzuata uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 28: Hizmet Satın Almalarında Katma Değer Vergisinin Hatalı Hesaplanması

Ağırlama faturalarının bir kısmında faturalarda alkol yer almasına rağmen katma değer vergisinin %10 olarak hesaplandığı görülmüştür.

24.04.2024 tarih ve 32529 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 51 Seri No.lu Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ'in 1'inci maddesine göre "26/4/2014 tarihli ve 28983 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliğinin (III/B-2.4.) bölümünde yer alan "(%8)" ibareleri "(%10)", "(%18)" ibareleri "(%20)" şeklinde değiştirilmiş, aynı Tebliğin (III/B-2.4.1.) bölümünün birinci paragrafında yer alan "1/1/2008 tarihinden itibaren" ibaresi yürürlükten kaldırılmış ve aynı bölümün dördüncü paragrafından sonra gelmek üzere aşağıdaki paragraflar eklenmiştir.

Bu işletmeler prensip olarak hizmet işletmesi mahiyetinde olduklarından buralarda imal edilen veya dışarıdan temin edilen gıda maddelerinin buralarda veya dışarıda tüketilmek üzere müşterilere satışında %10 (alkollü içeceklerde %20) oranında KDV hesaplanır."

Tebliğ hükmünden de anlaşılacağı üzere Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği kapsamında yiyecek ve içecek sunulan yerlerde KDV oran uygulamasında yeni bir dönem başlamış ve bu çerçevede 2007/13033 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ekli (II) sayılı listenin

(B) bölümünün 24'üncü sırasında yer alan kahvehane, kır kahvesi, çay bahçesi, çay ocağı, kıraathane, kafeterya, pastane, ayakta yemek yenilen yerler, yemeği pakette satan veya diğer şekillerde yemek hizmeti sunan yerler (hazır yemek şirketleri dâhil), lokanta, içkili lokanta, kebabçı ve benzeri yerlerde verilen hizmetlerde KDV oranı, satılan alkolsüz içecekler ve yemekler için %10, içkili ürün satışından %20 KDV olmuştur.

Söz konusu tespiti örnek olarak 7465 ve 8528 sayılı yevmiye numaralı ödemeler gösterilebilir.

Bahse konu faturada alkollü olarak belirtilen içecekler için %10 KDV hesaplanmış olması söz konusu Tebliğ'e aykırı olup konunun aynı zaman da 213 sayılı Vergi usul Kanunu açısından da sonuçları vardır. Gerçekten de Kanun'un 341'inci maddesi mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin eksik tahakkuk ettirilmesini de vergi ziyayı kabul etmekte verginin sonradan tamamlanmasının ceza uygulanmasına engel teşkil etmeyeceğini hükme bağlamaktadır.

Kamu idaresince, firmalarca gönderilen faturalarda yemek bedelinin katma değer vergisi % 10 olarak tahakkuk ettirilmiş olduğundan ve başkaca bir açıklama yapılmadığından faturaların da ödeme emrine bu şekilde intikal ettirildiği, mal ve hizmet alımlarında fatura içeriği ile adisyonların karşılaştırılarak ödenen/ödenecek vergi oranlarının doğruluğuna dikkat edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, konunun ilgili vergi dairesi müdürlüğüne ihbaren iletilmesi uygun olacaktır.

BULGU 29: Belediye Başkanının İzinli Olduğu Tarihlerde Resmi Araç Kullanması

Belediye Başkanının yıllık izinli olduğu tarihlerde resmi araç kullanımına devam ettiği anlaşılmıştır.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 4'ncü maddesinde yer alan düzenleme ile emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenler Kanun'a ekli (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine tahsis edilen taşıtlar ise (2) sayılı cetvelde gösterilmiş olup, belediye başkanlarına bu cetvellerde yer verilmemiştir. Bu nedenle belediye başkanlarının kullandıkları araçlar makam aracı değil hizmet aracı niteliğindedir.

Hizmet araçları bir havuzda yer alan ve kurumun birimleri arasında ayrım yapılmaksızın, münhasıran resmi hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılan taşıtlardır. Özel işlerde ve tatil günlerinde kullanılmaması esas olup hiçbir makam, birim ve şahsın kullanımına tahsis edilmemesi, aracın tahsis edildiği hizmet kavramıyla tutarlılık ve bütünlük oluşturur.

Ne var ki söz konu Belediye Başkanı'nın yıllık izin kullandığı tarihlerde bu aracı kullandığı tespit edilmiştir. Söz konusu araçta bulunan plaka tanıma sistemi ile yakıt dolumu yapılmasından hareketle aracın yakıt ikmali yaptığı yerler bu sistem üzerinden tetkik edilmiş ve söz konusu hizmet aracının belediye başkanının yıllık izinde olduğu tarihlerde Bodrum dışındaki yerlerden akaryakıt almaya devam ettiği tespit edilmiştir.

Aynı şekilde aracın HGS kayıtları da incelenmiş olup yine yıllık izin kullanılan tarihlerde aracın Bodrum dışında olduğu ve HGS üzerinde geçiş bedeli ödendiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresince "237 sayılı Taşıt Kanunu ve mevzuatta yer alan diğer hükümler göz önüne alındığında belediye başkanlarının izinli olduğu dönemlerde resmi araç kullanımını yasaklayan bir hüküm bulunmadığı, Belediye Başkanlarının görevi gereği yıllık izinde bulunsalar dahi belediye hizmetlerinin 7 gün/24 saat esasına göre olması sebebiyle yıllık izin dönemlerinde de zaruri olarak görevlerinin ifası için gerekli araç ve diğer imkanların kullanımının işin gerekliliği için olduğu düşünülmektedir." denilmişse de yukarıda da açıklandığı üzere belediye başkanları 237 sayılı Kanun'a ekli cetvellerde sayılmamış olup, dayanak olarak bu Kanun'un gösterilmesi mesnetsizdir.

Sonuç olarak, yıllık izinde olan bir kamu görevlisinin hizmet aracı kullanması mümkün görülmemektedir.

BULGU 30: Yurt İçi Geçici Görev Yolluğu Ödemelerinde Görev Onaylarının Açık Olmaması

Kurumca yapılan görevlendirmelerde başkan, başkan yardımcıları ve diğer personelin görev onaylarında açıklık olmadığı ve tüm onaylarda "Belediyemiz iş ve işlemleri için..." denilmek suretiyle ağırlıklı olarak Ankara ve İstanbul illerine görevlendirme yapıldığı anlaşılmaktadır.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'na göre, bu Kanun kapsamına giren kurumlarda çalışan memur ve hizmetliler ile memur veya hizmetli olmamakla beraber, kurumlara ait bir vazifenin ifası amacıyla görevlendirilenlere harcırah verilir.

Hiç kuşku yok ki harcırah kavramının odağında, 6245 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde de düzenlendiği üzere kurumlara ait bir görevin ifası nedeniyle görevlendirme olması gerekmektedir. Harcırah taleplerinin Kanun'da kastedilen bir görevin ifası nedeniyle oluştuğunun anlaşılması ise ancak gidilen yer ve görevin görevlendirme onaylarında açıkça belirtilmesi ile mümkündür. Bu sebeptir ki görevlendirme onaylarında, görevlendirilen kişiye o seyahat için verilen görevin konusu ve görevlendirilen yerin sadece şehir olarak değil kurum vs. olarak da açıkça belirtilmesi gereklidir.

Kamu idaresince, görevlendirme yazılarının ihtiyaçları doğrultusunda geçici olarak başka bir ilde yürütülecek hizmetler için hazırlandığı, her ne kadar açıklamada genel bir ifade kullanılmış olsa da fiilen yapılan görevin ilgili birimlerce bilindiği ve görevlendirme kapsamında uygun şekilde gerçekleştirildiği, görev dönüşlerinde ilgili personellerden harcırah beyannamesi ve varsa araç görev formu alınarak ödeme evraklarına bu belgelerin de eklendiği ifade edilmişse de görevlendirmeye ilişkin detayların ilgili birimlerce bilinmesinin yeterli olmadığı, düzenli olarak gerçekleştirilen denetimlerin, bu hususların doğruluğunun tespiti için yapıldığı da bir vakıdır.

Sonuç olarak, görevlendirme onayları, herhangi bir tereddüde yol açmayacak şekilde yukarıda yer verilen hususları da içerecek şekilde düzenlenmelidir.

BULGU 31: Belediye Başkanının İzinli/Görevli İzinli Olduğu Tarihlerdeki Seyahat Masraflarının Ödenmesi

Belediye Başkanının yıllık izinli/izinli olduğu tarihlerde seyahat giderlerinin belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 14'üncü maddesi geçici görev harcırahının bu kanuna tabi kurumlara ait bir görevin ifası amacıyla başka yere gönderilenlere ödeneceğini hüküm altına almıştır. Yani bir kimseye harcırah kabilinden bir ödeme yapılabilmesi, ancak kişinin görevi başında olmasına ve kurumuyla ilgili bir görevin ifası amacıyla başka bir yere gönderilmesine bağlıdır.

Belediye Başkanının yıllık izin kullandığı 12.02.2024-05.03.2024, 07.03.2024-16.03.2024 ve 18.03.2024-30.03.2024 tarihleri arasında yıllık izin kullanmasına rağmen Ankara ve İstanbul seyahatlerine ilişkin uçak biletlerinin ödendiği anlaşılmıştır.

Öte yandan ocak ve şubat aylarında da sık sık “görevli/izinli” olarak bu şehirlere gitmiş, görev onaylarında ise “Belediyemiz iş ve işlemleri için...” gibi muğlak bir ifadeye yer verilmiştir. Ocak ayında yedi kez ve toplamında 21 gün görevli izinli olduğu, şubat ayında ise yıllık izin kullanmaya başladığı 12.02.2024 tarihine kadar iki kez ve toplamında beş gün görevli izinli olarak bu illere gittiği anlaşılmıştır.

Her şeyden evvel görevli izinli diye bir kavramın varlığı anlamsız olup, idare hukukumuzda dair hiçbir mevzuatta da bu kavrama yer verilmiş değildir. Nihayetinde kişi ya görevi başındadır ya da izinli olarak görevi ifa noktasından uzaktadır. Bu sebeple gidilen görevlerin belirsizliği yanında bir de bu bağlamda karmaşa yaratılması, görev ve izin kavramlarının ilgili mevzuatıyla tanımlanan anlamlarını aşındırmakta ve belirsizleştirmektedir.

Kurum cevabında, belediye başkanlarının görevi gereği yıllık izinde bulunsalar dahi belediye hizmetlerinin 7 gün 24 saat esasına göre olması sebebiyle yıllık izin dönemlerinde de zaruri olarak görevlerinin ifası için gerekli araç ve diğer imkânların kullanımının işin gereği olduğunu iletmişlerse de yıllık izin kavramı, kamu görevlisinin görevinden geçici olarak, görevin niteliğine göre yerine bir vekil bırakarak ayrılması hâlidir. Bu nedenle, görevi başındayken sağlanan hakların bir kısmı bu süreçte de kullanılır olmaktan çıkmaktadır ki seyahat giderlerinin karşılanması da bunların arasındadır.

Sonuç olarak, görev onaylarına belediyenin hangi işi için hangi kurum nezdinde bir görevle gidildiğinin açık bir şekilde yazılmalı ve görev dışında gerçekleşecek seyahat giderleri ödenmemelidir.

BULGU 32: Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Elektrik Dağıtım Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

İdarenin, mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarını trafo konu sebebiyle kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) üzerinden özel şirket olan Aydem Elektrik Perakende Satış AŞ'ye iz bedeli ile tahsis ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde

belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin son fıkrasında ise “*Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.*” denilmek suretiyle de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisine ilişkin hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine imkân sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 47’inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde, tahsis açısından Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişilikleri; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç diğer idareler kamu idaresi sayılmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik’te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir. Kamu şirketleri ise, mezkûr Yönetmelik ekinde ve dolayısıyla kapsamında yer almamaktadır.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Belediye Kanun’un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun’un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrasının d bendinde belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 6446 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesine dayanılarak hazırlanan “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik’in “Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri” başlıklı 22’nci maddesinde:

“(1) Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17'nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır

(...)”

Düzenlemesi yer almıştır.

Ayrıca, 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yayımlanan taşınmaz teminine yönelik ilgili mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinde devir kavramı, “2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında Hazine dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların temini,” şeklinde tanımlanmıştır. Mezkûr Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde de hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir işlemine esas süreçler düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin söz konusu Kanun hükmüne istinaden mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazlarını trafo yeri olarak TEDAŞ ve dolayısıyla bölgedeki perakende dağıtım şirketi olan AYDEM'e tahsis ettiği tespit edilmiştir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarih ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibarıyla şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve TEDAŞ ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kamu şirketi olarak faaliyetlerini sürdürmeye başlamıştır.

Kamu şirketi olan TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilmesi ve taşınmazları fiilen kullanan AYDEM'in yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılmasının söz konusu uygulamayı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmediği açıktır.

Netice olarak ne tahsis talebinde bulunan AYDEM ne de adına tahsis yapılan kamu şirketi TEDAŞ tahsise konu olabilecek kamu kurum ve kuruluşu olduğundan adı geçen şirketlere yapılan taşınmaz tahsisi mevzuata aykırıdır.

Kamu idaresince, mevzuat hükümleri çerçevesinde ve Belediyenin ilgili müdürlükleri ile koordinasyon içerisinde gerekli iş ve işlemlerin tesisinin sağlanacağı belirtilmişse de bu konuda nasıl bir çalışma yürütüldüğü ve neler yapıldığı belgeleri ile tevsik edilmemiştir.

Sonuç olarak, söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik, Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 33: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Yapılan incelemede 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 bugüne kadar takip ve tahsilinin hiç yapmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde:

"... s) Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

ş) Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

... z) İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya

elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi,” tanımlamaları yapılmıştır.

Yine aynı Kanun’un “Geçiş hakkının kapsamı” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrası:

“Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar.” hükmünü,

Anlaşma serbestisi başlıklı 25’nci maddesi ise:

“İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.” hükmünü ihtiva etmektedir.

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

Bu Yönetmeliğin “Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8’inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı, geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabileceklerdir.

Mezkûr Yönetmelik’in geçiş hakkı ücretlerini düzenleyen 9’uncu maddesinde, “*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.*” düzenlemesine yer verilmiş ve Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosu da Ek-1 olarak ilgili Yönetmelik’e eklenmiştir.

Söz konusu hususa 2023 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda yer verilmiş

olmakla birlikte gereğinin tam yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresince, geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılması için gerekli çalışmaların devam ettiği belirtilmiş olmakla beraber henüz sonuçlanmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, 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 gerekmektedir.

BULGU 34: Bir İdari Para Cezası Olan Vergi Ziyai Cezasının Emlak Vergisi İçin de Tahsil Edilmesi

Emlak vergisi mükelleflerinin zamanında yerine getirmedikleri vergilendirme ile ilgili ödevleri nedeniyle vergi ziyai cezası tahsil edildiği anlaşılmıştır.

Vergi ziyai bahsi, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 341'nci maddesinde düzenlenmekte olup buradaki hükme göre mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesi vergi ziyai kavramını ifade eder.

Vergi ziyai cezası ise Kanun'un 344'üncü maddesinde düzenlenmiş olup, 341'inci maddede yazılı hâllerde vergi ziyaya sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyai cezası kesileceği hüküm altına alınmıştır.

09.04.2002 tarih ve 24721 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4751 sayılı Vergi Usul Kanunu, Emlâk Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda önemli değişikliklere gidilmiştir.

Söz konusu bu değişikliklerden birisi de 1319 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinde yer alan beyan esası kaldırılarak, yerine anılan Kanun'un değişik 23'üncü maddesi ile bildirim verme zorunluluğunun getirilmiş olmasıdır.

4751 sayılı Kanun, 1319 sayılı Kanun'un 32'nci maddesini de başlığı ile birlikte değiştirerek "Bildirim verilmemesi halinde yapılacak işlemler" başlığı altında, bildirim

mükellef tarafından süresinde verilmemesi hâlinde, verginin idarece tarh edileceği hüküm altına alınmıştır.

Değişen 32'nci maddenin eski hâlinde beyannamenin belirtilen sürede verilmemesi durumunda vergi ziyai cezası kesileceği açıkça belirtilmiş olup, 4751 sayılı Kanun ile değişikliğin yapıldığı tarihe kadar emlak vergisine ilişkin beyanname verme yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere vergi ziyai cezası kesilmesi, kaynağını bu düzenlemeden alan bir zorunluluk hâliydi. Ne var ki yukarıda işaret edilen değişiklik ile vergi ziyai uygulaması yasal dayanaktan yoksun kalmıştır. Danıştayın da emlak vergisi nedeniyle artık vergi ziyai cezası alınamayacağına ilişkin kararları istikrar kazanmıştır.

Kamu idaresince, 18.10.2024 tarihinden itibaren süresinde bildirim verilmemesi hâlinde, mükellefler adına verginin idarece tarh ettirilerek, vergi ziyai cezası kesilmediği ifade edilmişse de yersiz tahsil edilen tutarlara ilişkin açıklama yapılmamıştır.

Açıklanan sebeplerle bildirimde bulunmayan mükellef için vergi ziyai cezası kesilmemeli, verginin idarece tarh edilerek tahakkuk ve tahsili sağlanmalıdır.

BULGU 35: İmar Planı Plan Hükümlerine Aykırı Yapılaşmaya Gidilmesi

Bodrum Türkbükü 119/38 (eski 119/11) ada/parselde bulunan ağaçların Muğla-Bodrum-Yalıkavak Gündoğan-Göltürkbükü Turizm Merkezi Türkbükü Mahallesi, Hebil Mevkii 1. Etap Revizyon Uygulama İmar Planı Plan Hükümlerine aykırı olarak kesilerek yapılaşmaya gidildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu İmar Planı Plan Hükümleri'nin 1.7'nci maddesinde “*Planlama alanı içinde yapılacak her türlü fiziki müdahale ve uygulamalarda (vaziyet planı, mimari proje, ruhsat, ağaç kesilmesi vb.) Bodrum belediyesi yetkilidir.*” denilmiş olmakla birlikte 1.17'nci maddesinde ise “*Yapı yaklaşma sınırları içinde kalmak kaydıyla Bodrum Belediyesi denetiminde; yapı adası bütününde yetişmiş ağaçlar korunarak bodrum katlar yapılabilir.*” denilmek suretiyle bahse konu mevkiye inşa edilecek yapılarda yetişmiş ağaçların her hâlükârda korunacağı ve/fakat diğer ağaçların kesiminin Bodrum Belediyesinin iznine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Ağaç rölevesinin incelenmesinden burada sürdürülen inşaat çalışmaları öncesinde çok miktarda ağaç bulunduğu, bu ağaçların türünün kızılçam olduğu anlaşılmakla birlikte bu ağaçların, Muğla Orman Bölge Müdürlüğü Milas Orman İşletme Müdürlüğü Bodrum Orman İşletme Şefliği tarafından düzenlenen Tapulu Kesim İnceleme Raporu'nda yer verilen “Tapulu

kesim iznine konu 119 ada 11 parsel No.lu taşınmazın kesinleşen orman kadastro suna göre orman sayılmayan yerlerden olduğu, 6831 sayılı Orman Kadastro sunun birinci maddesinin ikinci fıkrasının G bendine girdiği ve taşınmazda yapılan inceleme sonucu taşınmaz üzerindeki ağaç ve ağaçcıkların aynı Kanun'un 116'ncı maddesi kapsamında tapulu kesim izni verilmesi gerektiği kanaatiyle bu arazi inceleme raporu tarafımızdan tanzim edilmiştir." ifadeleri sonrasında kesildiği anlaşılmaktadır.

Yine bu raporda yer alan bilgilere göre kesimi yapılan kızılçam sayısının 424 olduğu; bu ağaçların %73'ünün 20-51,9 cm, %6'nın 51,9 cm'den büyük olduğu, %21'inin de 19,9 cm ve altında olduğu anlaşılmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesi, bu Kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının tespiti hâlinde, belediyece o andaki inşaat durumunun tespit edileceği ve yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağını ve durdurmanın, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağını hüküm altına almaktadır. İnşaatın devamına izin verilmesi, ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğunun anlaşılması ile mümkündür.

Kamu idaresince, yapılan uygulamada herhangi bir hukuka aykırılık bulunmadığı iddia edilse de söz konusu ağaçların, yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde plan hükümlerine aykırı olarak kesildiği muhakkaktır. Elbette burada asıl sorun sadece ağaçların kesilmesi değil, bunu doğuran olaydır ki o da söz konusu yapılardaki bodrum katların Plan hükümlerine aykırı, yani 3194 sayılı Kanun'a aykırı olarak yapılmış olmasıdır.

Sonuç olarak, mevcut durum yönüyle yukarıda açıklanan plan hükümlerine aykırı yapılaşma nedeniyle imar mevzuatının öngördüğü tedbirlerin alınarak gereğinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: Belediye Teftiş Kurulu Tarafından Tespit Edilen Memur Maaş Tahakkuk Listesine İsim Eklenmesi ile İlgili Başlatılan İşlemlerin Tamamlanmaması

Bilişim sistemi üzerinden erişim sağlanarak memur personel maaş tahakkuk listelerine isim eklendiğinin anlaşılması üzerine başlatılan işlemlerin eksik bırakıldığı ve adli makamlara aksettirilmediği görülmüştür.

Bodrum Belediyesi Teftiş Kurulunun ön inceleme, inceleme ve soruşturma konuları kapsamında düzenlenmiş raporların incelenmesi sonucunda, bilişim sistemlerine ilişkin sorularımıza verilen cevaplarda bahsi geçmeyen bir güvenlik zaafiyeti yaşandığı, bu olayın 2024 yılı 15 Şubat-15 Mart dönemi memur maaş tahakkuklarının yapılması esnasında 228 memur için memur maaş tahakkuku yapılması gerekirken 229 personeli kayıtlı olduğunun İnsan Kaynakları Müdürlüğüne fark edilmesi ile ortaya çıktığı anlaşılmıştır.

Teftiş Kurulu Müdürlüğünün aldığı personel ifadelerden, söz konusu olayın bilgi işlem altyapısındaki zafiyetten kaynaklı bir siber saldırı ve sızma olarak tanımlandığı anlaşılsa da yine aynı ifade tutanaklarından, tahakkuk listelerine isim eklenmesinin, idarece kullanılan güvenlik duvarı yazılımında tanımlı bir kullanıcının şifresi ve parolaları üzerinden yapıldığı anlaşılmaktadır.

Burada tehdit gerek içeriden gerekse dışarıdan gelmiş olsun her hâlükârda ağ ve sistemler, uygulamalar, taşınabilir cihaz ve ortamlar ve personel olmak üzere varlık grubuna yönelik güvenlik tedbirlerinin yeterince alınmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kritik altyapı niteliğinde hizmet veren işletmelerin bilgi ve iletişim güvenliği kapsamında genel olarak alması gereken tedbirleri belirlemek için 06.07.2019 tarih ve 30823 sayılı Resmî Gazete’de Bilgi ve İletişim Güvenliği Tedbirleri konulu 2019/12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi yayımlanmış olup, yayımlanan Genelge doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi koordinasyonunda Bilgi ve İletişim Güvenliği Rehberi hazırlanmıştır.

Anılan "Rehber'in temel amacı, bilgi güvenliği risklerinin azaltılması, ortadan kaldırılması ve özellikle gizliliği, bütünlüğü veya erişilebilirliği bozulduğunda milli güvenliği tehdit edebilecek veya kamu düzeninin bozulmasına yol açabilecek kritik bilgi/verinin güvenliğinin sağlanması için asgari güvenlik tedbirlerinin belirlenmesi ve belirlenen tedbirlerin uygulanması için yürütülecek faaliyetlerin tanımlanmasıdır."

Kamu kurum ve kuruluşları ile kritik altyapı niteliğinde hizmet veren işletmeler tarafından, Bilgi ve İletişim Güvenliği Rehberi Uygulama Süreci’nin ve tanımlanan güvenlik tedbirlerinin uyum planı çerçevesinde ele alınması gerekliliği, Rehber ile getirilmiş bir zorunluluk olup uyum planı kapsamında yapılacak çalışmalar ve zaman planlamalarına Rehber’de yer verilmiştir ve uygulama yol haritasının, uyum planında tanımlanan zaman dilimleri çerçevesinde oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede kurumların rehber

uygulama sürecini, yürüttükleri bilgi güvenliği yönetim süreçlerine entegre etmesi ve bilgi güvenliği risk yönetimi faaliyetleri kapsamında rehberde tanımlanan tedbirleri uygulamaları gerekmektedir.

Varlık grubuna uygulanması gereken güvenlik tedbirleri de anılan Rehber'de yer alan direktifler izlenerek gerçekleştirilmelidir.

Rehber'in Varlık Gruplarına Yönelik Güvenlik Tedbirleri bölümünde yer verilen ağ ve sistem güvenliğine ilişkin tedbirler 3.1.3. Tehdit ve Zafiyet Yönetimi başlıklı bölümde yer almaktadır. İlgili bölümün 3.1.3.3 numaralı tedbiri "Zafiyet/Yama Yönetimi" başlığını taşımakta olup kurumsal uygulamaların, kurum ağının ve sistem bileşenlerinin güvenlik açıklarının zamanında tespit edilmesi için uygulanacak politikalar ve süreçlerin tanımlanması gerektiği burada ifadesini bulur.

Söz konusu olay dışarıdan bir sızma değil de sisteme erişim şifresi bulunan birisi tarafından yapılmış ise ilgili Rehber çerçevesinde yapılması gereken denetimin de etkin olmadığı program ekleme, kaldırma ve konfigürasyon işlemleri ile yerel yönetici hakkına sahip olan hesapların doğru yönetilmediği gibi bir sonuca varmak mümkün hâle gelmektedir.

Bahse konu girişimin İnsan Kaynakları Müdürlüğünce tespit edildiği dikkate alındığında, güvenlik açıklarının giderilmesi için aksiyon planlamalarının yapılmadığı ya da etkin olarak uygulanamadığı sonucuna varılmaktadır.

Öte yandan Teftiş Müdürlüğü soruşturma raporunda ifade edildiği gibi söz konusu olayın dışarıdan bir sızma olduğu ya da içeriden bir girişim olduğu varsayıldığında anılan Rehber'in 3.1.11 Sızma Testleri ve Güvenlik Denetimleri bölümünde yer alan uygulama standartlarına denk bir güvenlik açıklarını ve saldırı yüzeyini belirlemek için düzenli aralıklarla harici ve dâhili sızma testleri ve güvenlik denetimlerinin gerçekleştirilmediği anlaşılabacaktır.

Yine her iki ihtimalin varlığı dâhilinde oturum açma mekanizmasına yapılacak saldırıları engellemek amacıyla uygun güvenlik önlemlerinin alınmadığı da anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, sistem yöneticilerinin yüksek haklar gerektiren işlemleri yapmak için ayrı bir hesaplarının olması ve kurum kaynaklarına erişimlerde kimlik doğrulama mekanizmaları kullanılması gereksinimi konusunda önemli eksiklikler bulunduğu söylemek de bu olay karşısında mümkündür.

Yukarıda ifade edilen tüm hususlar, kurum bilişim sistemlerinin Bilgi ve İletişim Güvenliği Rehberi’nde öngörülen yapının eksiksiz olarak kurulmadığına işaret etmekte olup, buradaki diğer bir esaslı sorun, söz konusu eylemin adli makamlara iletilip aydınlatılmasının sağlanmak yerine, Kurumun yetersiz imkânları ile soruşturulması ve gerçek sorumluların ortaya çıkartılmadan konunun kapatılmasıdır.

Oysaki, söz konusu eylem bilişim alanındaki suçlardan olup 5237 sayılı ilk olarak Türk Ceza Kanunu’nun 243’üncü maddesinde düzenlenen bilişim sistemine girme suçunu oluşturmaktadır. Anılan maddenin birinci fıkrasında yer alan, *“Bir bilişim sisteminin bütününe veya bir kısmına, hukuka aykırı olarak giren veya orada kalmaya devam eden kimseye bir yıla kadar hapis veya adli para cezası verilir.”* hükmü ile söz konusu eylemin ne şekilde tecziye edileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu eylemde failin sisteme girmekle yetinmeyip veri değiştirdiği de dikkate alındığında 5237 sayılı Kanun’un 244’ünü maddesinde düzenlenen “Sistemi engelleme, bozma, verileri yok etme veya değiştirme” suçunun da işlendiği anlaşılmaktadır ki anılan maddenin ikinci fıkrasına göre *“Bir bilişim sistemindeki verileri bozan, yok eden, değiştiren veya erişilmez kılan, sisteme veri yerleştiren, var olan verileri başka bir yere gönderen kişi, altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”* ve üçüncü fıkrasına göre ise bu fiillerin bir kamu kurum veya kuruluşuna ait bilişim sistemi üzerinde işlenmesi hâlinde verilecek ceza yarı oranında artırılabacaktır.

Bahse konu eylemin maaş tahakkuk listesine gerçekte olmayan bir kişinin adının eklenmesi şeklinde, menfaat sağlama amacına matuf olduğu dikkate alındığında 244’üncü maddenin dördüncü fıkrasında yer alan düzenleme gereğince *“Yukarıdaki fıkralarda tanımlanan fiillerin işlenmesi suretiyle kişinin kendisinin veya başkasının yararına haksız bir çıkar sağlamasının başka bir suç oluşturmaması hâlinde, iki yıldan altı yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezasına...”* hükmolunacağı da dikkate alınmalıdır.

Öte yandan anılan Kanun’un 279’uncu maddesi “Kamu görevlisinin suçu bildirmemesi” suçunu düzenlemekte olup, *“Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”* hükmünü amirdir.

Kamu idaresince, yapılan teknik ve idari incelemelerde olayın herhangi bir kişi ya da personelin kastı, ihmali ya da suistimali sonucu gerçekleşmediği, belediyeye ya da vatandaşlara ait kişisel verilerin zarar görmediği veya dışarı sızdırılmadığı, olayın tamamen teknik sistem zafiyeti ve dış kaynaklı deneme amaçlı erişimlerden ibaret olduğu, kurum içi disiplin sürecinde suç unsuru teşkil edecek bir bulguya rastlanmadığı ve bu sebeple suç unsuru teşkil edecek yeterli veri ve somut delil bulunmadığı, olayın sistemsiz zaafiyet kapsamında değerlendirildiği kanaatine varıldığından konunun adli makamlara intikaline gerek görülmediği bildirilmiştir.

Ne var ki dışarıdan sızma girişimi olup olmadığına dair yeterli bilgi ve kanıtın bu inceleme esnasında elde edilemediği sürecin incelenmesinden anlaşılmaktadır. Eylemin niteliği, dışarıdan bir sızma girişiminden fazlası olduğuna dair tereddütleri arttırmaktadır. Kaldı ki bu girişim, dışarıdan sızma girişimi de olsa ve hatta somut olayda olduğu üzere, yalnızca teşebbüs olarak kalmış da olsa bu hususta failerin bulunması için konunun ilgili makamlara iletilmesi yukarıda yaptığımız açıklamalar çerçevesinde bir zorunluluktur.

Sonuç olarak açıklanan sebeplerle kovuşturmayı gerektiren söz konusu suç nedeniyle yetkili makamlara bildirimde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 37: Evsel Katı Atık Hizmetleri İçin Belirlenen Tarifenin Mevzuatına Aykırı Olması

Yapılan inceleme sonucunda evsel katı atık hizmetlerinin ücretlendirilmesi için yapılan tarifenin, mevzuatıyla belirlenmiş usullerle hesaplanan tutardan daha düşük belirlendiği görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesinin on ikinci fıkrası, belediyelerin evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmekle yükümlü olduğunu ve bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacak olanların, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlü kılındığını belirterek, bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınacağına dair hükümler ihtiva eder.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18'inci maddesi meclisin görev ve yetkilerini yirmi bent hâlinde saymıştır ve bu bağlamda ücret tarifesi belirleme yetkisi, sınırlı olarak ve yalnızca kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifeleri ile sınırlıdır.

2872 sayılı Kanun'un 11'nci maddesi hükmüne istinaden hazırlanan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, anılan Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrası g bendinden aynen aldığı "kirleten öder ilkesi" çerçevesinde evsel katı atık hizmetleri için ücretlendirmenin nasıl yapılacağı ve tarifelerin nasıl oluşturulacağını Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz'a da atıfta bulunarak belirlemiştir.

Yönetmelik'in gerek ücretlendirme bahsini düzenleyen 18'inci maddesi gerekse tarife türlerini düzenleyen 20'inci maddesi, ücretlendirmenin "tam maliyet" ve "kirleten öder" esasları dikkate alınarak yapılacağını Kanun'dan kaynaklanan temel ilke olarak zikretmiştir.

Kılavuz'un kirleten öder ilkesinin uygulanma sebeplerini açıkladığı 6.1 maddesi, bu ilke uygulanırken evsel katı atık tarifeleri atık üreticileri tarafından karşılanabilir olması ilkesine de dikkat edilmesi gerektiğine işaret etmiştir. Bu bağlamda, atık üreticilerinin uygulanacak yüksek ücretleri karşılayamama ihtimali üzerinde durularak tarife yapılarının dar gelirli atık üreticilerini destekleyecek şekilde oluşturulabileceğine vurgu yapmıştır.

Bununla birlikte, söz konusu ilke çerçevesinde ve Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz dikkate alınarak belirlenmesi gereken evsel katı atık tarifesinin, kirleten öder yaklaşımı gereğince net toplam sistem maliyetinin tüm atık üreticilerine pay edilerek belirlenmesi gerekirken, Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunca belirlenen tutarlar üzerinden tarifeye dönüştürüldüğü anlaşılmıştır ki bu uygulamanın, kaynağını 2872 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinden alan "kirleten öder" ilkesiyle bağdaşmadığı muhakkaktır.

2872 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin on ikinci fıkrası yukarıda değinildiği gibi atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretinin belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre alınacağı ifade edilmiş olsa da hiç kuşku yok ki burada yer verilen "belirleme" sözcüğü, bir keyfi bir yetkiye değil, mevzuatı ile belirlenmiş usuller dâhilinde ve bütçe yetkisinin bir cüzü olarak ifa edilecek bir göreve atıfta bulunmaktadır. Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunun da görevini bu yaklaşım çerçevesinde icra etmesi gerektiğine şüphe yoktur.

Ne var ki Bodrum Belediyesi 2024 yılı katı atık tarifelerinin belirlenmesine ilişkin rapor taslağında, yapılan hesaplamalar sonucunda net sistem maliyetinin 267.897.520,89 Türk lirası olarak bulunduğu, buna karşın oluşturulan tarife ile hesaplanan gelirin 188.842.885,65 Türk lirası olduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan 2872 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin on ikinci fıkrası son cümlesi, *"Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz."* şeklinde olup, buradaki ifade bir tercihin değil zorunluluğun ifadesi olup, bu çerçevede tahsil edilen ücretlerin katı atıkla ilgili olmayan işlerde kullanılmaması gerekir.

Kamu idaresince, 2026 mali yılından itibaren evsel katı atık ücreti için belirlenecek tarifenin mevzuatıyla belirlenmiş usullere göre hesaplanan tutarda olmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, evsel katı atık hizmetleri için belirlenecek tarifelerin, mevzuatıyla belirlenmiş usullerle hesaplanan tutardan daha düşük öngörülmesinin, gelirlerde hesaplanmış olan tutarla bu tutar arasındaki fark kadar eksilmeye yol açığının dikkate alınarak belirlenmesi gerekir.

BULGU 38: Ulusal Tatil Günlerinde Çalışan İşyerlerinden Çalışma Ruhsatı Harcının Tahsil Edilmemesi

Ulusal bayram günlerinde çalışmaları izne bağlı iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun üçüncü bölümü "Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı" düzenlemektedir. Bu bölüm içerisinde yer alan 58'inci madde ise *"Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir."* hükmüne yer vermektedir.

Mezkûr Kanun'un "Mükellef" başlıklı 59'uncu maddesinde harcın mükellefinin kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu, "Harcın tarifesı" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun'da belirtilen sınırlar dahilinde 96'ncı madde uyarınca tespit edileceğı belirtilmiştir.

Ulusal bayram kavramı 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun ile düzenlenmiş olup, 1'inci maddesi *"1923 yılında Cumhuriyetin ilan edildiğı 29 Ekim günü Ulusal Bayramdır. Türkiye'nin içinde ve dışında Devlet adına yalnız bugün tören yapılır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder."* hükmüyle, ulusal bayram kavramına açıklık getirmiştir.

Anılan Kanun'un 2'nci maddesinin dördüncü fıkrası 29 Ekim günü özel işyerlerinin kapanmasını zorunlu kılmış ise de yukarıda belirtilen 2464 sayılı Kanun'un 58'inci maddesi, bugün çalışılmayı belediyelerin vereceği ruhsat ile mümkün hâle getirmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesi belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenlemekte olup, birinci fıkrasının f bendinde, belediye başkanlarını belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli kılmıştır.

Kamu idaresince, ulusal bayram günlerinde çalışmaları izne bağlı olan işyerlerinin başvurması hâlinde tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı tahsil edildikten sonra "Tatil Günleri Çalışma Ruhsatı" düzenlendiği, hafta tatil ruhsatları olmayan işletmelerin denetimlerinin Zabıta Müdürlüğü ekiplerince sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, gelirlerinin tahsili konusunda mevzuatla tanımlanmış görevlere uygun hareket edilmelidir.

BULGU 39: Ücrete Tabi Hizmetlerin Ücretinin Hizmet Sunumundan Önce Alınmaması

Bodrum Belediye Başkanlığının 2024 Gelir Tarife Cetveli'nde yer alan ve Temizlik İşleri Müdürlüğü Ücret Tarifesi arasında sayılan hidrolik vinçli kamyon dâhil çalı-moloz toplama ücretinin peşin alınmadığı ve sonrasında tahsilatında güçlük yaşandığı anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesi belediyenin gelirleri bahsini düzenlemekte olup, birinci fıkranın e bendi "Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler."i de belediye gelirleri arasında saymıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesi de ücrete tabi işleri düzenlemiştir. Anılan madde hükmüne göre, "*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir.*"

Bu maddeye istinaden ücret karşılığı verilecek hizmetlere ilişkin tarifelere de gelir tarife cetvelinde yer verilmiş olup, çalı-moloz vs. toplanması da bunlardan birisidir ve hizmetin talep edilmesine göre 5 ve 15 m3 kapasiteli kamyonlar için ayrı ayrı ücretler belirlenmiştir.

Söz konusu hizmet sunumları ücret karşılığı verilen hizmetler kabilinden olduğu için ücretlerinin belediye veznelerine yatırılmasının ardından işin yapılması esastır. Oysaki hizmet

önce verilmekte olup, ücret sonra tahsil edilmekte ve bu da tahsilat güçlüğü yaşanmasına sebep olmaktadır ki 2024 yılı içerisinde tahakkuk eden yaklaşık 5 milyon Türk lirasının yine yaklaşık 1/6'sının yıl sonu itibarıyla tahsil edilemediği anlaşılmıştır.

Kaldı ki, ücrete tabi işler doğası itibarıyla 2464 sayılı Kanun'da düzenlenen harçlara en yakın belediye gelirlerindendir. Nitekim harç bazı kamu hizmetlerinden yararlanan kimselerin belli bir ölçüde bu hizmetlerin maliyetine katılmaları amacıyla ya da kişilerin bazı işlemleri yapmaları sırasında konulan ve zor unsuruna dayanan mali yükümlülüktür.

Kamu idaresince, ücrete tabi hizmetlerin ücretlerinin ödemesi hizmet sunumundan önce yaptırılması sağlanacağı ifade edilmişse de bu konuda çalışmalara başlandığı ve sürecin buna uygun olarak yürütüldüğüne dair bir açıklama yapılmamıştır.

Sonuç olarak, 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesine göre ücrete tabi işler, harç veya katılma payı konusu yapılmayan işler olarak tanımlanmaktadır ki bu da muhteviyat benzerliğine örtülü bir atıftır. Anılan Kanun'da sayılan harçların makbuz karşılığında peşin tahsilinin esas olması gibi, ücrete tabi işlerde de ücretlerin peşin olarak tahsili gerekmektedir.

BULGU 40: Fen İşleri Müdürlüğünce Yapılan Alımlara Konu Malzemelerin Tüketiminin İzlenememesi

Belediye Fen İşleri Müdürlüğünün Bodrum yarımadası bütününde beş bölge olarak yapılandırıldığı ve ihtiyaca göre malzeme dağıtımların bir noktadan buralara dağıtıldığı görülmüş ve 2024 yılında alımı yapılan ve 2023 yılından devren gelen beton parke ve bordür üzerinden bir inceleme yapılmış ve/fakat alınan ve kullanılan miktarlar bakımından tutarlı bir sonuç elde edilememiştir.

Peksimet'te yer alan depoda stok giriş ve çıkışlarının takip edilmesini sağlayacak bir sistemin olmadığı, söz konusu malzemelerin tutulduğu bu depodan, bölgelerden gelen taleplere göre verildiği ve/fakat oralardaki kullanım alan ve miktarlarının kullanılan NETCAD yazılımı üzerinden izlendiği, bildirilmemesi hâlinde bunun da yapılamadığı anlaşılmıştır.

Öte yandan ilçenin doğusunda yer alan bölgelerin talebi doğrultusunda, nakliye hâlindeki malzemelerin sevkiyat Peksimet'teki depoya ulaşmadan, zaman zaman o bölgelere indirilebildiği de anlaşılmış olup, depo çıkışlarında olduğu gibi satın alınan malın miktarının net olarak tespitinde zafiyete yol açabilecek bir usul izlendiği anlaşılmıştır.

2023 yılından bakiye parke olmadığı ifade edilmişse de 2024 yılında bölgeler tarafından yapılan imalat miktarlarının, alınan parke miktarının çok üzerinde olduğu görülmektedir. Bu durumun, suiistimal edilmeye elverişli bir hâl ortaya çıkardığına da şüphe yoktur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 11'inci maddesi devlet memurlarının görev ve sorumluluklarını belirlemiş olup, devlet memurlarının kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu oldukları ifade ederek, görevin yerine getirilmesindeki özen sorumluluğuna atıfta bulunmuştur.

Kamu idaresince, 01.04.2025 tarihinden itibaren bölge kademelerinde gerekli sayımların yapılarak sarf malzemelerinin kayıt altına alındığı, ayrıca satın alınan sarf malzemelerin sevkiyatı ve depo giriş çıkışlarının görevli personel denetiminde gerçekleştirildiği, bu şekilde hem alınan sarf malzemelerinin nerede kullanıldığının kayıt altına alınmış olacağı hem de gelen malzemelerin gözlemsel ilk incelemesinin personel tarafından yapılmış olacağı belirtilmiş fakat sayım ve tespitlerin sonucuna ilişkin bilgi verilmemiştir.

Sonuç olarak, söz konusu malzemelerin alımı ve stokta bekletilmesi, beş bölgeden gelecek taleplerin imalat yer ve miktarlarının Fen İşleri Müdürlüğü iş planı çerçevesinde tespit edilip onaylandıktan sonra verilmesi, ana depoya ulaşmadan bölgelerde indirilen malzemelerin tutanakla tesliminin sağlanması, sayım ve tespitlerin sonuçları çerçevesinde işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 41: Halkın Kullanımına Açık Sokağın Fiilen Özel Mülke Dâhil Edilerek Kapı Konulup Geçişe Kapatılması

Yerinde yapılan incelemelerde, Akyarlar Mahallesi 352 ada 19 parsel kenarında bulunan ve Atatürk Caddesi'nden sahile erişimi sağlayan 4317. Sokak'ta, sokağın yaklaşık 1/3'ünden itibaren şifreli kapı konularak kalan 2/3'lük kısmının oradaki mülklerin bahçesi ve otoparkı hâline getirildiği görülmüştür.

Söz konusu yapıların turizm tesisi olarak yapıldığı ve/fakat konut olarak kullanıldığı, alan içerisinde üç adet villa bulunduğu lakin bunlardan birisinin pansiyon diğerlerinin ise lokanta olarak gösterildiği ve sokağın şifreli bir kapı konulmak suretiyle kapatıldığı 2024 yılı Ağustos ayında tespit edilmiş olup Yapı Kontrol Müdürlüğüne durum iletilmişse de bahse konu

yere 2025 Ocak ayında tekrar gidildiğinde sokaktaki işgalin kaldırılmadığı ve turizm tesisi olarak yapı ruhsatı verilen yerin konut olarak kullanılması yönünde hiçbir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

Vaziyetin, ilgili birime tekrar iletilmesi sonucunda sokaktaki kapının nihayet kaldırılmasının sağlandığı 2025 Şubat ayında yerinde gerçekleştirdiğimiz tespit ile anlaşılmış ancak bu defa da girişe bekçi görevlendirilerek sokağın kullanımının engellendiği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Kamuya ait gayrimenkuller” başlıklı 11’inci maddesi, İmar planlarında meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan arazi ve arsaların istisna tutulan hâller hariç mücavir alan sınırları içinde belediyeye, belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilip ve tapu kaydının terkin edileceği ve bu suretle sahip olunan arazi ve arsaların belediye veya özel idare tarafından satılamayacağı ve başka bir amaçla kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un 18’inci maddesi ise parselasyon planlarının hazırlanması bahsini düzenlemekte olup üçüncü fıkrasında, düzenleme ortaklık paylarının düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi/parkı, yeşil saha vs.’den oluşacağı ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinin sekizinci fıkrasında “*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.*” hükmüne yer verilmiş olup atıf yaptığı 75’inci maddede ise, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, özel bütçeli idareler ile Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği vakıfların mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine işgalcisinden, 2886 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle oluşturulacak komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmeyeceği ve fuzuli şağilin kusurunun aranmayacağı hususları düzenlenmiştir. Anılan maddenin devamında ise işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hükmüne yer verilmiştir.

3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde *"Bu Kanun; gerçek veya tüzelkişilerin zilyed bulunduğu taşınmaz mallarla kamu idareleri, kamu kurumları ve kuruluşları veya bunlar tarafından idare olunan veya Devlete ait veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlere veya menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz veya müdahalelerin, idari makamlar tarafından önlenmesi suretiyle tasarrufa ilişkin güvenliği ve kamu düzenini sağlar."* hükmü bulunmaktadır.

Kamu idaresince, giriş ve çıkışı engelleyen herhangi bir engelin bulunmadığı tespit edilmiştir denilmişse de sokağın ilk bölümünün bitip bahçenin başladığı yerde, turizm tesisi olarak ruhsatlandırılarak yapılan ve/fakat konut olarak kullanılan villalar için bir güvenlik kulübesi ve bekçi bulundurulduğu yerinde yapılan denetimlerde tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu işgal nedeniyle ecrimisil alınması ve sokaktaki işgalin kalıcı olarak kaldırılmasının sağlanması ve takibi ile turizm imarlı olup yapı kullanma izin belgesinde pansiyon ve lokanta olarak görünen ama fiili durumda lüks konut olarak kullanılan yapılar hakkında gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 42: Ruhsatsız ve Kaçak İnşaatlarla İlgili Encümen Kararlarının Yeterli İnceleme Yapılmadan Alınması

Encümen kararları üzerinde yapılan incelemede, alınan bazı kararlarla başlatılan hukuki süreçlerin, kişinin beyan ve başvurusu üzerine alınan yeni kararlarla değiştirildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar ile ilgili 32'nci maddesi gereğince ruhsatsız yapının yıkılması yönünde encümen kararı alınması ve bu kapsamda 42'nci maddeye göre de işlem tesis edilmesi anılan Kanun gereğidir.

Bahse konu örnekte 16.01.2024 tarih ve 344 sayılı Encümen kararı ile Göl Mahallesi 3'üncü derece doğal sit alanında bulunan 181 ada 4 parsel No.lu taşınmaz üzerinde ruhsatsız ve kaçak olarak imalat yapıldığının tespit edildiği ve 14.06.2023 tarihli yapı tatil zaptı ile 3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesi uyarınca 380.460,26 TL idari para cezasının ilgili kişiye adına uygulanmasına karar verildiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca aynı Kanun'un 42'nci maddesinin ikinci fıkrasına eklenen ç bendi hükmü uygulanarak bu fıkra uyarınca idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin

çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezası, yukarıdaki bentlere göre verilen para cezalarına ayrıca ilave edileceği fakat bu fıkra göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hâle getirilmesi durumunda bu bent uyarınca ilave edilen para cezasının tahsil edilmeyeceği ve sonuçta 380.460,26 TL para cezasına, 723.061,23 TL bedelin ilave edilmesine ve toplamda 1.103.521,49 TL idari para cezasının ilgili şahıs adına uygulanması ve idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hâle getirilmesi durumunda ilave edilen 723.061,23 TL para cezasının tahsil edilmeyeceğinin ilgiliye tebliğinin sağlandığı da yine yapılan inceleme ile anlaşılmaktadır.

Yine 16.01.2024 tarih ve 453 sayılı Encümen kararından, bahse konu taşınmaz üzerinde ruhsatsız ve kaçak olarak yapılan imalatların, mühürleme tarihinden itibaren 30 gün içerisinde yasal hale getirilmediği 14.07.2023 tarihli yapı tespit tutanağı ile anlaşılmış ve bunun üzerine 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesi gereğince ruhsatsız ve kaçak olarak yapılan imalatların mal sahibi tarafından yıkılmasına, yıkılmadığı takdirde Belediyece yıktırılarak masrafının, mal sahibinden tahsil edilmesi yönünde karar alındığı anlaşılmıştır.

Ne var ki ileri bir tarihte aynı kişi ile ilgili bir encümen kararı daha alındığı ve 27.08.2024 tarih ve 4920 sayılı bu kararda söz konusu şahsın verdiği 30.07.2024 tarihli dilekçede neticesinde söz konusu taşınmaza düzenlenen yapı tatil zaptında gösterilenlerden yalnızca 4 ve 5 numaralı kısımların kendisi tarafından yapıldığı, 1-2 numaralı yapıların ..., 3 numaralı yapının ..., 6 numaralı yapının ... tarafından yapıldığı beyanı doğru ve makbul kabul edilerek ... adına alınan 16.01.2024 tarih 2024/344 sayılı Encümen kararın iptal edilmiş ve alınan bu kararla 3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesine tatbik edilecek cezalar çerçevesince yeniden hesaplanan tutarlar ilgililere paylaştırılmıştır.

Encümen kararında geçen ve hakkında ilk işlem tesis edilen kişinin dilekçesinde bahsettiği söz konusu kişiler hakkında bilgi istenmiş ve 1-2, 3, ve 6 numaralı yapıları ruhsatsız ve kaçak olarak yaptığı ileri sürülen kişilerin ...'un aile fertleri olmakla birlikte kiralayan-kiracı ilişkisi bulunduğu bilgisine ulaşılmıştır. Bunun üzerine kiralayanın gayrimenkul sermaye iradı beyanı ve bunun sonucunda ödediği vergiye ilişkin bilgiler istenmiş lakin tarafımıza bedelsiz olarak düzenlenen kira sözleşmeleri ibraz edilmiştir.

Kişi bu başvurusu ile 2024/344 sayılı Encümen kararının uygulanmasını akamete uğratmış olup, dilekçesinde yer alan beyanların gerçekliğinin araştırılması gerekirdi.

Öte yandan Türk vergi sistemi “emsal kira esası”nı benimsemiş olup, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 73’üncü maddesi bu konuya ilişkindir. Anılan maddeye göre: “Kiraya verilen mal ve hakların kira bedelleri emsal kira bedelinden düşük olamaz. Bedelsiz olarak başkalarının intifasına bırakılan mal ve hakların emsal kira bedeli, bu mal ve hakların kirası sayılır. Bina ve arazide emsal kira bedeli, yetkili özel mercilerce veya mahkemelerce takdir veya tespit edilmiş kirası, bu suretle takdir veya tespit edilmiş kira mevcut değilse Vergi Usul Kanununa göre belirlenen vergi değerinin %5’idir. Diğer mal ve haklarda emsal kira bedeli, bu mal ve hakların maliyet bedelinin, bu bedel bilinmiyorsa, Vergi Usul Kanununun servetlerin değerlendirilmesi hakkındaki hükümlerine göre belli edilen değerlerinin %10’udur.”

Her ne kadar anılan maddenin ikinci fıkrasının ikinci bendinde Binaların mal sahiplerinin usul, fûru veya kardeşlerinin ikametine tahsis edilmesi hâlinde emsal kira bedeli esası uygulanmayacağı hüküm altına alınmışsa da iddia sahibi yapılan yapıların taşınmazların kiracıları tarafından yapıldığını iddia ettiğine göre, alt ya da üst soyun ikametine tahsis edilmiş bir binadan söz etmek mümkün olmayacaktır.

Kamu idaresince, idari para cezasının uygulandığı ve bir kaybın olmadığı bildirilmişse de buradaki kayıp enflasyonist yapı dikkate alındığında paranın tahsilinin ertlenmesinin yol açtığı kayıptır.

Tüm bu değerlendirmeler çerçevesinde encümen kararlarına konu işlemlerde de diğer tüm işlemlerde olduğu gibi hak sahiplerince sunulan belgelerin sıhhatinin araştırılarak karar verilmesi gerekmektedir.

BULGU 43: Semt Pazarlarında Eksiklikler Bulunması

İlçe genelinde kurulan pazar yerlerinden rastgele seçilen beş adedinde yapılan incelemelerde kimi pazar yerlerinde zabıta olmadığı, hiçbir pazar yerinde de tartı bulunmadığı görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un pazar yerleri bahsini düzenleyen 7’nci maddesi gereğince belediyeler, modern pazar yerleri kurmak, işletmek ya da Ticaret Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslar dâhilinde % 50’sinden fazlasına sahip oldukları iştiraklerince kurulmasını ve işletilmesini sağlamak, pazar yerlerinde malların hijyenik şartlarda satışa sunulmasını sağlayıcı uygun çalışma ortamını oluşturmak ve altyapı ile çevre

düzenlemelerini yapmak, tüketicinin korunmasına yönelik tedbirleri almak ve gerekli denetimleri yapmakla görevli kılınmıştır.

Semt ve üretici pazarlarını modern bir yapıya kavuşturmak, bu yerlerde sebze ve meyveler ile belediyece müsaade edilen diğer gıda ve ihtiyaç maddelerinin ticaretinin kaliteli, standartlara ve gıda güvenilirliğine uygun olarak serbest rekabet şartları içinde yapılmasını temin etmek, tüketicilerin hak ve menfaatlerini korumak ve üreticiler ile pazarcıların faaliyetlerini düzenlemek amacıyla da mezkûr Kanun'un anılan 7'nci maddesinin altıncı fıkrası uyarınca ilgili Bakanlık tarafından hazırlanan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik 12.07.2012 tarih ve 28351 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde pazar yerinde bulunması gereken hizmet tesisleri ve özellikleri düzenlenmiş olup bunlar pazarcı ve üretici satış yerleri, zabıta bürosu, çöp toplama yeri, elektronik tartılar, hoparlör sistemi, aydınlatma sistemi, güvenlik kamerası, tuvalettir.

Gümüşlük ve Gököy pazar yerleri örneğinde olduğu gibi kimi pazar yerleri 5957 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde öngörülen "modern pazar yeri" yaklaşımından uzaksa da yaz ve kış talebinin büyük farklılıklar göstermesi ve devam eden pazar yeri projeleri gibi olgular dikkate alındığında mevcut durum anlayışla karşılanabilirse de yukarıda zikredilen Yönetmelik'in pazar yerleri için zorunluluk saydığı basit önlemlerin uygulanmıyor olmasının izahı yoktur.

Ziyaret edilen pazar yerlerinden yalnızca Müskebi pazar yerinde zabıta bürosu olduğu görülmüş Dereköy, Gököy, Gümüşlük ve Akçaalan pazar yerlerinde zabıta bürosu olmadığı gibi ziyaret edilen saatte zabıta personeli de görülmemiştir.

Öte yandan hiçbir pazar yerinin giriş ve çıkış noktalarında Yönetmelik ile bulunması zorunlu kılınan ve tüketicilerce satın alınan malların ağırlığını kontrol edebileceği, ilgili mevzuata uygun elektronik tartıların bulunmadığı da yapılan ziyaretlerde anlaşılmıştır. Oysaki bu görevin belediyeler için ilgili Yönetmelik'le tanımlanmasının sebebinin, tüketicilerin hak ve menfaatlerini korumak olduğuna şüphe yoktur.

Pazar yerlerinin bir kısmında yine konulması zorunlu ve buralarda faaliyet gösterenler ile tüketicilerin can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla, pazar yerlerinin kapasitesi göz önünde bulundurularak uygun alanlara yerleştirilmesi gereken yeterli sayı ve özellikteki güvenlik kameralarının da olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, eksikliklerin giderilmesiyle ilgili gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmişse de bu husustaki çalışmaların başladığına dair bir açıklama ve belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, pazar yerlerine ilişkin söz konusu eksikliklerin tamamlanarak, söz konusu alanların mevzuatın öngördüğü özellik ve standartlarda olması sağlanmalıdır.

BULGU 44: Turizm İmarlı Yerlere Turizm Tesisi Yapmak İçin Ruhsat Alınıp Konut Yapılması

Yapılan incelemede Bodrum Yarımadasının muhtelif yerlerinde uygulama imar planlarında turizm tesis alanı olarak ayrılan yerlerde turizm tesisi yapılmak üzere inşaat ruhsatı alındığı lakin çoğu projede lüks villalar üretilerek bunların konut olarak satıldığı anlaşılmıştır.

Yerinde yapılan incelemelerde, Gölköy 130/1, Akyarlar 444/1, Akyarlar 224/77, Akyarlar 352/19 ve Torba 119/3 ada/parsel numaralarında yapılan inşaatların konut olarak satıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan inceleme ve değerlendirmede 01.06.2019 tarih ve 30791 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak bu tarihte yürürlüğe giren Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik dikkate alınmıştır.

Zira daha evvel yürürlükte olan ve 2005/8948 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki olan Turizm Tesislerinin Belgelendirilmesine ve Niteliklerine İlişkin Yönetmelik’in 52’nci maddesi, ile “*Tesisin fiziki bütünlüğünü bozmamak şartı ile özel mülkiyete konu taşınmaz üzerinde yer alan turizm kompleksleri, turizm kentleri ve tatil merkezleri kapasitesindeki apart ünitelerin ve tatil siteleri, butik tatil villaları, müstakil apart otellerin tamamında, kamu taşınmazı üzerinde yer alan bu tür tesisler ile bu Yönetmelikte yer alan diğer konaklama tesislerinde ise oda kapasitesinin yüzde yirmisini aşmamak kaydıyla ayrı ayrı odalar üzerinde üçüncü şahıslar lehine kat mülkiyeti veya kat irtifakı tesis...*” edilebilmesi mümkünken 2019 yılında yürürlük kazanan Yönetmelik’te bu hükme yer verilmemiş olup, söz konusu imkân da ortadan kalkmıştır.

1/6/2019 tarih ve 30791 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik’in “Yerleşme özellikleri ve konaklama birimlerinin düzenlenmesi” bahsini düzenleyen 13’üncü maddesinin sekizinci fıkrası “*Konaklama hizmeti verilen tesisler, tek bir bağımsız bölüm olarak değerlendirilir ve bu tesislerin konaklama birimleri üzerinde şahsi hak sağlayan devre tatil hakkı tesis edilebilir. Ancak bu tesislerin konaklama birimleri üzerinde devre mülk, kat irtifakı ve kat mülkiyeti gibi şerhe konu haklar*

tesis edilemez, yararlanma, kullanma ve yönetime ilişkin anlaşmalar tapu siciline şerh edilemez. Bu tür tesislere turizm belgesi verilemez. İmar planında konaklama tesisi yapılması uygun görülen parsellerdeki turizm yatırımı belgesi başvurularında konaklama birimlerine ilişkin; yararlanma, kullanma ve yönetim anlaşmaları, devre mülk, kat irtifakı veya kat mülkiyeti kurulmasına ve yatırıma konu taşınmazın bu Yönetmelikte sayılan konaklama tesisleri dışında kullanılmasına yönelik hükümler içeren sözleşmeler, Bakanlıkça kabul edilmez. Bu fıkraaya aykırı olduğu tespit edilen tesislerin belgeleri iptal edilir.” denilmek suretiyle turizm tesis alanlarına kurulu bulunan turizm tesislerinde kat irtifakı veya kat mülkiyeti kurulmasına ve yatırıma konu taşınmazın bu Yönetmelik’te sayılan konaklama tesisleri dışında bir amaçla kullanılması yasaklanmıştır.

Yerinde yapılan denetimlerde yukarıda ada/parsel numaralarına yer verilen söz konusu yapıların bu şekilde satışa konu olduğu ve satışların da açılmış olan satış ofisleri üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir.

Seçili örneklerden bazılarında inşaatın 2024 yılından önce tamamlandığı anlaşılmış ve mesela Torba 119 ada 3 parseldeki yapıların yapı kullanma izin belgesinde pansiyon olarak görüldüğü, yapı ruhsatında süs havuzu olarak görünen havuzların yüzme havuzu olduğu, restoran olarak gösterilen bölümün de yine konut olarak kullanıldığı anlaşılmıştır.

Tespite konu bu durum, turizm tesisi yapılması gereken alanların amacı dışında kullanıldığını göstermekte olup bu nedenle turizm tesis alanı olarak kullanım kararı olan parsellerin Tapu Sicil Müdürlüğüne bildirilerek bu parsellerin "İmar Plânında Turizm Tesis Alanı" olarak tapu siciline işlenmesinin sağlanması, kat irtifakı veya kat mülkiyeti kurulmasına ilişkin taleplerde mimari projeyi ve yapı ruhsatının onayı esnasında onaylı mimari projedeki tüm bağımsız bölümlerin kullanım amacının mimari proje üzerinde belirtilerek bu onamanın yapılması ve uygulama imar planında konut alanı olarak tahsisi yapılmamış alanlarda kat irtifakı ve kat mülkiyeti kurulmasının önlenmesi, tercihli kullanım alanlarında emsal farkı varsa, konut ve turizm tesisi arasında oluşacak emsal farkının fazlaya ilişkin kısmı hakkında 3194 sayılı İmar Kanunu’nun ilgili maddelerinin işletilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresince, “...yapı ruhsatı verilmesi aşamasında Belediyemizce Tapu Müdürlüğüne “turizm şerhi” yazısı yazılmaktadır. Turizm tesisi yapılabilen parsellerde turizm tesisi amaçlı yapı ruhsatlarının düzenlenmesi Belediyemizce gerçekleştirilmekte ancak tek bağımsız bölüm turizm tesisi olarak ruhsat alındıktan sonra parsele ilişkin satışların konut gibi farklı amaçla nasıl yapıldığına ilişkin yetki ve sorumluluk Belediyemizde bulunmamaktadır.”

denilmişse de özellikle yapı ruhsatının turizm tesisi olarak alınması hâlinde inşaat yoğunluğunun daha yüksek belirlendiği alanlarda belediyelerin bu konudaki sorumluluğu da devam etmektedir. Zira, arsa üzerine yapılabilecek toplam inşaat alanında turizm tesisi lehine emsal oranında farklılık olması durumunda, konut olarak kullanılması hâlinde imara aykırı bir durumun ortaya çıkacağı muhakkaktır.

Öte yandan yapı kullanma izin belgelerini turizm tesisi olarak alan söz konusu taşınmazların konut olarak satılması ve kullanılması bağlamında da yine söz konusu başvuru ve neticesi çerçevesinde belediyelerin, verdikleri yapı kullanma izin belgesine aykırı kullanım nedeniyle sorumluluğu bulunduğu tartışılmazdır. Diğer kurumların bu alandaki sorumluluğu, belediyelerin bu bahisteki sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır.

Kaldı ki söz konusu yapıların turizm tesisi olarak yapı ruhsatı almış olmasına rağmen konut olarak satış ve kullanımı söz konusuysa, turizm tesisi ve konut olarak kullanımın ortaya çıkartabileceği yapı farklılıkları nedeniyle başta mimari proje olmak üzere projelerde ruhsata aykırı bir durumun gerçekleşip gerçekleşmediği de bilinmemektedir.

Bu türden konutlarda projesinde süs havuzu olarak görünmekle birlikte yüzme havuzu inşa edilen yapıların ise ruhsata aykırılığı bir vakıa olup, kamu idaresince bunlar hakkında 3194 sayılı Kanun 32'nci maddesine istinaden işlem yapıldığı söylenmiş olsa da örneğin Torba Mahallesi 119 ada 3 parseldeki yapılarda ruhsata aykırılık giderilmemiş olmasına rağmen mezkûr 32'nci maddenin beşinci fıkrası gereğince işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak bahse konu yapılar ile Yapı Kontrol Müdürlüğü'nün bu konuda yapacağı denetimler sonucu tespit edilecek diğer yapılar hakkında yukarıda belirtilen işlemler yapılmalıdır.

BULGU 45: Bodrum Kent Konseyinin Belediye Kanunu'nda Öngörülen Sürede Oluşturulmaması ve Temsil Yetkilerinin Mevzuatına Uygun Kullanılmaması

31 Mart 2024 tarihinde yapılan mahalli idareler seçimlerinden sonra Bodrum Kent Konseyinin mevzuatında belirlenen sürede oluşturulmadığı anlaşılmıştır.

Kent konseyi olgusu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76'ncı maddesinde düzenlenmiş olup, kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini

hayata geçirmeye yönelik çalışmalar yapması öngörülen kent konseyinin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşması yine aynı maddenin bir gereğidir.

Anılan 76'ncı maddenin üçüncü fıkrası gereğince hazırlanan Kent Konseyi Yönetmeliği ise kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir. Yönetmelik'in "Kent Konseyinin Oluşumu, Görevleri ve Çalışma İlkeleri"ni düzenleyen 5'nci maddesinin birinci fıkrası, kent konseylerinin belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde, Yönetmelik'in 8'inci maddesinde belirtilen üyelerden oluşacağını hükme bağlamış olup devamındaki fıkralarda ise kent konseyinin genel kurulunun ilk toplantısını yapmak üzere belediye başkanının çağrısı ile toplanacağı, belediye başkanının başkanlığında toplanan genel kurulun, toplantıyı idare etmek üzere üyeleri arasından en az üç kişiden oluşan divan kurulunu seçeceği ve divan kurulunun oluşturulmasından sonra, kent konseyi yürütme kurulu ve kent konseyi başkanının seçileceği ifade edilmiştir.

31 Mart mahalli idareler genel seçimlerinin ardından haziran ayı sonuna kadar kent konseyinin oluşturulması gerektiği açıklanan hükümlerin bir sonucu olduğu aşıkâr olsa da ilk genel kurul toplantısını 16.11.2024 tarihinde yaptığı anlaşılmaktadır.

Yapılan bu toplantıda yürütme kurulu, mevzuatıyla belirlenen sürenin dolmasının çok sonrasında oluşturulmuş olmakla birlikte 12.08.2024, 23.10.2024 ve 13.11.2024 tarihli toplantı tutanaklarından 31 Mart seçimlerinden önce var olan ve aslında seçimi izleyen üçüncü ayın hitamı ardından görev süresi dolan yürütme kurulunun toplanarak yetkisiz bir biçimde kararlar aldığı görülmüştür.

Öte yandan ne bu toplantılarda ne de 16.11.2024 tarihinde yapılan toplantılarda, Yönetmelik'in 8'inci maddesinde sayılan kent konseyi temsilcilerinin tamamı yer almış ve mevzuatın öngördüğü temsil zorunluluğu sağlanmıştır. Bu toplantılara mülki idare amiri olarak ilçe kaymakamı veya temsilcisi katılmadığı gibi sayısı 10'u geçmemek üzere kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin de katılmadığı anlaşılmış, ilçe Kaymakamlığı ile yapılan görüşmede, isim olarak üye listelerinde yer alan ilçe Kütüphane, Meteoroloji, Milli Eğitim, Milli Emlak Müdürlerinin, Yönetmelik'in 8'inci maddesi gereğince kent konseyi üyesi olarak görevlendirildiklerinden ve üye sıfatıyla isimlerinin hazırun cetvelinde bulunduğundan haberdar dahi olmadıkları anlaşılmıştır.

Hiç kuşku yok ki Yönetmelik'in anılan maddesinin mülki idare amirine verdiği temsil yetkisi, yalnızca bir yetki değil aynı zamanda görevdir. Mezkûr Yönetmelik hükümleri gereğince kent konseyinin süresi içerisinde toplanmasının gözetilmesi ve Yönetmelik'in 8'inci maddesinin birinci fıkrasının a ve c bentleri gereğince mülki idare amiri ve onlar tarafından sayıları 10'u geçmeyecek şekilde belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri tarafından temsil yetkisinin kullanılması davet beklenmeksizin resen görülmesi gereken bir görevdir.

Yapılan incelemede 16.11.2024 tarihli genel kurul toplantısının seçim ve sayım sonuçlarının da kayıt altına alınıp divan başkanınca imzalanan tutanak sayfalarının eksik olduğu da görülmüştür.

Şu hâliyle kent konseyinin, mevzuatında öngörülen süre içerisinde genel kurulunu yapmaması, nihayet yapılan genel kurulun yine mevzuatında öngörülen üyelerin katılımıyla gerçekleştirilmemesi ve toplantı tutanaklarının eksik olması mevzuatına aykırı bir hâl ortaya koymaktadır.

Öte yandan Yönetmelik'in konsey üyeliğini düzenleyen 8'inci maddesi sayısı fazla olabilecek üyelerin sayısını yani mahalle muhtarları, kamu kurumlarının temsilcileri, üniversitelerin temsilcileri ve çalışma gruplarının temsilcilerinin sayısını sınırlandırmıştır. Bunun amacının, temsil edilecek tüm kurum ve kuruluşların temsil kabiliyetinin nispi olarak sağlanması olduğu açıktır.

Kamu idaresince, 31 Mart 2024 mahalli idareler seçimi ve devamında dönemin Bodrum Kent Konseyi Başkanının vefatı sonrası Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 11/a maddesinin 4'üncü bendi gereği 12.08.2024 tarihinde Bodrum Kent Konseyi Başkanlığı seçiminin, 16.11.2024 tarihinde de seçimli olağan genel kurulun yapıldığı ifade edilmişse de bu hususlar yukarıda yer verdiğimiz hususları karşılar nitelikte değildir.

Sonuç olarak, Kent Konseyinin gerek temsil gerekse süreler bakımından yukarıda yer verilen tespitlere uygun olarak işleyişinin sağlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Tarafından Karşılanan Trafo Kurulumu Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketlerinden Tahsil Edilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Raporunda 47'nci madde olarak yeniden raporlanmıştır.
Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus mali tabloları etkilediği için 49'uncu bulgu olarak 2024 yılı Raporuna da alınmıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus tam olarak yerine getirilmediği için 2024 yılı raporunda 51'inci bulgu olarak yer verilmiştir.
Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bulguda işaret edilen husus yerine getirilmediği için bulgu, 2024 yılı Raporuna 50'nci madde olarak dercedilmiştir.
Belediye ve Belediye Şirket Personelinin Çeşitli Kurum ve Kuruluşlarda Mevzuata Aykırı Olarak Görevlendirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus ile ilgili hiçbir işlem yapılmadığı ve hatta bu husus kurumca savunulduğu için bulgu, 2024 yılı Raporunda 11'nci madde olarak yeniden raporlanmıştır.