



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ANTALYA ALANYA BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	46



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7



## KISALTMALAR

- AŞ** : Anonim Şirket  
**KDV** : Katma Değer Vergisi  
**KHK** : Kanun Hükümünde Kararname  
**ÇTV** : Çevre Temizlik Vergisi  
**AG** : Alçak Gerilim  
**OG** : Orta Gerilim  
**KOP** : Kamu Ortaklık Payı





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Personel Şirketine Yapılan Ödemelerin Dönemsellik İlkesine ve Tahakkuk Esasına Aykırı Olarak Muhasebeleştirilmesi
2. Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
3. Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamaların Yapılması

### B. Diğer Bulgular

1. Yevmiye Kayıtlarında Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması
2. Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi
3. Geriye Dönük Olarak Muhasebe Sisteminde Kayıtların Değiştirilmesi
4. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
5. Belediye Şirketi Personeline Zabıta Memurluğu Yaptırılması
6. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
7. Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Alanya Belediyesinde İstihdam Edilmesi Gereken İşçi Personelin Diğer Kamu İdarelerinde Görevlendirilmesi
8. Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
9. Çevre Temizlik Vergisi Payının Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması
10. Fiilen İşyeri Olarak Kullanılan Taşınmazların Emlak ve Çevre Temizlik Vergilerinin Mesken Statüsünde Hesaplanması
11. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

12. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
13. İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
14. Elektrik Trafolarından Ecrimisil Alınmaması ve Trafo Binalarının Mevzuata Uygun Şekilde İnşa Edilmemesi
15. İdare Bütçesinden Karşılanaan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi
16. Belediyenin Özel Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi
17. Belli Süreyi Gerektiren Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması
18. Hukuki El Atmalar Nedeniyle Yersiz Tazminat Ödenmesi
19. İmar Planlarında Park Alanı Olarak Belirlenen Bazı Alanların Amacı Dışında Kullanılması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli idareler" başlıklı 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.

Alanya Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 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 olan 5216 ve 5393 sayılı 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 "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 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 "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıklı

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

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Alanya Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır. Belediye Encümeni ise biri belediye başkanı olmak üzere meclis üyeleri arasından seçilmiş 3 üye, mali hizmetler müdürü, yazı işleri müdürü ile imar ve şehircilik müdürü olmak üzere 7 üyeden oluşmaktadır.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Özel Kalem Müdürlüğüdür. Bununla birlikte 6 belediye başkan yardımcısına bağlı olmak üzere toplam 24 müdürlük bulunmaktadır. Bunlar, Belediye Tiyatro Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Kentsel Tasarım Müdürlüğü, Kırsal Hizmetler Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, Spor İşleri Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğüdür. Belediyelerin teşkilatına yönelik ayrıntılı hususlar 22.02.2007 tarih ve 26422 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Belediye ve Bağlı

Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

2023 yılı Alanya ilçe nüfusu 359.891'dir. Bu nüfus, 182.614 erkek ve 177.277 kadından oluşmaktadır. Yüzde olarak ise: %50,74' ü erkek, %49,26' sı kadındır.

Belediyede 2023 yılı itibariyle 269 memur, 161 işçi, 20 sözleşmeli personel olmak üzere toplam 450 personel görev yapmaktadır. Belediye personel şirketine ait personel sayısı ise 2317'dir. Belediyenin mevcut kadro durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	786	269
Sözleşmeli Personel	-	20
Kadrolu İşçi	397	161
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1183</b>	<b>450</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2317

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 4 şirket bulunmaktadır.

### 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 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 Alanya Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

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

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
--------	--------------	-------------------------------------	-------------------------------	----------------	--------------------	---------------------	---------------------	---------------------------	--------------------------	----------------------------------

01	Personel Giderleri	0,00	148.376.000,00	25.850.000,00	30.882.000,00	0	205.108.000,00	179.950.620,65	25.157.379,35	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	23.715.000,00	4.325.000,00	205.000,00	1.300.000,00	26.945.000,00	22.625.398,44	4.319.601,56	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	777.209.000,00	279.125.000,00	277.919.799,00	38.067.840,00	1.296.185.959,00	1.212.671.274,89	83.514.684,11	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	4.100.000,00	5.000.000,00	3.700.000,00	200.000,00	12.600.000,00	12.107.585,62	492.414,38	0,00
05	Cari Transferler	0,00	28.080.000,00	20.750.000,00	11.450.000,00	3.418.959,00	56.861.041,00	43.376.587,83	13.484.453,17	0,00
06	Sermaye Giderleri	160.539.266,71	699.270.000,00	778.950.000,00	321.739.000,00	402.909.000,00	1.557.589.266,71	833.568.733,78	17.887.294,72	706.133.238,21
07	Sermaye Transferleri	0,00	4.250.000,00	16.000.000,00	10.000.000,00	0	30.250.000,00	19.300.183,17	10.949.816,83	0,00
08	Borç Verme	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	90.000.000,00	120.000.000,00	0	210.000.000,00	0	0	0	0,00
<b>Toplam</b>		<b>160.539.266,71</b>	<b>1.775.000.000,00</b>	<b>1.250.000.000,00</b>	<b>655.895.799,00</b>	<b>655.895.799,00</b>	<b>3.185.539.266,71</b>	<b>2.323.600.384,38</b>	<b>155.805.644,12</b>	<b>706.133.238,21</b>

Belediyenin 2023 mali yılı başlangıç bütçesi 1.775.000.000,00 TL olup, yılı içerisinde 1.250.000.000,00 TL ek bütçe ile tahsis edilen ödenek 3.025.000.000 TL'ye ulaşmıştır. Geçen yıldan devreden, eklenen ve düşülen ödeneklerle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 3.185.539.266,71 TL olmuştur. Yıl içinde 2.323.600.384,38 TL bütçe gideri yapılmış, 155.805.644,12 TL ödenek iptal edilmiştir. 706.133.238,21 TL ödenek ise gelecek yıla devretmiştir.

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

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	653.110.000,00	473.986.284,23	7.987.674,40	465.998.609,83	71,35
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	288.420.000,00	527.524.582,10	3.599.385,92	523.925.196,18	181,65
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	24.130.000,00	29.010.057,76	1.150.000,00	27.860.057,76	115,45
05- Diğer Gelirler	808.790.000,00	645.149.438,22	1.196.014,79	643.953.423,43	79,61
06-Sermaye Gelirleri	850.550.000,00	101.812.177,99	10.075.066,47	91.737.111,52	10,78
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	0	0	0	0	0
<b>Toplam</b>	<b>2.625.000.000,00</b>	<b>1.777.482.540,30</b>	<b>24.008.141,58</b>	<b>1.753.474.398,72</b>	<b>66,80</b>

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri tahsilatı %66,80 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %71,35 oranında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri % 181,65 oranında, alınan bağış ve yardımlar ise %115,45 oranında ve diğer gelirler %79,61 oranında, sermaye gelirleri %10,78 oranında gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	205.108.000,00	179.950.620,65	87,73
02- Sosyal Güvenlik Kuramlarına Devlet Primi Giderleri	26.945.000,00	22.625.398,44	83,97
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.296.188.329,00	1.212.671.274,89	93,56
04- Faiz Gideri	12.600.000,00	12.107.585,62	96,09
05- Cari Transferler	56.861.041,00	43.376.587,83	76,29
06- Sermaye Giderleri	1.557.589.266,71	833.568.733,78	53,52
07- Sermaye Transferleri	30.250.000,00	19.300.183,17	63,8
08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	0	0	0,00
<b>Toplam</b>	<b>3.185.541.636,71</b>	<b>2.323.600.384,38</b>	<b>72,94</b>

Tabloya göre 2023 yılında bütçe giderleri %72,94 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe ile tahmin edilen gider kalemleri tahmin edilen tutarlara yakın seviyelerde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	176.557.959,42	314.281.414,45	473.986.284,23	78,00	50,82
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	113.559.068,63	226.679.860,98	527.524.582,10	99,61	132,72
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	9.650.251,21	12.586.676,33	29.010.057,76	30,43	130,48
Diğer Gelirler	169.551.045,16	354.047.074,77	645.149.438,22	108,81	82,22
Sermaye Gelirleri	61.452.477,49	73.352.469,01	101.812.177,99	19,36	38,80

<b>Toplam</b>	<b>530.770.801,91</b>	<b>980.947.495,54</b>	<b>1.777.482.540,30</b>	<b>84,82</b>	<b>81,20</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.771.665,20	6.481.233,79	24.008.141,58	133,84	270,43
<b>Net Toplam</b>	<b>527.999.136,71</b>	<b>974.466.261,75</b>	<b>1.753.474.398,72</b>	<b>84,56</b>	<b>79,94</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 779.008.136,97 TL'lik (%79,94) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 159.704.869,78 TL (%50,82), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 300.844.721,12 TL (%132,72), alınan bağış ve yardım gelirlerinde 16.423.381,43 TL (%130,48), diğer gelirlerde 291.102.363,45 TL (%82,22) ve sermaye gelirlerinde 28.459.708,98 TL (%38,80) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	54.807.138,23	90.597.487,28	179.950.620,65	65,30	98,63
SGK Devlet Prim Giderleri	8.179.192,20	13.290.047,72	22.625.398,44	62,49	70,24
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	249.348.425,46	598.032.808,34	1.212.671.274,89	139,84	102,78
Faiz Giderleri	2.362.750,30	4.554.272,21	12.107.585,62	92,75	165,85
Cari Transferler	8.400.322,32	15.528.608,95	43.376.587,83	84,86	179,33
Sermaye Giderleri	126.847.973,10	340.546.303,28	833.568.733,78	168,47	144,77
Sermaye Transferleri	3.229.136,17	15.421.588,65	19.300.183,17	377,58	25,15
<b>Toplam</b>	<b>453.174.937,78</b>	<b>1.077.971.116,43</b>	<b>2.323.600.384,38</b>	<b>137,87</b>	<b>115,55</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.245.629.267,95 TL (%115,55) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında mal ve hizmet alım giderlerinde 614.638.466,55 TL (%165,85), sermaye giderlerinde 493.022.430,50 TL (%144,77), personel giderlerinde 89.353.133,37 TL (%98,63), sermaye transferlerinde 3.878.594,52 TL (%25,15), cari transferlerde 27.847.978,88 TL (%179,33), SGK devlet prim giderlerinde 9.335.350,72 TL (%70,24) ve faiz giderlerinde 7.553.313,41 TL (%165,85) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.431.346.578,11 TL, Faaliyet Geliri 2.416.166.109,85 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -15.180.468,26 TL



olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

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

Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
Alanya Belediyesi Personel Ltd. Şti.	100.000,00	100.000,00	100
Alaiye Su İçecek Gıda Pazarlama Tur. Tic. İth. ve İhr. Ltd. Şti.	60.000.000,00	60.000.000,00	100
Alkent Kentsel Dönüşüm İnş. ve Tic. AŞ.	10.000.000,00	10.000.000,00	100
Mağ-Tur Mağara Turizm ve Tic. A.Ş.	241.500,00	8.025,00	3,32

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Alanya Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve hesap planının genel yapısı" başlıklı 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 "Mali tabloların hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan cetveli ve düzenlenecek temel mali tablolar ile diğer mali tablolar" başlıklı 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 "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 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 "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

---

---

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

## 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

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

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

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

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

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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

### Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlenmesine yönelik çalışmalar tamamlanmış, uygulamaya geçilmiştir ancak uygulamada yetersizlikler mevcuttur. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmış ancak uygulamaya geçilmemiştir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirilmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Bu konuda çalışma mevcut değildir. Hassas Görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

### Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik Plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

### Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla İş Akış süreçlerinde çalışmalar tamamlanmış, uygulamaya geçilmiş ancak uygulamada yetersizlikler mevcuttur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarenin yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate alma noktasında çalışmalar mevcuttur ancak tamamlanmamıştır. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri çalışmaları mevcuttur ancak tamamlanmamıştır. Ön mali kontrol sisteminin, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulması konusundaki çalışmalar tamamlanmıştır ancak uygulamaya henüz geçilmemiştir. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç

Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ancak uygulamada yetersizlikler vardır.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlaması çalışmaları tamamlanmış ancak uygulamaya henüz geçilmemiştir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

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

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

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

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

#### **BULGU 1: Personel Şirketine Yapılan Ödemelerin Dönemsellik İlkesine ve Tahakkuk Esasına Aykırı Olarak Muhasebeleştirilmesi**

Belediye'nin personel şirketine yapılan ödemelerin dönemsellik ilkesine ve tahakkuk esasına aykırı olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde, tahakkuk esasının, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini ifade ettiği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; dönemsellik kavramı gereği, kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanması ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması gerektiği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 322-Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 251'inci maddesinde, bu hesabın, mevzuatla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekleştiği halde ödeneği bulunmaması ve benzeri nedenlerle bütçeye gider kaydedilemeyen borçların izlenmesi için kullanılacağı,

"Hesabın işleyişi" başlıklı 253'nci maddesinde, mevzuatınca yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere tahakkuk ettiği halde ödeneği bulunmaması ve benzeri nedenlerle ödeme emrine bağlanamayan tutarlar, ödeneği temin edildiğinde bütçeye mal edilmek üzere, bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına veya ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği, bu hesapta kayıtlı tutarlardan ödeme emrine bağlananlar bir taraftan bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabı veya 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ya da 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği,

630-Giderler Hesabını açıklayan "Hesabın niteliği" başlıklı 372'nci maddesinde; bu hesabın, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılacağı,

"Hesabın işleyişi başlıklı" 373'üncü maddesinde; nakden veya mahsuben ödenen giderler bir taraftan bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan ilgisine göre 830-Bütçe Giderleri Hesabı veya 834-Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Alanya Belediyesi Personel Limited Şirketi'ne; 2022 yılı ekim, kasım ve aralık aylarına ilişkin çalıştırılan personeller için Şirket tarafından fatura ve hakediş düzenlendiği fakat ilgili aylara ilişkin hakediş ödemelerinin 2022 yılı hesaplarında kayıt altına alınmadığı, söz konusu ödemelerin 2023 yılı içerisinde 630-Giderler Hesabı borçlandırılarak ve 320-Bütçe Emanetleri Hesabı alacaklandırılarak kayıtlara yansıtıldığı ve ödemelerin toplam değerinin 73.049.746,2 TL olduğu, yine 2023 ekim, kasım ve aralık ayına ilişkin çalıştırılan

personeller için Şirket tarafından fatura ve hakediş düzenlendiği fakat ilgili aylara ilişkin hakediş ödemelerinin 2023 hesaplarında kayıt altına alınmadığı, söz konusu ödemelerin 2024 yılında 630-Giderler Hesabına borç ve 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alacak kaydı yapılarak aktarıldığı bu ödemelerin toplam değerinin 154.372.463,79 TL olduğu, tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, personel şirketine yapılan ödemelerin dönemsel ilkesine ve tahakkuk esasına aykırı olarak muhasebeleştirilmesi ile ilgili olarak hak edişlerin yılı içerisinde tahakkuk edilmesine, edilememesi durumunda ise yönetmelikte de belirtildiği üzere 322 hesabın kullanılmasına dikkat edileceğini bildirmiştir.

Söz konusu işlemler 2023 defter ve tablolarında yer alan 630-Giderler Hesabının toplam 81.322.717,52 TL ve yine 322-Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabının 154.372.463,79 TL eksik görünmesine sebebiyet vermiştir.

Sonuç olarak, belediyenin personel şirketine yapılan ödemelerin dönemsel ilkesine ve tahakkuk esasına uygun olarak muhasebeleştirilmesi uygun olacaktır.

## **BULGU 2: Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması**

Belediyenin ticari faaliyet kapsamına girmeyen mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödenen katma değer vergisinin, İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmek suretiyle indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 8/1-a maddesinde mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanların katma değer vergisi mükellefi olacağı, 1/3-g maddesi uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi tutulacağı,

"Vergi İndirimi" başlıklı 29/1'inci maddesi gereğince bunların yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden, bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça, faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler sırasında hesaplanan katma değer vergisini indirebileceği belirtilmiştir.

Söz konusu hükümler dikkate alındığında belediyelerin ticari, sınaî, zirai ve mesleki

nitelikte olmayan teslim ve hizmetleri vergiye tabi tutulmamalı ve indirilmemelidir.

Aynı Kanun'un 30/a maddesinin (b) fıkrasına göre, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin indirimi mümkün değildir.

İndirim hakkını kullanırken Kanun'un 33'üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan Bu Kanuna göre indirim hakkı tanınan işlemlerle indirim hakkı tanınmayan işlemlerin bir arada yapılması halinde, fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisinin ancak indirim hakkı tanınan işlemlere isabet eden kısmı indirim konusu yapılacağını belirten hükmün de dikkate alınması gereklidir.

Bu hüküm ve açıklamalar çerçevesinde, belediyenin ihtiyaçları için satın aldığı mal ve hizmetlere ilişkin ödediği KDV'nin, Kanun'un 29, 30/a ve 33'üncü maddeleri uyarınca hesaplanan KDV'den indirilmesi söz konusu değildir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Verginin Konusu ile İlgili Hususlar" bölümünün 'Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi' başlığı altında; 3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; (...) belediyelerin (...) ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin, "Hesabın Niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde; bu hesabın mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapabilecekleri, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılamayacağı ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin, "Hesabın Niteliği" başlıklı 151'inci maddesinde; bir dönemde indirilemeyen ve izleyen döneme devreden



katma değer vergisinin bu hesapta izleneceği ve katma değer vergisi indirilinceye kadar bu hesapta bekletileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede belediye tarafından nihai tüketim amacı ile yaptırılan maliyete eklenerek giderleştirilmesi gereken bazı hakediş ödemelerinin ilgili varlık hesabının maliyete eklenmesi gereken 5.422.287,35 TL'nin 191-İndirilecek KDV Hesabına kaydedilerek ay sonunda 190-Devreden KDV Hesabına aktarıldığı bu nedenle; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kayıtlı tutarın olması gerekenden 5.422.287,35 TL eksik, 190-Devreden KDV Hesabına kayıtlı tutarın olması gerekenden 67.118,92 TL fazla, 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına kayıtlı tutarın olması gerekenden 5.355.168,43 TL eksik şekilde mali tablolarda yer aldığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi; Belediyenin bundan sonraki ticari faaliyet kapsamına girmeyen mal ve hizmet alımlarına ilişkin fatura tahakkuklarında, 191-İndirilecek KDV Hesabına kayıt yapılmaması hususunda gerekli hassasiyet gösterileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, belediyelerin görev alanı içindeki hizmetlerine yönelik yaptığı harcamaları ile ticari kapsamdaki harcamalarının birbirinden ayrılarak görev alanlarına giren harcamaları nedeniyle yüklenilen katma değer vergilerinin indirim konusu yapılmaması, bunun bir maliyet unsuru olarak giderleştirilmesi ya da ilgili varlık hesabının maliyetine eklemesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Bütçe İçi İşletmeye Ait Hesap ve İşlemlerde Hatalı Uygulamaların Yapılması**

Bütçe içinde faaliyet gösteren Antalya Alanya Belediyesi Sosyal ve İktisadi İşletmesinde sadece Sapadere Kanyonu, Mutfak Mirası Kültür Evi, Sandık Emimi Kayhanlar Evi ve Ömürlü Kemal Atlı Kültür Evi giriş ücretiyle ilgili gelir ve giderlerinin takip edildiği, belediyenin Damлатаş Mağarası, Kızılkule ve Tersane'ye giriş için bilet kesilerek tahsilat yapmış olduğu, ancak bu gelirlerin işletme bünyesinde gösterilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde, belediyelerin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabileceği düzenlenmiş olup bu çerçevede kurulacak işletmelere ilişkin usul ve esaslar Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nde belirlenmiştir. Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde, mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisinin

işletmenin de muhasebe yetkilisi olduğu ve işletmenin hesabının, muhasebe yetkilisi tarafından, mahalli idare kesin hesabına dahil edilerek ilgili mercilere verileceği ifade edilmiştir. Yönetmelik'in "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde; işletme adına ayrılan ödeneklerin, fonksiyonel sınıflandırılmada ekonomik işler ve hizmetler kodunda gösterileceği, işletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri, sermaye giderleri ile transferlerinin mahalli idare bütçesinden yapılacağı, işletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterileceği, bu ödeneğin işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılacağı, işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmının yıl sonunda iptal edileceği, işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Antalya Alanya Belediyesi Sosyal ve İktisadi İşletmesinin mali tablolarına göre 2023 yılında Sapadere Kanyonu, Mutfak Mirası Kültür Evi, Sandık Emimi Kayhanlar Evi ve Ömürlü Kemal Atlı Kültür Evi işletmelerinden 11.661.526,57 TL, iktisadi işletme bünyesine takip etmediği Damlataş Mağarası, Kızılkule ve Tersaneden ise 13.223.485,24 TL gelir elde ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi, bulguya konu yerlerin ticari faaliyetlerinin işletme kapsamına alınması ve işletmenin faaliyetlerinin ilgili mevzuata uygun olarak yürütülmesi hususunda gerekli çalışmalara başlanılacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, bundan böyle işletme faaliyeti yürütülecekse, Damlataş, Kızılkule ve Tersane'nin de ticari faaliyetleri işletme kapsamına alınması ve işletmenin faaliyetlerinin ilgili mevzuata uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Yevmiye Kayıtlarında Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak bazı yevmiye kayıtlarında yevmiye numaralarının boş bırakıldığı, bazı yevmiye kayıtlarında ise yevmiye numarasıyla tarihlerin uyumlu olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde; İşlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başından (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu idaresinin üretmiş olduğu mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğu, muhasebe sistemindeki yevmiye numaralarının tam ve doğru kayıtları göstermesine bağlıdır. Ödeme emri belgesine veya muhasebe işlem fişine bağlanan her bir işlem için tek bir yevmiye numarası verilmesi ve arada herhangi bir boş yevmiye bırakılmaması gerekmektedir.

Buna karşın Alanya Belediyesi 2023 mali yılına ilişkin yevmiye defterinin incelenmesi sonucunda; muhasebeleştirme işlemlerine, kayda geçirildiği tarih ile hesap dönemi sonuna kadar devam eden birer numara verildiği ancak verilen yevmiye numaralarının her zaman birbirini takip etmediği ve 74 adet boş yevmiye numarasının olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi, yevmiye numaralarının arasında boş kayıtların olmaması için gerekli özenin gösterileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43'üncü maddesi gereği yapılması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi**

Mal Müdürlüğünden alınan aile cüzdanı bedellerinin Belediye bütçesinden ödenmesi ve bunların satışı sonucu tahsil edilen tutarların Belediye bütçesine gelir kaydedilmesi suretiyle aile cüzdanı ile ilgili parasal işlemlerin Belediye hesaplarında takip edildiği görülmüştür.

Evlendirme Yönetmeliği'nin "Evlendirme Memurluğunun Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinde; evlendirme memurlarına aile cüzdanı düzenleme görevi verilmiş olup belediye personeli arasından görevlendirilen evlendirme memurlarının nüfus müdürlerine ve belediye başkanına karşı sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Aile Cüzdanlarının Mal Sandıklarından Alınması" başlıklı 54'üncü maddesinde; aile cüzdanlarının il ve ilçe mal sandıklarınca evlendirme memurlarına kredili olarak verileceği, bu cüzdanların zimmetle verilmesi ve bedelinin tahsili hususlarında

Devlet Muhasebesi Muamelat ve Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm ile hem muhasebe yönetmeliklerine atıf yapılmış hem de aile cüzdanlarının ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe müdürlüğünce belediye tarafından görevlendirilecek yetkili memurlara zimmetle verilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Değerli kâğıtlara ilişkin işlemler" başlıklı 498'inci maddesine göre; değerli kâğıtlar kapsamında olan aile cüzdanları yetkili memurlara, satıldıkça bedeli teslim edilmek üzere zimmetle verilir. Aynı maddenin devamındaki hükme göre ise yetkili memurlar, muhasebe birimlerinden zimmetle aldıkları değerli kâğıtların satış hasılatını en çok on beş günde bir ve her halde mali yılın son iş gününde ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırmak zorundadırlar.

Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; aile cüzdanlarının Belediyenin yetkili memurları tarafından mal müdürlüğünden zimmetle ve bedelsiz alınacağı, söz konusu cüzdanlar satıldıkça tahsil edilen tutarların mevzuatta belirlenen sürelerde ilgili mal müdürlüğüne yine yetkili memurlar tarafından yatırılması gerektiği anlaşıldığından Belediyenin aile cüzdanlarının satın alınması, satılması, muhafaza edilmesi ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili herhangi bir yükümlülüğü olmadığı değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, aile cüzdanı bedellerinin Belediye bütçesinden karşılandığı, cüzdanların ilgililere satışı yapıldıkça tahsil edilen tutarların Belediye bütçesine gelir kaydedildiği ve bunlara ilişkin işlemlerin Belediye muhasebe kayıtlarında izlendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi; aile cüzdanlarına ilişkin işlemlerin, bulguda açıklandığı şekliyle yapılabilmesi için Mal Müdürlüğünden yazı ile talepte bulunulduğunu bildirmiştir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği, değerli kâğıt niteliğini haiz aile cüzdanlarına ilişkin yetkili memur eliyle gerçekleşen alım işlemlerinin zimmetle yapılması, cüzdanların alım ve satışına ilişkin işlemlerin belediye ve belediyenin muhasebe kayıtları ile ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Geriye Dönük Olarak Muhasebe Sisteminde Kayıtların Değiştirilmesi**

Alanya Belediyesine ait harcama belgeleri incelendiğinde, özellikle taşınmaz satış

işlemlerine ilişkin muhasebe işlem fişlerinde geriye dönük olarak kayıtların değiştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 4'üncü maddesinde muhasebe işlemlerinin yevmiye defterine hangi usulle kaydedileceği, "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde ise kayıtlarda meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak yeni bir muhasebe kaydıyla düzeltilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Alanya Belediyesi taşınmaz satış işlemlerinde muhasebe işlem fişlerindeki kayıt hatalarının doğrudan sistem üzerinden değiştirildiği, hatalı kayıtlarının yeni ve doğru kayıtları içerecek şekilde muhasebe işlem fişleri oluşturulmadan yapıldığı, imzalı muhasebe işlem fişlerinde yer alan hesap ve tutarlar ile yevmiye defterinde yer alan hesap ve tutarların farklılıklar içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi, Muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak yapılmasına özen gösterileceğini bildirmiştir

Sonuç olarak, yapılan kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi işlemlerinin gerek mevzuat açısından gerekse muhasebe sisteminin güvenilirliği açısından usulüne uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi**

Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların mevzuatta belirlenen sıraya göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği hüküm altına alınmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 249'uncu maddesinde, bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği düzenlenmiştir. Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle alınan mal, hizmet ve yapım karşılığı

tutarları 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedeceği ve ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların mevzuatta belirlenen sıraya göre ödenmesi hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceğini bildirmiştir.

Belediye muhasebe işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında nakit yetersizliğinden dolayı 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı tespit edilmiş olup, nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin mevzuatta yer alan öncelik ve kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Belediye Şirketi Personeline Zabıta Memurluğu Yapıtırılması**

İşçi olarak istihdam edilen personelin Alanya Belediyesi tarafından zabıta olarak çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup, Belediyelerin sunmuş olduğu zabıta hizmetlerinin de, bu nitelikte olduğu aşıkârdır. Bu hususta; 11.09.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar sayılı ve 26.06.2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı'nda da; "... genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa'nın 128'inci maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir." denilmektedir. Zabıta teşkilatında olduğu gibi; atama, mesleğe kabul, görevde yükselme gibi hususların ayrıca yönetmelikle düzenlendiği itfaiye hizmetlerinde de bu durum aynen geçerli olup, bu hizmetlerin dışardan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere, itfaiye birimi gibi zabıta biriminde de kendi yönetmelikleri gereğince mesleğe kabul edilen; asli görevi olan bu hizmetleri sürekli olarak yürütmekle görevlendirilen personel istihdam edilmektedir.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, Belediye zabıtasının, Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu

koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini, Belediye zabıta personelinin ise Belediye zabıta teşkilatındaki daire başkanı, müdür, şube müdürü, amir, komiser ve memurlarını ifade edeceği belirtilmiştir. “Belediye zabıta kıyafetini kullanma yasağı” başlıklı 35’inci maddesinde, Belediye zabıta personeli için bu Yönetmelik’te şekli gösterilen resmi kıyafet ile işaretler başka bir özel veya kamu kuruluşu mensubu tarafından kullanılmayacağı; “Geçici görevlendirme” başlıklı 41’inci maddesinde de zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personel zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Mezkûr mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediye zabıta memurları özel bir amaç doğrultusunda güvenlik görevini yürüten kamu düzeni görevlisidirler. Belediye zabıta teşkilatı görev ve yetkileri bakımından özellik arz ettiğinden, Belediye Zabıta Yönetmeliği’nde zabıta teşkilatı ve zabıta memurlarının görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, sorumlulukları ve atanmaları gibi konular özel olarak düzenlenmiştir.

Dolayısıyla zabıta memuru olmayan kişilerin zabıta memuru olarak görevlendirilip fiilen zabıta memurluğu yapması yetki sakatlığına neden olacak işlemler doğurabilecektir.

Yapılan incelemede, belediyenin yüzde yüz iştiraki olan şirket bünyesinde istihdam edilen 104 işçinin Belediye zabıta teşkilatında fiilen zabıta memuru olarak görevlendirildiği, görevlendirilen şirket personellerinin resmi zabıta kıyafetleriyle görev yaptığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; hizmet alanının büyüklüğü, yerleşik nüfusun 2023 yılı verilerine göre 359.891 olmasına rağmen turizm şehri olması nedeniyle bir milyon nüfusa kadar hizmet verildiğinde zabıta memuru sayısının yetersiz kaldığını, bu nedenle şirket personeli olarak istihdam edilen personelin zabıta memuruna yardımcı olarak destek sağladığını ve yeterli zabıta memuru istihdamı sağlanarak uygulamanın sona erdirileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak Belediye zabıta personelinin, Yönetmelik kapsamında bulunan kadrolarda istihdam edilen personellerden oluşması, zabıta memuru olmayan kişilere fiilen zabıta memurluğu yaptırılmaması gerekmektedir.

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

Belediyede kadrolu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti ödemelerine dönüştürüldüğü görülmüştür.

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona



erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede ; Belediyede emekliye ayrılan işçilere geçmişten bu tarihe kadar kullanmadıkları izinlerinden dolayı, 2023 yılında, 20 kadrolu işçiye 788.164,49 TL, 61 şirket personeline 1.134.176,20 TL toplu izin ücreti ödendiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi; Belediye bünyesinde görev yapan personellerin izinlerinin kullandırılması amacıyla yıllık izin takvimleri oluşturulduğunu ve yıllık izinlerin yılı içerisinde kullandırılması konusunda birimlere bilgilendirme yapıldığını bildirmiştir.

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

#### **BULGU 7: Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Alanya Belediyesinde İstihdam Edilmesi Gereken İşçi Personelin Diğer Kamu İdarelerinde Görevlendirilmesi**

Belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmek suretiyle hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında Alanya Belediyesinde istihdam edilmesi gereken işçi personelin çeşitli kamu kurumlarında görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi, 4.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 27.6.1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen geçici 23 ve geçici 24'üncü maddeler ile sağlanmıştır. 375 sayılı KHK'nın 696 sayılı KHK ile ek 20'nci maddesine göre, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine veya bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceklerdir. Bu amaçla, Alanya Belediyesinin hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerinin istihdamının sağlanması amacıyla, Alanya Belediyesi Personel Limited

Şirketi'nden işçi çalıştırılmasına dair hizmet alım sözleşmesi ile personel temin etmekte ve bu işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal haklarını hakediş karşılığı şirkete ödemektedir.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere işçi çalıştırılmasına dair hizmet alım sözleşmesi kapsamında Alanya Belediyesinin birimlerinde çalıştırılmak üzere Şirketten temin edilen 7 işçinin çeşitli kamu kurumlarında görevlendirildiği, bu işçiler için ayrı bir sözleşme yapılmadığı ve belediyenin birimleri için gerçekleştirilen hizmet alım sözleşmelerinin kapsamında yer aldıkları tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, diğer kamu kurumlarında görevlendirilen belediye personellerinin aynı zamanda görevlendirildikleri kurumlardaki belediye ile ilgili iş ve işlemleri yürütmekte olduklarını, ayrıca Kaymakamlık tarafından ihtiyaç duyulan alanlarda görevlendirme yapıldığını belirtmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ise; b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir." şeklinde düzenlenmek suretiyle belediyelerin personelini geçici olarak kullandırabileceği kurum ve kuruluşlar mahallî idareler ile merkezî idare kuruluşları olarak gösterilmiştir.

375 sayılı KHK'nın Geçici 23'üncü maddesinde; 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatlarında; ödemeleri merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden karşılanan 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olan işçilerin sürekli işçi kadrolarına geçirilecekleri, bu idarelerin 01.02.2018 tarihinden itibaren personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacakları belirtilmektedir. Bahsi geçen idareler bu tarihten itibaren, sürekli işçi alımlarını Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirecektir. Dolayısıyla hem mahalli idareler, hem de merkezi yönetim dahilinde olan idarelerin yeni işçi alımlarını ihtiyaçları doğrultusunda kendi bütçelerinden gerçekleştirebilecekleri görülmektedir. Bu nedenle de

belediyenin, hizmet ihtiyacı planlamaları dahilinde kendi bütçe imkanları ile kendi şirketinde istihdam ettiği personeli, yeni personel istihdamı konusunda yasal yetki ve bütçe açısından herhangi bir kısıtı olmayan çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına görevlendirmesi, fiili olarak hizmetinden faydalanmadığı işçilere ilişkin ekstra maliyet yüklenmesi anlamına gelmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu, 32'nci maddesinde harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde, belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın belediye başkanının görev ve yetkisi olduğu ve 61'inci maddesinde ise Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Bu itibarla, belediye şirketlerinde kadroya geçirilen ve hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında Alanya Belediyesinde istihdam edilmesi gereken işçi personelin, belediye birimleri dışında, çeşitli kamu kurumlarında görevlendirilmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

### **BULGU 8: Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması**

Antalya Alanya Belediyesinin “Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli”ni oluşturan gelir kalemlerinden bazılarının tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde, Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti;

*“Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir.”*

şeklinde tanımlanmış; aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un 60’ıncı maddesinin (e) bendinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un “Ödeme zamanı ve önce ödeme” başlıklı 37’nci maddesinde, amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır.

6183 sayılı Kanun’un “Ödeme emri” başlıklı 55’inci maddesinin birinci fıkrasında;

*“Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 14 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur.”* denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir “ihbarname” düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 14 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir “ödeme emri” düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Kamu idaresi; Gelir tahsilat oranlarını arttırmak için çalışmaların yapılacağını bildirmiştir.

Tahsil ve takip hususunda yeterli özenin gösterilmesi ve yukarıda mezkûr mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi, kurumun borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için “ödeme emirlerini” zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları alacakların hukuki takibinin yapılabilmesi için Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale etmesi uygun olacaktır.

---

---

## **BULGU 9: Çevre Temizlik Vergisi Payının Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması**

Belediye tarafından tahsil edilen Çevre Temizlik Vergilerinden Antalya Büyükşehir Belediyesine ait %20'lik payın gönderilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde; çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, konutlara ait çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarı esas alınarak su tüketim bedeli ile birlikte, su idareleri tarafından tahsil olunacağı; işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin ise kanunda öngörülen tarifeler üzerinden hesaplanmak suretiyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Aynı madde de Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisinin aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılması gerektiği ve tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını belirtilen süreler içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği belirtilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir Belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin son fıkrasında ise; "Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır." hükümleri yer almaktadır. İlgili kanun hükümlerinde anlaşıldığı üzere, konutlardan elde edilen çevre temizlik vergisi, büyükşehir belediyesi olan yerlerde su kanalizasyon idareleri tarafından su faturalarına yansıtılmak suretiyle tahsil edilecek, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi ise ilgili belediyece tahsil edilecektir. Bu şekilde ilgili belediyelerce işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisinin %20'sinin, münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere tahsilatı takip eden ayın 20'sine kadar büyükşehir belediyesi

hesabına yatırılması gerekmektedir. Süresi içinde yatırılmayan vergi ve gecikme zamları için idareler hakkında 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır.

Yapılan incelemede, belediye tarafından tahsil edilen önceki yıllardan devreden 6.536.269,57 TL, 2023 yılı için 262.873,44 TL 'si gecikme cezası olmak üzere 7.339.111,18 TL olmak üzere toplam 13.875.380,75TL'lik çevre temizlik vergisinin kanuni süreler içerisinde Antalya Büyükşehir Belediyesine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi; Büyükşehir Belediyesine olan Çevre Temizlik Vergisi Payına ilişkin geçmiş borçların 7440 sayılı Kanun ile yapılandırıldığını ve yapılandırma dışında kalan borçların ödenmesi hususunda ise belediyenin mali imkanları doğrultusunda gerekli özenin gösterileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, ÇTV paylarının gönderilmemesi veya süresi geçtikten sonra gönderilmesinden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararının tazmininden ilçe belediye başkanı ve muhasebe yetkilisinin sorumlu olduğu da dikkate alınarak tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisinin %20'sinin, mevzuatta belirtilen süre içerisinde Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 10: Fiilen İşyeri Olarak Kullanılan Taşınmazların Emlak ve Çevre Temizlik Vergilerinin Mesken Statüsünde Hesaplanması**

Mimarlık, mühendislik, avukatlık, arabuluculuk, diş hekimliği, özel muayenehane, serbest muhasebeci, danışmanlık ve müşavirlik gibi iş kolları tarafından işyeri olarak kullanılan bina veya bağımsız bölümlere ilişkin emlak vergilerinin işyeri üzerinden alınması gerekirken bu yerlerin tapuda konut olarak gözükmeleri nedeniyle mesken olarak vergilendirildiği, ayrıca çevre temizlik vergilerinin de işyeri üzerinden belediyece tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 33'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında bir binanın tamamının veya ikamete mahsus mahallerden bir kısmının kullanılış tarzının değiştirilerek ticaret veya sanat icra edilen yer haline getirilmesi, vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır.

Bu itibarla, konutun ikamete mahsus mahallerinden tamamının veya bir kısmının işyeri haline dönüştürülmesi durumunda vergi değerini tadil eden sebep söz konusu olacak ve nitelik itibarıyla işyeri kapsamında değerlendirilerek yeni duruma (işyeri) göre vergilendirilmesi gerekecektir.

1319 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca söz konusu taşınmaz için bütçe yılı içinde yeni duruma göre emlak vergisi bildirimini verilmesi ve meskenin iş yeri olarak kullanılmaya başlandığı tarihi izleyen bütçe yılından itibaren iş yerlerine ait oran üzerinden vergilendirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesine göre, söz konusu yerlerin çevre temizlik vergilerinin de işyeri üzerinden Belediyece tahsil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi; Fiilen işyeri olarak kullanılan taşınmazların emlak ve çevre temizlik vergileri hesaplanırken bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, bahsi geçen iş kollarınca iş yeri olarak kullanıldığı halde Belediye tarafından mesken olarak vergilendirilen yerlerin tespitlerinin yapıp işyeri olarak revize edilerek, emlak vergileri ile çevre temizlik vergilerinin fiili duruma göre tahakkuk ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

### **BULGU 11: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması**

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

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde "geçiş hakkı" işletmecilere, elektronik haberleşme sunmak için gerekli şebeke ve altyapı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan haklar olarak, "işletmeci" yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirket olarak, "geçiş hakkı sağlayıcısı" ise geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahipleri olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un 22'nci maddesinde geçiş hakkının kapsamı belirlenmiş, "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının, ilgili

mevzuatta ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gereçlerin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına ve bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik’te yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik’in “Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9’uncu maddesinde “Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için GHS (Geçiş Hakkı Sağlayıcısı) tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.” denilmektedir. Yönetmelik’e eklenen Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için de ücret tarifesi belirlendiği görülmektedir.

Yönetmelik’te açıklanan tarifeye göre, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ve ilçe belediyelerinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden en fazla metresi 0.70 TL tutarında geçiş hakkı ücreti alınacağı ve söz konusu tutarın her yıl Üretici Fiyatları Endeksi oranında güncelleneceği belirtilmiştir. Büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerine ücret tarifesinde yer verilmesi, bu yerlerden geçiş hakkı ücretlerini tahsile ilişkin yetkinin ilçe belediyelerinde olduğunu göstermektedir. Anılan mevzuat hükümlerine göre belirlenen ücret tarifesi üzerinden bedel alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Antalya Büyükşehir Belediyesine 31.12.2019 ve 09.12.2020 tarihlerinde resmi yazı yazılarak tahsil edilen geçiş hakkı bedellerinden Alanya Belediyesine ait payın ödenmesinin talep edildiği görülmüştür.

İlgili yazı üzerine 2021 yılı geçiş hakkı bedeli tahsil edilmiş olup, 2022 ve 2023 yılı bedelinin tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi; Geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsiline yönelik gerekli çalışmaların yapılacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, belediye tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsiline yönelik gerekli



çalışmaların tamamlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 12: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması**

Belediye sınırları içerisinde 2023 yılı ulusal bayram gününde faaliyet gösteren iş yerlerinin tespiti ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin çalışma yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir. 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'nci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı ulusal bayramdır. Bayram, 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder. Aynı Kanun'un 2'nci maddesinin son fıkrasında ise 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarece, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışmanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi; 2024 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesine istinaden denetim ve tahakkuk işlemlerinin yapılacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak; Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram gününde faaliyet gösteren iş yerlerinin tespiti ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin işlemlerin yapılmasının uygun olacaktır.

### **BULGU 13: İdarenin Mülkiyetindeki veya Tasarrufundaki Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Bu Uygulamanın Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi**

İdarenin mülkiyetindeki veya tasarrufundaki bazı taşınmazların ihale yapılmaksızın, işgalci durumda bulunan gerçek veya tüzel kişilere ecrimisil alınarak kullanıldığı ve bu şekilde taşınmazların ecrimisil karşılığı kullanılması usulünün olağan bir taşınmaz yönetimi haline dönüştürüldüğü görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir. 2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise; "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." denilmektedir. Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi halinde, işgalcilerden ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesinin sağlanması hakkında da söz konusu Kanun'un 75'inci madde hükümleri uygulanmalıdır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre; İdareye ait olan veya yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulunduğunda, bunlar için hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde ecrimisil tespit edilerek tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Aksi bir durum, yani fuzuli şagilin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi kabul edilerek işgalin 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 da doğuracaktır. Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'te ecrimisil; taşınmazın idarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın idarece talep edilen tazminat olarak tanımlanmıştır. Bu sebeple ecrimisilin konusu olan işgal, tarafların karşılıklı ve

birbirine uygun iradeleri ile kurduğu kira sözleşmesine benzetilmemeli, niteliği itibarıyla haksız bir eylem sayılmalı, dolayısıyla geçmişe ilişkin bir işlem olarak değerlendirilmelidir.

Kamu idaresi; Belediye mülkiyetinde veya tasarrufundaki taşınmazların ecrimisil karşılığı kullandırılmasına son verilerek 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin uygulanmasının sağlanacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, idarenin mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazların mevzuatında belirtilen şekilde ihale yapılarak kiraya verilmesi ve kira sözleşmesinin yapılması; kamu ortak kullanımına ayrılan alanların üzerindeki taşınmazların da, kamuya terkin amacına aykırı olmayacak şekilde ihaleyle kiraya verilmesi ve kira sözleşmelerinin yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Elektrik Trafolarından Ecrimisil Alınmaması ve Trafo Binalarının Mevzuata Uygun Şekilde İnşa Edilmemesi**

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan elektrik trafoları için ecrimisil tahsil edilmemiş ve bazı trafo binalarının imar planlarında, plan raporunda ve plan notlarında gösterilmeden inşa edildiği görülmüştür.

#### **A-İlçe Sınırları İçindeki Elektrik Trafoları İçin Dağıtım Şirketlerinden Ecrimisil Alınmaması**

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olan muhtelif yerlerdeki elektrik trafoları için ilgili dağıtım şirketlerinden ecrimisil alınmadığı belirlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15 'inci maddesi ek fıkrasında; "...2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." denilmektedir.

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 mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir.

*Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz.” hükmü bulunmaktadır.*

İlçe sınırları içinde yapılan incelemeler neticesinde; muhtelif adreslerde toplamda 16 adet trafo bulunduğu ve bu yapılar için bugüne kadar herhangi bir ecrimisil tespit ve tahsilatı yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi; 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nda düzenlenen esaslar doğrultusunda ecrimisil tespit ve tahsilinin yapılmasının sağlanacağını bildirmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre ilgili trafolar için 2886 sayılı Kanun’da düzenlenen esaslar dâhilinde ecrimisil tespit ve tahsili gerekmektedir.

### **B-Mevzuat Hükümlerine Uyulmadan Trafo İnşa Edilmesi**

Belediye sınırları içerisinde muhtelif adreslerde bulunan trafo yerlerinin imar planlarında, plan raporunda ve plan notlarında ayrıntılı gösterilmeden ve mevzuat hükümlerine uyulmadan inşa edildiği görülmüştür.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin “Mekânsal kullanım tanımları ve esasları” başlıklı 5'nci maddesinin (k) bendinde; Teknik altyapı alanları: Kamu veya özel sektör tarafından yapılacak elektrik, petrol ve doğalgaz iletim hatları, içme ve kullanma suyu ile yer altı ve yer üstü her türlü arıtma, kanalizasyon, atık işleme tesisleri, trafo, her türlü enerji, ulaştırma, haberleşme gibi servislerin temini için yapılan tesisler ile açık veya kapalı otopark kullanımına verilen genel isim olduğu,

“Plan raporu” başlıklı 9'uncu maddesinde; İmar planlarında, bu Yönetmelikte tanımlanan veya plan gösteriminde bulunan kullanımlardan birden fazla mekânsal kullanımın aynı alanda bir arada bulunması durumunda uygulamaya yönelik alan kullanım oranları, otopark, yeşil alan ve benzeri sosyal ve teknik altyapı kullanımına ilişkin detaylar ile gerektiğinde bağımsız bölüm sayısı, plan raporu ve plan notlarında ayrıntılı olarak açıklanacağı,

“Standartlar” başlıklı 11'inci maddesinde; İmar planlarının yapımı ve değişikliklerinde planlanan alanın veya bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde tutularak kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarında bu Yönetmeliğin EK-2 Tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulacağı,

“Nazım imar planı” başlıklı 23'üncü maddesinde; İhtiyaç duyulması halinde, nazım imar planlarında, sosyal ve teknik altyapı alanları ve kamuya ayrılan alan dengeleri gözetilmek suretiyle uygulama imar planlarının yapım etapları belirlenebileceği, açık ve yeşil alan ile diğer sosyal ve teknik altyapı alanları bir bütün olarak, erişilebilir şekilde merkezlerle birlikte planlanması gerektiği,

“Uygulama imar planı başlıklı” 24'üncü maddesinde; Nazım imar planları üzerinde gösterilen sosyal ve teknik altyapı alanlarının konum ile büyüklükleri, toplam standartların altına düşülmemek, nazım imar planının ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü ve genel işleyişini bozmamak ve hizmet etki alanı içinde kalmak şartı ile ilgili kurum ve kuruluşların görüşü dikkate alınarak uygulama imar planlarında değiştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde; muhtelif adreslerde bulunan trafo binalarının yukarıda belirtilen yönetmelik hükümlerine uyularak inşa edilmediği görülmüştür. Yapılan trafo binalarının imar planlarında, plan raporu ve plan notlarında ayrıntılı olarak açıklanacağı belirtilmesine rağmen herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Yönetmeliğin 11'inci maddesinde belirtilen EK-2 tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulup uyulmadığının denetimi imar planında ve plan notlarında ayrıntılı açıklama bulunmadığından idare tarafından herhangi işlem yapılamamıştır. İmar planlarında gösterilmeden inşa edilen trafo binaları için ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınmamış olup yapılan yerinde denetimler sonucunda yukarıdaki mevzuat hükümlerine uyulmadan 14 adet trafo binası inşa edilmiştir.

Kamu idaresi; Trafo Alanı imar planı tadilatlarının belediye meclis gündemine 05.01.2021 tarihinden itibaren alındığını, 45 adet trafo alanı 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Değişikliğinin belediye ve büyükşehir belediyesi tarafından onaylandığını, halen Trafo alanı tadilatlarına ilişkin 4 adet imar planı değişikliği dosyası belediye meclis gündeminde onay aşamasında olduğunu bildirmiştir.

Sonuç olarak, Belediye sınırları içerisinde inşa edilen trafo binalarının yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılarak imar planlarında, plan raporunda ve plan notlarında gösterilmesi gerekmekte ve trafo binaları için 2886 sayılı Kanun'da düzenlenen esaslar dâhilinde geçmiş yıllar kullanımları da hesaplanarak ilgili elektrik dağıtım şirketinden ecrimisil tahsili gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 15: İdare Bütçesinden Karşıl原因an Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi**

Dağıtım şirketince yapılması gereken ancak enerji müsaadesi alınabilmesi için çeşitli nedenlerle idare bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin ilgili elektrik dağıtım şirketinden talep edilmediği, ayrıca söz konusu dağıtım tesislerinin elektrik dağıtım şirketine devredilmediği tespit edilmiştir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde, dağıtım tesisi, bağlantı hattı ve bağlantı noktasının tanımları yapılmış olup, Yönetmelik'in 15'inci maddesinde, bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır.

Dağıtım şirketinin, ihtiyaç sahibi kişi ve kurumların enerji talebini, meskûn mahal içinde ve meskûn mahal dışında farklı zaman dilimlerinde söz konusu Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre, AG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde, OG şebekesi tesis edilmesi durumunda ise en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) karşılaması ve 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 sorumluluğunda olmakla beraber, aynı Yönetmelik'in 10/A maddesinin 4-c fıkrasında, dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin uzun bulunması halinde Yönetmelik'in 21'inci maddesine göre gerekli yatırımın bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılabileceği ifade edilmiştir.

Dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında imzalanan tesis yapım sözleşmesine göre başvuru sahibince üstlenilip ödenen yatırım bedelinin dağıtım şirketince en fazla 12 eşit taksitle geri ödenmesi gerektiği ve geri ödemenin nasıl ve ne şekilde yapılacağı hususları Yönetmelik'in 21'inci maddesinde açıklanmıştır.

Öte yandan söz konusu Yönetmelik'in 10/B maddesinde, dağıtım tesislerinin dağıtım şirketine ne zaman ve ne şekilde devredileceği de düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci ve 2'nci maddelerinde ise bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden önce gerçek veya tüzel kişiler tarafından yaptırılan trafo yatırımlarına ait işlemlerin nasıl yapılacağı da hüküm altına alınmıştır.

Kamu binalarının hizmete açılmasının gecikmemesi için İdarece karşılanan enerji dağıtım şirketi uhdesindeki söz konusu yatırım tesis giderlerinin ilgili enerji dağıtım şirketinden yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince geri alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi; Dağıtım şirketince tesise enerji temini yapmaz ise belediye hizmetlerinde aksamalar meydana geleceğini söz konusu enerji müsaadesinde belirtilen hususların dikkate alınarak uygulandığını, verilen enerji müsaadelerinde 21'inci madde şartları sağlanıyorsa bu kriterlere göre belediyece işlemler yapıldığını, dağıtım şirketine, dağıtım tesis giderlerinin şirketince karşılanması ve trafoların dağıtım şirketine devir edilmesi ile ilgili 2023 yılında yazı yazıldığını ancak dağıtım şirketi tarafından yazıya olumsuz cevap verildiğini bildirmiştir.

Söz konusu bulgu 2022 yılında da yazılmış ve kamu idaresi, İdareye ait özel trafoların bulunduğu alanların mülkiyetlerinin ilgili dağıtım şirketine devredilmesinden itibaren trafo devir işlemlerinin yapılabileceğini, dolayısı ile mülkiyet sorunlarının aşılmasını takiben devir işlemlerine başlanılacağını ifade etmiştir. Aradan 1 yıl geçmesine rağmen fiili durumda hiçbir gelişme olmamış sadece şirkete bir yazı yazılmıştır. Kamu idaresi bu alacaklar ve devir teslim işlemleriyle ilgili bulguda belirtilen yasal mevzuatı işletmemiştir.

Sonuç olarak, dağıtım şirketince yapılması gereken ancak enerji müsaadesi alınabilmesi için çeşitli nedenlerle idare bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin ilgili elektrik dağıtım şirketinden talep edilmesi ve söz konusu dağıtım tesislerinin elektrik dağıtım şirketine devredilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 16: Belediyenin Özel Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi**

Belediyeye ait bazı taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırı olarak pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

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

Aynı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; bu Kanun'un yürütülmesinde,

ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise; bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bunun gereği olarak 36'ncı maddede yer alan "Kapalı teklif usulünün" esas usul, diğer maddelerde sayılan belli istekliler arasında kapalı teklif, açık teklif, pazarlık ve yarışma usullerinin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan; 2886 sayılı Kanun'un istisnai yöntem olarak düzenlediği "Pazarlık usulü ile yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendinde ise; "kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi" denilmek suretiyle pazarlık usulüne hangi koşullarda başvurulabileceği belirlenmiştir.

Bu çerçevede, 2886 sayılı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde bu Kanun'a tabi kurumlar için "İdare" kavramı kullanılırken, (g) bendinde "İdarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılmış olması, kanun koyucu açısından "Devlet" kavramının "İdare" kavramından başka bir anlam ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir. Bu nedenle, pazarlık usulünün ancak devletin özel mülkiyetinde ve hüküm ve tasarrufunda olan taşınır ve taşınmaz mallar için kullanılacak bir ihale yöntemi olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; belediyelerin belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip olduğu ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle de Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazları Devletin mülkiyetindeki taşınmaz olarak değerlendirmek mümkün görünmemektedir.



Kamu idaresi; Belediyeye ait taşınmazların kiraya verilmesinde, kapalı teklif usulünün kullanılacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, Belediyeye ait taşınmazların kiraya verilmesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak kapalı teklif usulünün kullanılması gerekmektedir.

### **BULGU 17: Belli Süreyi Gerektiren Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması**

Kurum tarafından belli bir süreyi gerektiren doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı hizmet alımları ile yapım işlerinin sözleşmeye bağlanması gerektiği halde yüklenicilerle herhangi bir sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinin 22.1.1.3 numaralı alt bendinde doğrudan temin yöntemi ile alımı yapılacak malın tesliminin veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu; bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılmasının ise idarelerin takdirinde olduğu hüküm altına alınmıştır. Yapılan incelemede, doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren bazı hizmet alımları ile yapım işleri için sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, belirli süreyi gerektiren hizmet ve yapım işleri kapsamındaki doğrudan temin alımlarının sözleşme imzalanarak yapılacağını bildirmiştir.

Tüm bu nedenlerle, işin yapımı, malın teslimi ve hizmetin ifası sırasında yaşanabilecek aksaklıklarda ve hukuksal anlaşmazlıklarda idare açısından hak kaybı oluşmaması için belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 18: Hukuki El Atmalar Nedeniyle Yersiz Tazminat Ödenmesi**

Antalya Alanya Belediyesinin kamulaştırmasız el atmanın bir türü olan hukuki el atma nedeniyle sıklıkla tazminat davalarına muhatap olduğu ve yersiz olarak tazminat, faiz, vekalet ücreti, yargılama gideri ödendiği görülmüştür.

Kamulaştırmasız el atma ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi fiili el atma diğeri ise hukuki el atmadır. Taşınmaza doğrudan el konulmayıp, idari bir işlemle mülkiyet hakkının herhangi bir gerekçe olmadan uzun süre kullanılamamasına sebebiyet verilmesi hukuki el atma

olarak nitelendirilmiştir. (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 15.12.2010 tarih ve E: 2010/5-662, K: 2010/652 sayılı kararı)

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10'uncu maddesinde ;

*“ Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.*

*İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılincaya veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder.”*

Denilmektedir.

Bu hükme göre; belediyeler imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, ilgili planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Bu programların Mecliste görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kuruluşlarının da görüşü alınır. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet yapıları için tahsis edilmiş olan yerlerin, bu program süresi içinde kamulaştırması maksadıyla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

Bu maddeye ek olarak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na 20/8/2016-6745/33 md. ile eklenen Ek Madde 1'de yer alan ;

*“Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek*

*kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır. Bu süre içinde belirtilen işlemlerin yapılmaması halinde taşınmazların malikleri tarafından mülkiyet hakkından kaynaklı bedele ilişkin açılacak davalar, adli yargıda görülür”*

Hükmü gereği, uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır.

Danıştay 6'ncı Dairesinin 17.4.2013 gün 2013/2702 sayılı Kararında; Anayasa ve AİHS'nin mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemeleri ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ilgili düzenlemelerini değerlendirerek, imar planlarında kalan taşınmazın imar programına alınmadığı ve kamulaştırılmadığı için taşınmaz malikinin mülkiyet hakkının belirsiz bir süre kısıtlandığına ve bu nedenle taşınmaz malın değerinin hesaplanarak ilgisine ödenmesi dışında başka bir yol kalmadığına hükmetmiştir. Söz konusu Daire kararında taşınmaz malın değerinin Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre hesaplanması gerektiği belirtilmiştir. Kamulaştırılma yapılmazsa, mülkiyet hakkının kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

Yapılan incelemelerde Alanya Belediyesi tarafından yapılan imar planlarının beş yıllık sürede fiilen hayata geçirilmemesi sonucunda özel mülkiyetteki imar kısıtlılığı nedeniyle zarara uğrayan taşınmaz maliklerinin açtıkları davalarla belediye aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere sıklıkla tazminat ödemeye mahkum edilmektedir. Ayrıca kamulaştırılma yapılmamasına rağmen mülkiyet hakkının kısıtlılığını kaldırarak şekilde imar planı değişikliği de yapılmamaktadır. Bu sebeple belediye yersiz olarak tazminat, faiz, vekalet ücreti, yargılama gideri ödemek zorunda kalmıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle; İmar Kanunu'nun 18'inci maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlenmesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik" gereğince bulguda belirtilen tüm imar uygulamalarının mülga belde belediyelerince yapıldığını ve KOP hisseleri içeren parseller ortaya çıktığını, Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik 22.10.2020 tarihli 31281 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesinden sonra yapılan imar uygulamalarında artık uygulama sonrası fiili ya da hukuki el atma davalarına konu herhangi bir alan kalmadığını, fakat bu tarihten önce yapılan imar uygulamalarında halan

hukuki el atma davalarına konu edilen ve daha önceki uygulamalarda KOP adına kesinti yapılan alanlar bulunduğunu bildirmiş,

Bu konuda belediye tarafından hem daha önceki imar uygulamasının tamamlandığını KOP parseli bulunan imar planları ile ilgili hem de uygulaması başlanılmamış alanlar ile ilgili 5 yıllık imar planı programları ile ilgili gerekli çalışmalara başlanıldığını bu konuda gerekli plan tadilatı ve programı en kısa zamanda tamamlanacağını ifade etmiştir.

Tazminat davalarına muhatap olmamak için İmar Kanunu ve Kamulaştırma Kanunu'nun ilgili hükümlerinin yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 19: İmar Planlarında Park Alanı Olarak Belirlenen Bazı Alanların Amacı Dışında Kullanılması**

Belediye sınırları içerisinde yer alıp imar planlarında “park” alanı olarak gözüken ancak henüz park olarak düzenlenmemiş bazı alanların kiraya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesinde;

*“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;*

*İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanununun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır...”*

denilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun;

“Kamuya ait gayrimenkuller” başlıklı 11'inci maddesinde:

*“İmar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma*

*istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait gayrimenkuller ile askeri yasak bölgeler, güvenlik bölgeleri ile ülke güvenliği ile doğrudan doğruya ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket ve savunma amaçlı yerler hariç Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar belediye veya valiliğin teklifi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının onayı ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir. Ancak, bu yerlerin üzerinde bina bulunduğu takdirde, arsası hariç yalnız binanın halihazır kıymeti için takdir edilecek bedel ödenir. Bedeli ve ödeme şekli taraflarca tespit olunur.*

*Bu suretle mal edilen arazi ve arsalar belediye veya özel idare tarafından satılamaz ve başka bir maksat için kullanılamaz. Bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerh konur.*

*Bu yerlerin kullanılış şekli, yeni bir imar planıyla değiştirilip özel mülkiyete konu olabilecek hale getirildiği takdirde, bu yerler devir alınan idareye belediye veya özel idarece aynı usulle iade edilir. Buna aykırı davranışı sabit olan ilgililer şahsen sorumludur. Bu terkinler hiçbir şekilde resim, harç ve vergiye tabi değildir.*

*Hazırlanan imar planı sınırları içindeki kadastral yollar ile meydanlar, imar planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybederek, onaylanmış imar planı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olurlar.*

*Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve ağaçlandırılmak üzere izin verilen taşınmazlardan projesine uygun olarak ağaçlandırılanlar, imar planı kararıyla başka amaca ayrılamaz.”*

“Parselasyon planlarının hazırlanması” başlıklı 18’inci maddesinde ise:

*İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re’sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır.*

*Belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme alanındaki nüfusun kentsel*

*faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gerekli olan umumi hizmet alanlarının tesis edilmesi ve düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebilir. Ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırk beşini geçemez.*

*Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı öğretime yönelik eğitim tesis alanları, Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık tesis alanları, pazar yeri, semt spor alanı, toplu taşıma istasyonları ve durakları, otoyol hariç erişime kontrolünün uygulandığı yol, su yolu, resmî kurum alanı, mezarlık alanı, belediye hizmet alanı, sosyal ve kültürel tesis alanı, özel tesis yapılmasına konu olmayan ağaçlandırılacak alan, rekreasyon alanı olarak ayrılan parseller ve mesire alanları gibi umumi hizmet alanlarından oluşur ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz...”*

denilmektedir.

Bahsedilen kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere, imar planlarında kamunun ortak kullanımına ayrılmış yol, park, yeşil saha gibi alanlar, bu yerlerle ilgili altyapı çalışması halihazırda yapılmamış olsa bile, kamu kullanımından geçici süreyle bile çıkarılarak özel şahıs veya şirketlerin kullanımına verilemez. Çünkü kanun koyucunun amacı, bu alanlardan tüm vatandaşların yararlanabilmesini sağlamaktır.

Yapılan incelemede; imar planında park alanı olarak tespit edilen bazı alanların park olarak düzenlenmeyip lokanta, kafeterya, lunapark, otel eklentisi, spor tesisi gibi alanlara dönüştürülerek ticari olarak faaliyette bulunan şahıs veya şirketlere kiralandığı görülmüştür.

Kamu idaresi; Kanun ve Yönetmeliğin müsaade ettiği şartlara göre hareket edilerek gerekli hassasiyetin gösterileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre, gerek hazineden devredilen gerekse düzenleme ortaklık payı olarak özel mülkiyetten belediyeye intikal etmiş alanların “umumi hizmete” ayrılmış olması nedeniyle başka maksatlarla kullanılmaması sağlanmalıdır.

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

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
Fiilen İşyeri Olarak Kullanılan Taşınmazların Emlak ve Çevre Temizlik Vergilerinin Mesken Statüsünde Hesaplanması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
İdare Bütçesinden Karşılanan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketine Talep Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak



			Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
Belediyenin Özel Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
İmar Planlarında Park Alanı Olarak Belirlenen Bazı Alanların Amacı Dışında Kullanılması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Konu kısmen devam ettiğinden Taslak Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak Raporun

			"Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
Geriyeye Dönük Olarak Muhasebe Sisteminde Kayıtların Değiştirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
Yevmiye Kayıtlarında Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	Konu devam ettiğinden Taslak Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.