



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# NEVŞEHİR ÜRGÜP BELEDİYESİ

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	70



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	2
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6
Tablo 8: Borç Stok Tutarı Hesabında Dikkate Alınacak Hesap Alanları.....	39
Tablo 9: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı .....	45
Tablo 10: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler.....	50



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Banka Kredileri Hesaplarının Gerçek Durumu Göstermemesi
2. Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması
3. Satılan Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması
4. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
5. Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Göstermemesi

### B. Diğer Bulgular

1. Belediye Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Dernek, Oda, Spor Kulübü ve Özel Kişilere Tahsis Edilmesi
2. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması
3. Taşınmaz Kiralamalarında Encümen Kararı Alınmaması
4. Taşınmaz Kiralamasına Ait İhale Şartnamesi ve Kira Sözleşmesi Hükümlerinin Takibinin Yapılmaması
5. Taşınmaz Kiralamalarında İhaleye Esas Alınan Tahmin Edilen Bedelin Hatalı Belirlenmesi
6. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerine İstinaden Taşınmazların Kiralanması
7. Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması
8. Belediyenin Asli ve Sürekli Hizmetlerini Yerine Getirebilmesi İçin Kapadokya Alan Başkanlığı İle Koordinasyon Sağlanması
9. Belediye Döner Sermaye İşletmesinin Tasfiyesinin Yapılmaması
10. İmar Parselasyon Planlarının Usulüne Uygun Yapılmaması
11. Bütçe İçi İşletmenin Kurulması İçin İçişleri Bakanlığından İzin Alınmaması

12. Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limit Aşımına Dair İzin Alınmaması
13. Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Mevzuata Uyulmaması
14. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
15. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Tahsil Edilmemesi
16. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi
17. Gecekondu Fonu Hesabına Aktarılan Payların Amacı Dışında Kullanılması
18. Haczedilemeyen Gelirler İçin Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması
19. İktisap Tarihinden İtibaren Beş Yıl İçinde Elden Çıkarılan Taşınmazlar İçin Ek Tahakkuk Yapılmaması
20. Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
21. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İl Özel İdaresine Gönderilmemesi
22. Sözleşmeli Personelin Müdürlük Kadrolarına Vekâleten Atanması
23. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
24. Kurum Personeline Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması
25. İhalelerde Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi
26. Yapım İşi İhalelerinde Yüklenici Tarafından Teknik Personel Çalıştırılmaması
27. Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortasının Bulunmaması
28. Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme ile Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme ile Yaptırılması
29. Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisinde Görüşülmemesi



---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Ürgüp Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, il belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Belediyenin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da belediyelerin görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Ürgüp Belediyesinin karar organı olan Ürgüp Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 16 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Ürgüp Belediyesinin teşkilat yapısında toplam 6 adet birim bulunmakta olup, doğrudan Başkana bağlı 6 adet müdürlük belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ile Zabıta Müdürlüğüdür. Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	118	14
Sözleşmeli Personel	10	10
Kadrolu İşçi	64	26
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>192</b>	<b>50</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	161	161

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam bir şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

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

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

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		8.713.000,00	171.869,32	8.884.869,32	8.214.601,81	670.267,51	
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		1.466.000,00	-121.455,75	1.344.544,25	1.344.544,25		
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		26.182.000,00	6.172.222,54	32.354.222,54	32.354.222,54		
04	Faiz Giderleri		2.000.000,00	575.686,89	2.575.686,89	2.575.686,89		
05	Carî Transferler		550.000,00	622.628,59	1.172.618,59	1.172.618,59		
06	Sermaye Giderleri	8.883.096,73	34.622.000,00	-953.951,59	43.505.096,73	19.357.561,27		14.310.487,14
07	Sermaye Transferleri		250.000,00	-250.000,00				
08	Borç Verme		1.000,00	-1.000,00				
09	Yedek Ödenek		6.216.000,00	-6.216.000,00				
<b>Toplam</b>		<b>8.883.096,73</b>	<b>80.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>89.837.038,32</b>	<b>65.019.235,35</b>	<b>670.267,51</b>	<b>14.310.487,14</b>

Ürgüp Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 80.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 8.883.096,73 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı

88.883.096,73 TL olmuştur. Yıl içinde 65.019.235,35 TL bütçe gideri yapılmış, 670.267,51 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 14.310.487,14 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

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

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	9.399.000,00	7.935.114,88	72.461,09	7.862.653,79	83,65
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.061.000,00	9.212.646,77	153.534,31	9.059.112,46	99,9
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	6.016.000,00	108.940,37	3.685,00	105.255,37	0,02
05- Diğer Gelirler	26.595.000,00	21.735.162,85	60.839,01	21.674.323,84	81,5
06- Sermaye Gelirleri	13.904.000,00	21.212.668,93	209.910,27	21.002.758,66	151
08-Alacaklardan Tahsilat	25.000,00	25.000,00		25.000,00	100
09- Red ve İadeler					
<b>Toplam</b>	<b>65.000.000,00</b>	<b>60.229.533,80</b>	<b>500.429,68</b>	<b>59.729.104,12</b>	<b>91,90</b>

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %91,90 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%83,65), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%99,9) seviyesinde, sermaye gelirleri ise (%151) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	8.713.000,00	8.214.601,81	94,28
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.466.000,00	1.344.544,25	91,72
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	26.182.000,00	32.354.222,54	123,58
04- Faiz Gideri	2.000.000,00	2.575.686,89	128,79
05- Cari Transferler	550.000,00	1.172.618,59	213,21
06- Sermaye Giderleri	34.622.000,00	19.357.561,27	55,92
07- Sermaye Transferleri	250.000,00		0,0
08- Borç Verme	1.000,00		0,0

09- Yedek Ödenekler	6.216.000,00		0,00
<b>Toplam</b>	<b>80.000.000,00</b>	<b>65.019.235,35</b>	<b>81,27</b>

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %81,27 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %123,58 oranında aşılmıştır, artışın sebebi önemli oranda elektrik alımlarındaki artıştır. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %128,79 oranında aşılmış olup bu durum İller Bankasından alınan kredilerden kaynaklıdır. Cari Transferlere ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %213,21 gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	7.334.511,19	9.116.568,44	7.935.114,88	24	13
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.731.566,95	7.359.379,50	9.212.646,77	9	25
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.938.600,06	1.749.954,20	108.940,37	-10	-94
Diğer Gelirler	18.891.739,55	22.030.849,42	21.735.162,85	17	-1
Sermaye Gelirleri	3.506.578,85	10.109.928,20	21.212.668,93	188	110
<b>Toplam</b>	<b>38.402.996,6</b>	<b>50.366.679,76</b>	<b>60.204.533,8</b>	<b>31</b>	<b>20</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	20.310,19	368.626,74	500.429,688	1.715	36
<b>Net Toplam</b>	<b>38.382.686,41</b>	<b>49.998.053,02</b>	<b>59.704.104,112</b>	<b>30</b>	<b>19</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 9.706.051,092 TL'lik (%19) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 1.641.013,83TL (%94) azalma olmuş; vergi gelirlerinde 1.181.453,56 TL (%13), sermaye gelirlerinde 11.102.740,73 TL (%110) tutarlarındaki artışlar toplam üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	---	---

Personel Giderleri	6.487.017,68	6.747.055,52	8.214.601,81	4	22
SGK Devlet Prim Giderleri	984.628,62	1.153.198,35	1.344.544,25	15	17
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.169.690,52	25.990.004,03	32.354.222,54	43	24
Faiz Giderleri	2.798.141,12	2.034.335,26	2.575.686,89	-27	27
Cari Transferler	360.093,81	92.623,77	1.172.618,59	-74	1.166
Sermaye Giderleri	3.793.515,30	14.587.732,90	19.357.561,27	2,85	34
Sermaye Transferleri		174.664,95			
<b>Toplam</b>	<b>32.593.087,05</b>	<b>50.779.614,78</b>	<b>65.019.235,35</b>	<b>56</b>	<b>28</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 14.239.620,57 TL (%28) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 1.467.546,29 TL (%22), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 191.345,90 TL (%17) arttığı görülmektedir.

Mal alım ve hizmet giderlerinde 6.364.218,51 TL'lik (%24), sermaye giderlerinde 4.769.828,37 TL'lik (%34) artış ve sermaye transferlerinde 174.664,95 TL'lik azalış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 541.351,63 TL'lik (%27) bir artış olmuştur. Faiz artışı devralınan beldelerin kredi faizlerinden kaynaklanmış olup, özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe denklığı sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 45.431.085,99 TL, Faaliyet Geliri 49.863.913,18 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 4.432.827,19 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ürgüp Belediyesi Personel Ltd.Şti.	100.000,00	100.000,00	100

---

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

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

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

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

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

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
  - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
  - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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



---

---

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim

---

prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ürgüp Belediyesinin iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla; ilgili mevzuat, kurum faaliyet raporu ve düzenlilik denetim rehberinde yer alan iç kontrol sistemi değerlendirme formu esas alınarak yapılan inceleme sonucunda iç kontrol sistemi ile ilgili olarak tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

- Belediyenin organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmemiştir. Belediyenin organizasyon şeması olmakla birlikte buna bağlı olarak fonksiyonel görev dağılımı sadece müdürlükler bazında (müdürlüklerin görev ve yetkilerinin belirlenmesi) belirlenmiştir. Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmamış ve personele bildirilmemiştir.
- Belediyenin faaliyetlerine ait iş akış süreçleri, belirli işlemler için kısmen hazırlanmıştır. İdarenin diğer faaliyetlerine ilişkin iş akış süreçleri oluşturma çalışmaları devam etmektedir. İş akış süreçlerindeki imza ve onay mercileri belirlenmemiş ve personele duyurulmamıştır.
- Yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlenmesine ilişkin bir çalışma yapılmamıştır
- Belediye yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almamaktadır. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği Standart 9 kapsamında; hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü için görevler farklı kişilere verilmemiştir.
- 2021-2022 Kamu İç kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

- Belediyede ilk etik kurulu 02.12.2009 tarihinde kurulmuş ve en son 16.01.2017 tarihinde güncellenmiştir. 06.10.2021 tarihinde başlatılan iç kontrol çalışmaları kapsamında 07.10.2021 tarihinde belediye personeline kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaya başlanmıştır.
- Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına duyurulmamıştır.
- Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.
- Belediyede ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmamıştır.
- Belediye 5393 sayılı Belediye Kanun'un 41'nci maddesi kapsamında nüfusu 50.000'in altında olduğu için stratejik plan hazırlanmamıştır.
- Belediyenin performans programı bulunmamaktadır.
- Belediye kurumsal riskleri ve iç kontrol risklerini belirlememiştir.
- Belediyede ön mali kontrol sistemi kurulmamıştır.
- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak etkin bir yönetim bilgi sistemi bulunmamakla birlikte, belediye tarafından veri toplanmasına yönelik kullanılan çeşitli bilişim sistemleri kullanılmakta, sistemlerin bilgi ve rapor üretmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.
- Belediyenin İdare Faaliyet Raporu bulunmamaktadır.
- Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut değildir.
- Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmemiştir.
- Sistem, verilerin güvenliğini ve korunmasını sağlayamamaktadır. Verilerin, yedekleme ve yeniden yükleme işlemlerini yerine getirmek veya getirilmesini sağlamak, yedeklerin güvenli bir şekilde korunması için gereken tedbirler alınmamıştır.
- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuştur.
- Belediyede iç denetim birimi ve iç denetçi bulunmamaktadır.
- Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamamıştır.
- İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmemiştir.

Ürgüp Belediyesi bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin önemli ölçüde yerine getirilmediği görülmüştür.

---

---

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Nevşehir Ürgüp Belediyesi 2021 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: Banka Kredileri Hesaplarının Gerçek Durumu Göstermemesi**

Banka kredileri hesaplarına ilişkin tutulması gereken kayıtların ve dönem sonu işlemlerinin yapılmaması nedeniyle, kesin mizanda 300 ve 400 Banka Kredileri Hesaplarındaki kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300-Banka Kredileri Hesabıyla ilgili “Hesabın niteliği” başlıklı 232'nci maddesine göre; *“Bu hesap, kurumca banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400-Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılır.”*

“Hesabın işleyişi” başlıklı 233'üncü maddesinde ise; *“Banka kredileri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda belirtilmiştir. a) Alacak 1) 400-Banka Kredileri Hesabında*

kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba alacak, 400-Banka Kredileri Hesabına borç kaydedilir. 2) Gerek İller Bankasından gerekse diğer bankalardan alınan borç tutarlarının vadesinin bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olması koşuluyla bu hesaba alacak, banka veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir. 3) İller Bankasının, kurum adına yaptığı işlemlerden doğan alacakları vadesinin bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olması koşuluyla bu hesaba alacak, yapılan iş aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili duran varlık hesabına veya 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedilir. b) Borç 1) İller Bankasından alınan borçlara karşılık İller Bankasınca kurum paylarından mahsubu yapılan tutarlardan anapara tutarı bu hesaba borç, faiz tutarının içinde bulunulan yıla ilişkin olan kısmı 630-Giderler Hesabına, geçmiş yıl/yıllara ilişkin olan kısmı ise 381-Gider Tahakkukları Hesabına borç, paylardan borç mahsubu yapıldıktan sonra gönderilen tutar 102- Banka Hesabına borç, o ayki toplam kurum payı 600-Gelirler Hesabına alacak; diğer taraftan faiz tutarı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, payı toplamı 805-Gelir Yansıtma hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. 2) Nakit olarak ödenen anapara tutarı bu hesaba, faiz tutarının içinde bulunulan yıla ilişkin olan kısmı 630- Giderler Hesabına, geçmiş yıl/yıllara ilişkin olan kısmı ise 381-Gider Tahakkukları Hesabına borç, ödeme toplamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak, diğer taraftan faiz tutarı 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.” hükümleri düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre, kurumların İller Bankası ve diğer bankalardan alacakları krediler vadelerine göre 300 veya 400 Banka Kredileri Hesaplarının alacağına kaydedilecektir. Alınan kredilerden vadesi bir yılın altında olanlar veya bir yılın altına düşenler 300- Banka Kredileri Hesabının alacağına, vadesi bir yıldan uzun olanlar ise 400- Banka Kredileri Hesabının alacağına izlenecektir. Vadesi gelip borcun tamamının ya da taksitinin ödenmesi halinde ise ödenen tutarın anaparaya ilişkin kısmı 300- Banka Kredileri Hesabının borcuna kaydedilerek muhasebeleştirilecektir.

Yapılan incelemede Belediyenin kredi ödemeleri itfa tabloları ve kesin mizan kayıtları arasında farklılıklar bulunduğu tespit edilmiştir. 300 ve 400 Banka Kredileri Hesaplarının anapara tutarları ile idareden alınan borç ödemelerinin itfa tabloları karşılaştırılmış, 300 ve 400 Banka Kredileri Hesaplarının ve dönem sonu işlemlerinin hatalı olduğu tespit edilmiştir.

İtfa tablosunda Belediyenin İller Bankasından kullandığı kredilere ilişkin 2021 yılında ödenecek olan anapara toplamı 17.684.167,51 TL, Ticari Bankadan kullandığı kredilere

---

ilişkin 2021 yılında ödecek olan anapara toplamları ise 2.556.475,47 TL olmak üzere toplam 20.240.642,98 TL'dir. Kesin mizanda 300-Banka Kredileri Hesabında 0 TL, 400-Banka Kredileri Hesabında ise 20.164.934,04 TL alacak kalanı görünmektedir.

Her iki tablo birlikte değerlendirildiğinde; 2021 yılı mizanında ödenecek anapara toplamını gösteren olan 300-Banka Kredileri Hesabının alacak bakiyesi 2.537.618,72 TL, 2021 yılı sonrasına kalan anapara ödemelerini gösteren 400-Banka Kredileri Hesabı'nın alacak bakiyesi ise 17.703.024,26 TL olmalıdır. 300-Banka Kredileri Hesabı'nın 2.537.618,72 TL olması gerekirken 0 TL olması nedeniyle hesapta 2.537.618,72 eksik tutar yer almakta, 400-Banka Kredileri Hesabı'nın ise 17.703.024,26 TL olması gerekirken 20.164.934,04 TL olması nedeniyle hesapta 2.461.909,78 TL fazla tutar yer almaktadır.

Mali tabloların Belediyeye ait borçların gerçek durumunu tam ve güvenilir şekilde ortaya koyması adına gerekli çalışmalar yapıp, kullanılan kredilere ilişkin eksik ve fazla tutarların vadelerine göre ayrıştırılması ve hesaplara girişlerinin yapılması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması**

Belediye tarafından elde edilen su satış gelirlerinin kaydında, 391- Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının tahakkuk aşaması yerine tahsilat aşamasında kullanıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Vergiye doğuran olayın meydana gelmesi" başlıklı 10'ncü maddesinde; "*Vergiye doğuran olay: Su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında bunların bedellerinin tahakkuk ettirilmesi, anında meydana gelir*" denilmektedir.

26.04.2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "1-mükellefiyet/ç-vergiye doğuran olay/1- vergiyi doğuran olayın meydana gelmesi" başlıklı bölümünde; "*3065 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde vergiyi doğuran olayın hukuki şartları, vergiye tabi işlemlerin özelliklerine göre ayrı ayrı tayin ve tespit edilmiştir. ... Su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında bunların ilgili müesseselerce bedellerinin tahakkuk ettirilmesi ile vergiyi doğuran olay meydana gelir. Kanunun (2/3) üncü maddesi uyarınca su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri dağıtımlar mal teslimi sayılmıştır. Ancak, bu tür malların teslimi önceden gerçekleştirildiği halde bu aşamada vergilendirilmesi mümkün olmadığından Kanunun bu maddesine dayanılarak vergilendirme, bunların bedellerinin hesaplandığı anda yapılır. Ayrıca*

---

*vergiyi doğuran olay bu malların bedellerinin tahakkuk ettirildiği, yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda meydana gelmiş sayılır. Bu mükelleflerin mal bedellerini tahsil edip etmemeleri vergiyi doğuran olay açısından önemli değildir. Sonradan tahakkuk tutarlarında meydana gelebilecek değişiklikler Kanunun 35 inci maddesi hükmüne göre düzeltilir.” şeklinde düzenleme yapılmıştır.*

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 29'üncü maddesinde; “*Bu hesap, teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılır.*” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, su, elektrik, gaz ve benzeri enerji dağıtım ve kullanımlarında bunların bedellerinin ilgili kurumlarca tahakkuk ettirilmesi anında katma değer vergisi açısından vergiyi doğuran olay meydana gelmektedir. Dolayısıyla söz konusu gelirin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın mal bedeli tahakkuk ettirildiğinde yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda (su abonelerinin sayaçlarının belediye görevlileri tarafından okunarak su fatura bildirimini düzenlendiğinde) katma değer vergisi açısından vergiyi doğuran olay meydana geldiğinden 391- Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının da bu aşamada kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin su satışı gelirlerinde 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının, gelirin tahakkuk aşaması yerine tahsilat aşamasında kullanıldığı görülmüştür. Bu durumda su satışı gelirlerine ilişkin katma değer vergisi gelirin tahakkuk ettiği dönem katma değer vergisi beyannamesine dâhil edilmesi gerekirken gelirin tahsil edildiği dönem katma değer vergisi beyannamesine dâhil edilmekte, bir başka deyişle idarenin vergi dairesine verdiği katma değer vergisi beyannameleri de hatalı düzenlenmektedir.

391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının, gelirin tahakkuk aşamasında kullanılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Satılan Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması**

2021 yılında yapılan taşınmaz satış ihalelerinde, satışı yapılan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki çıkış kayıtlarının taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil satış bedeli üzerinden yapıldığı ve bu şekilde muhasebe kayıtlarına alındığı görülmüştür.

---

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin, 250-Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişinin konu edildiği 189’ncu maddesinde; satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedelinin 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedelinin 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede 2021 yılı içinde satışı yapılan, mülkiyeti Belediyeye ait bir adet taşınmazın ve belediyenin hisseli payı bulunan 13 adet taşınmazın satış değerleri ile kayıtlı değerleri arasında herhangi bir değerlendirme yapılmadan satış bedelleri üzerinden kayıtlardan çıkarıldığı tespit edilmiştir. Satış bedeli üzerinden çıkışı yapılan 14 adet taşınmazın kayıtlı değerinin toplam 924.901,95 TL olduğu, toplam satış bedelinin 19.537.522,53 TL olduğu tespit edilmiştir. Hatalı kayıtlar nedeni ile satış bedeli ile kayıtlı bedel arasındaki 18.612.620,58 TL fark kadar; 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 600-Gelirler Hesabı ve 590- Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı eksik görünmektedir.

Taşınmazların satış işlemleri ile ilgili olarak yapılan hatalı kayıtlar mevzuata aykırılık teşkil etmekle birlikte Belediyenin mali tablolarının gerçek durumu yansıtmamasına sebep olmaktadır.

#### **BULGU 4: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması**

Belediye tarafından diğer kurumlara tahsis edilmiş arazi, arsa ve binalardan oluşan taşınmazların tahsis işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve ilgili yardımcı hesaplarda takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği’nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187’nci maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile tahsisli kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibariyle izleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 250-Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin 189’uncu maddesinde; tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kurum tarafından arazi ve arsaların kayıtlı değeri üzerinden 250-Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç



kaydedilmesi gerektiği, 252-Binalar Hesabına ilişkin 193'üncü maddesinde; tahsise konu edilen binaların tahsis eden kurum tarafından binaların kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedileceği; ayrıca binalara ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortisman Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Varlıklara İlişkin İlkeler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde; Kamu idareleri tarafından tahsis edilen ya da tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ilişkin bilgilerin dipnotlarda gösterileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında ise Belediyenin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar ilgisine göre; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesapları ile 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak belirlenmiştir.

Belediyenin mülkiyetinde olan, tahsis ettiği ve tahsis alınan taşınmazlar için detaylı hesap planında yer alan ikinci düzeydeki kodlara uygun tasnif yapılmaması, mali tablolarda hangi tutarda taşınmazın Belediyenin kendi mülkiyetinde olduğu, hangi tutarda taşınmazın tahsis edildiği veya tahsisli kullanıldığına anlaşılmasına neden olmakta, 250- Arazi ve Arsalar, 252-Binalar ve 500-Net Değer Hesaplarında hataya yol açmaktadır.

Mali tabloların taşınmazların mülkiyet ve kullanım durumları hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunması açısından, tahsis işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Hesap Planına uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve taşınmazların yardımcı hesap kodları itibarıyla izlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Göstermemesi**

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlemelerin yapılmadığı, ilgili taşınmazları ihtiva eden Yönetmelik'in ekinde yer alan taşınmaz formları ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği, cins tahsislerinin yapılmadığı ve söz konusu taşınmazların tümünün muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz

---

işlemleri” başlıklı 44’üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir. Buna istinaden 2006 tarih ve 10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır.

#### **a) Taşınmazların Değerleme İşlemlerinin Yapılmaması**

Belediyenin 2021 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde Belediyenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı dolayısıyla da 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri, 252-Binalar, 500-Netdeğer/Sermaye Hesaplarının gerçek değerleri ile mali tablo ve raporlarda yer almadığı görülmüştür.

Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinin 2’nci fıkrasında;

*“Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak;*

*a) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,*

*b) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,*

*c) Ek 1’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazlar,*

*ç) Ek 1’deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazlar,*

*d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar,*

*iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır.” hükümleri yer almaktadır.*

---

Mezkur Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise hükümlerine yer verilen 5'inci madde uyarınca yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak Belediye tarafından mülkiyetinde yer alan taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümlerinde belirtilen değerler esas alınarak kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak Belediyenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların, Yönetmelik hükümlerinde belirtilen değerler esas alınarak kayıtlara alınmaması halinin mevzuat hükümlerine uyarlı olmadığı ve söz konusu durumun mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

#### **b) Yönetmelik Hükümleri Çerçevesinde Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi**

Taşınmaz kayıtlarının, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çerçevesinde yapılmadığı, anılan Yönetmelik'in ekinde yer alan taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği görülmüştür.

Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde;

*"(1) Kamu idareleri;*

*a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu"nda,*

*b) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3'teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,*

*c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki "Orta Malları Formu"nda,*

*ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki "Genel Hizmet Alanları Formu"nda,*

*d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin*

---

*yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda", yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.*

(2) *Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur."* hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca belediye taşınmazlarının, söz konusu Yönetmelik eki Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda, Orta Malları Formu'nda, Genel Hizmet Alanları Formu'nda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazılarak kaydının tutulması ve bu formların esas alınması suretiyle taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

Ancak Belediyeye ait taşınmazlar için söz konusu formların tutulmadığı bu nedenle de Mali Hizmetler Birimince ilgili formlar konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Belediye tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ekinde yer alan icmal cetvellerinin düzenlenmemesi ve Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmaz bilgilerinin konsolide edilmemesi mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

### **c) Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından bir kısmının cins tashihiinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi, "*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*" şeklinde tanımlanmaktadır.

---

Aynı Yönetmelik'in 10'ncu maddesinde taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmektedir.“(1)Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullarımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar. (2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazların olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Belediye Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Dernek, Oda, Spor Kulübü ve Özel Kişilere Tahsis Edilmesi**

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların mevzuata aykırı olarak dernek, vakıf, oda ve özel kişilere tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Bu çerçevede;

- Cumhuriyet Mahallesi 1316 ada 1 parselde bulunan taşınmaz (arsa) süresiz olarak kendi hizmet binasını yapması amacıyla Ticaret ve Sanayi Odasına tahsis edilmiştir.
- Fatih Mahallesi 1424 ada 1 parselde bulunan taşınmaz (büro) 02.02.2012 tarihli Meclis Kararı ile 3 yıllığına özel kişilere tahsis edilmiştir.
- Fatih Mahallesi 1424 ada 1 parselde bulunan taşınmaz (spor kompleksi) 02.02.2012 tarihli Meclis Kararı ile 3 yıllığına spor kulübüne tahsis edilmiştir.

- 
- Evka Mahallesi 1118 ada 1 parselde bulunan taşınmaz (arsa) 02.03.2012 tarihli Meclis Kararı ile süresiz olarak kamu yararına çalışan dernek statüsünde olmayan derneğe tahsis edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesine göre; Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilmekte ve tahsis edilen taşınmazlar amacı dışında kullanılmamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla" ilişkiler başlıklı 75'inci maddesinde;

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

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

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

hükümleri yer almaktadır.

Diğer taraftan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'ncü maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumlarınca gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı düzenlenmiştir. Aynı fıkranın ikinci cümlesinde genel yönetim kapsamında yer alan kurumların bütçelerinde öngörülmesi kaydı ile yukarıda yer alan hususa bir istisna getirilmiş ise de 6360 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'nci maddesine eklenen ek fıkra ile belediyeler bu kapsamdan dahi çıkarılmış

---

---

ve belediyelerin dernek ve vakıflara yardım yapmasının, menfaat sağlamasının tamamen önüne geçilmiştir.

Gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin mülkiyetlerindeki taşınmazları tahsis edebilmeleriyle ilgili hususlar düzenlenmiş bu tahsislerin hangi kurum, kuruluşlara, hangi amaçla ve hangi koşullarda yapılabileceği belirlenmiştir. Mevzuat hükümlerine uygun olmadan yapılan tahsislerin iptali gerekmektedir.

## **BULGU 2: Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması**

Belediye tarafından İl Özel İdaresine, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na aykırı olarak 25 yılı aşan süre için taşınmaz tahsisi yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

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

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gerçekleştirilen tahsis işleminin süresi ise yirmi beş yılı aşamaz.

Yapılan incelemede İl Özel İdaresi Müdürlüğüne tahsise konu olan Fatih Mahallesi 1297 ada 1 parselde yer alan taşınmazın 20.05.2004 tarihli Meclis Kararı ile "süresiz" olarak

---

tahsis edildiği ancak anaokulu yapılmak üzere tahsis edilen taşınmazın İl Özel İdaresi tarafından değil, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olarak çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği için süresiz tahsis kararları kanuna aykırılık oluşturmaktadır.

Belediye Meclisi tarafından eski tahsis kararının yerine, söz konusu taşınmazın en fazla 25 yılı içerecek şekilde Milli Eğitim Bakanlığına tahsis edilmesine dair karar alınması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Taşınmaz Kiralamalarında Encümen Kararı Alınmaması**

Belediyenin kiraya verdiği 3 yılı aşmayan taşınmazlar için Encümen kararı almadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'ncü maddesine göre; süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar verme yetkisi belediye encümenine aittir.

Yapılan incelemede 28 adet taşınmazın Encümen kararı alınmaksızın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45'nci maddesine göre açık ihale ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Üç yılı aşmayan taşınmaz kiralamaları için Encümen Kararı alınması gerekmektedir.

### **BULGU 4: Taşınmaz Kiralamasına Ait İhale Şartnamesi ve Kira Sözleşmesi Hükümlerinin Takibinin Yapılmaması**

Belediye tarafından otel, motel, turistik tesis ve kültür alanları yapılması ve işletilmesi için ihale edilen 212 adet taşınmaza ilişkin olarak; İhale Şartnamesi ve Kira Sözleşmesi hükümleri gereğince, yüklenici tarafından yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin takip ve tespit işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kayakapı Mahallesi, 1985 yılında UNESCO tarafından Dünya Miras Listesine dâhil edilen "Göreme Milli Parkı ve Kapadokyanın Kayalık Bölümler" alanının sınırları içerisinde yer almaktadır. Nevşehir Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'nun 1999 yılında hazırladığı 1/25.000 ölçekli sit sınırlarına göre, Kayakapı sınırları dâhilindeki açık alanlar, 1. ve 3. derece doğal sit alanı olarak, kentsel doku ise kentsel sit alanı olarak tescillidir.



---

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 115'nci maddesi ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5'nci maddesine dayanılarak 11.09.2001 tarih ve 2001/341/490 sayılı ve 12.03.2002 tarih ve 104-152 sayılı Encümen Kararları ile Kayakapı Mahallesi'nde yer alan vatandaşlara ait 201 adet taşınmaz (arsa, bahçe ve tarla) Belediye tarafından kamulaştırılmıştır.

07.02.2002 tarih ve 3/7 sayılı ve 05.04.2002 tarih ve 3/8 sayılı Belediye Meclisi kararları ile mülkiyeti Ürgüp Belediyesine ait 11 adet taşınmaz ile birlikte Kayakapı Projesi çerçevesinde yer alan toplam 212 adet taşınmazın turizm amaçlı turistik tesis olarak kullanılmak amacıyla 2886 sayılı Kanun'un 64'ncü maddesi uyarınca 49 yıllığına kiraya verilmesine karar verilmiştir.

Belediye tarafından Kayakapı Mahaltesinde yer alan 212 adet taşınmaz Belediye Encümeninin 22.05.2002 tarih ve 2 sayılı kararıyla 1.000.000.000 TL (yeni parasal sisteme göre 1.000 TL) bedel ile 49 yıllığına kiraya verilmiştir. Mevcut 212 adet taşınmazın 36 tanesi üzerine kiracı tarafından otel yapılarak işletilmeye başlanmıştır.

İhalede tespit edilen bedel üzerinden artışlar yapılarak güncellenen kira bedeli 2021 yılı itibarı ile 4.786 TL'dir. Kira Sözleşmesi'nin 4'üncü maddesine göre; kira süresinin başlangıç tarihi, yatırımın tamamlandığı ve tesisin işletmeye açıldığı, tesis eğer etaplar halinde işletmeye açılacaksa, ilk etabın işletmeye açıldığı tarih olacaktır. Yatırım 5 yıl içinde tamamlanarak tesis işletmeye açılmazsa dahi yıllık (nakit) kira bedeli 6'ncı yılın başından itibaren ödenmeye ve kira süresi de yine bu tarihte işlemeye başlayacaktır. "Kayakapı Mahallesi'nin Bir Bütün Olarak Kapalı Teklif Usulü ile Kiraya Verilmesine Dair Özel Şartname"nin 2'nci maddesinde ise kira bedelinin her yıl %25 artırılacağı hususuna yer verilmiştir. Aynı Şartname'nin 4'üncü maddesi ve Kira Sözleşmesi'nin 8'inci maddesine göre; yatırımın bitirilme süresi, taşınmazların tümünün kamulaştırma işlemleri tamamlanarak, yapılacak yer tesliminden itibaren 5 yıldır. Yine aynı maddelerde, yatırıma engel olabilecek başta heyelan, deprem, savaş, grev gibi mücbir sebep hallerinde geçecek sürelerin yatırım süresine ekleneceği hususuna da yer verilmiştir. Konuya ilişkin incelemede, 2021 yılına kadar 212 adet taşınmazdan 36 tanesi için yapı ruhsatı alındığı tespit edilmiş, kira ödemelerinin 2014 yılında başladığı anlaşılmış ancak yer tesliminin ne zaman yapıldığı, yatırımın zamanında tamamlanıp tamamlanmadığı, yatırımı geciktirecek mücbir sebeplerin olup olmadığı hususlarında belgelere rastlanmamış ve dolayısıyla kira ödemelerinin başlaması gereken tarih belirlenememiştir.

İhale Şartnamesi'nin 2'nci maddesi ve Kira Sözleşmesi'nin 8'inci maddesine göre; yüklenici, kiraya verilecek taşınmazlardan Belediyeye ait olmayıp da kamulaştırılması gereken taşınmazlar için anlaşma yoluyla ve/veya yetkili mahkemece saptanacak olan kamulaştırma

---

bedelleri ile faiz ve yargılama, tapu harç ve giderlerinin tamamını Belediyeye nakden ödeyecektir. Belediye Kıymet Takdir Komisyonu tarafından saptanan tahmini kamulaştırma bedeli 250.584.450.496 TL (yeni parasal sisteme göre 250.584,45 TL)'dir. Denetim sırasında kamulaştırma giderlerinin yüklenici tarafından Belediyeye ödendiğine dair herhangi bir belge Belediye tarafından ibraz edilmemiştir.

İhale Şartnamesinin 2'nci maddesi ve Kira Sözleşmesi'nin 8'nci maddesine göre; ihaleyi alan kişi/ firma/ ortaklık, yatırımın gerçekleştirileceği arazinin sınırları içinde yapılacak olan "altyapı" yatırımlarının tamamını üstlenecektir. İhaleyi kazanan kişi/ firma/ ortaklık ayrıca, işletmek üzere kiralamış bulunduğu "Kayakapı Mahallesi Yapıları" için koruma amaçlı imar planı, belgeleme (röleve), dönemleme (restitüsyon), koruma/onarım (konservasyon ve restorasyon), detaylı projelendirme ve uygulama işlerini kapsayan "tesis yatırımlarını" yapacak/yaptıracaktır. Bu konuda yapılan incelemede yüklenici tarafından altyapı yatırımlarının ve tesis yatırımlarının tamamlandığını gösteren herhangi bir belgeyi Belediye ibraz edememiştir. Ayrıca koruma amaçlı imar planı, belgeleme (röleve), dönemleme (restitüsyon), koruma/onarım (konservasyon ve restorasyon), detaylı projelendirme ve uygulama işlerini gösteren belgeler de Belediye tarafından ibraz edilmemiştir.

İhale Şartnamesi'nin 2'nci maddesine göre; kamulaştırma giderleri, altyapı yatırımları ve tesis yatırımları için tanımlanmış tahmini bedel, şartname ekinde bulunan keşif özetinde yer alan tutar olup, en az 7.000.000.000.000 TL (yeni parasal sisteme göre 7.000.000 TL)'dir. Ancak yapılan incelemede yüklenici tarafından en az 7.000.000.000.000 TL (yeni parasal sisteme göre 7.000.000 TL) yatırım yapıldığına dair herhangi bir belge Belediye tarafından ibraz edilmemiştir.

İhale Şartnamesi'nin 2'nci maddesine göre; yatırımcı kişi/ firma/ ortaklık, Belediye tarafından onaylanacak detaylı yatırım projelerini, kendi kaynaklarından finanse etmek koşulu ile uygulamaya koyacaktır. Belediye onay için sunulan detaylı yatırım projelerini en geç 15 gün içerisinde onaylayacak veya reddedecek ya da uygun bulunmayan hususların düzeltilmesi için iade edecektir. İhale Şartnamesi'nin 15'nci ve Kira Sözleşmesi'nin 8'nci maddesine göre; tüm aşamalara ilişkin detaylı projeler kiracı tarafından hazırlanacak, Belediyenin ve Koruma Kurulunun onayına sunulacak, onaylanması halinde, gerekli yapı ruhsatının alınmasıyla, yüklenici kaynaklarından finanse edilerek uygulamaya konulacaktır. Uygulaması biten kısımlar için, istem halinde yapı kullanma izin belgesi verilecektir. Belediye ve Koruma Kurulu tarafından onaylanan projelerin uygulanmasındaki tüm sorumluluklar, iş güvenliği ve kazalar

---

dâhil, kiracıya ait olacak ve ruhsat giderleri de üst yapı yatırımlarından sayılarak, yüklenici tarafından karşılanacaktır. Ancak incelemede Belediye ve Koruma Kurulu tarafından onaylanan yatırım projesine rastlanmamıştır.

İhale Şartnamesi'nin 4'ncü maddesi ve Kira Sözleşmesi'nin 7'nci maddesine göre; Taşınmaz, giderleri kiracıya ait olmak üzere sigortalanacaktır. Ancak denetim sırasında taşınmazın sigortalandığına dair belgelerin de Belediyede bulunmadığı anlaşılmıştır.

İhale Şartnamesinin 4'ncü maddesi ve Kira Sözleşmesi'nin 8'nci maddesine göre; yatırımcı firma her hangi bir zamanda yatırımından ya da sözleşmenin uygulanmasından vazgeçerse, yatırımın o güne kadar gerçekleşen kısmını karşılıksız olarak Belediyeye terk edecek, kati teminat irat kaydedilecektir. Ayrıca ihale üzerinde kaldığı halde, haklı bir nedene dayanmaksızın süresi içerisinde kamulaştırma bedellerini ödemeyen, altyapı ve üstyapı yatırımlarını yapmayan kişi/ firma/ ortaklık 50.000.000.000 TL (yeni parasal sisteme göre 50.000 TL) ceza ödeyecektir. İhale Şartnamesi'nin 4'ncü maddesi ve Kira Sözleşmesi'nin 8'nci maddesine göre; yapılacak tüm yatırımlar yatırımcı firmanın (kiracı) kayıtlarında yer alacak, kiracı kişi/ firma/ ortaklık, kira süresi sonunda, yapmış bulunduğu sabit inşaat yatırımını ilk projeye uygun, sağlam ve kullanılabilir bir şekilde Belediyeye terk edecek, bu kalemler için her hangi bir maddi karşılık talep edemeyecektir.

İhale Şartnamesi'nin 28'nci maddesine göre; şartname hükümlerinden herhangi birinin ihlali halinde ihale Belediye tarafından tek taraflı fesh edilecek olup, ihaleye katılacaklar, ihale şartnamesini okuyarak, aynen kabul ettiklerine dair imzalayacaklardır. Kira Sözleşmesi'nin 11'nci maddesine göre; İhale Şartnamesi ve ekleri, Kira Sözleşmesi'nin uygulanmaya uygun ekleridir. Kira sözleşmesinde eksik olan hususlarda İhale Şartnamesi'ndeki hükümler uygulanacaktır.

Belediye tarafından İhale Şartnamesi ve Kira Sözleşmesi hükümleri gereğince, konuyla ilgili yukarıda bahsi geçen belgelerin temin edilmesi, yüklenicinin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğine ilişkin incelemelerin yapılması ve duruma uygun olarak İhale Şartnamesi ve Kira Sözleşmesi'nin ilgili hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 5: Taşınmaz Kiralamalarında İhaleye Esas Alınan Tahmin Edilen Bedelin Hatalı Belirlenmesi**

Belediyeye ait taşınmazların kiralanması ihalelerinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'ncu maddesine göre; *"tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir."* hükmü yer almaktadır.

Kanun maddesinde belirtilen iş ve işlemlerin, işinin ehli olmak şartıyla en az üç kişiden oluşacak komisyon marifetiyle yürütülmesi, piyasa fiyatı araştırma sürecinde resmi kurumlarca bildirilen emsal bedellere riayet edilmesi, gerekmesi halinde gayrimenkul değerlendirme şirketlerinden hizmet almak suretiyle taşınmaz değerlerinin belirlenmesi, piyasa fiyatı araştırma süreci sonunda ilgili taşınmazın bedeli hakkında oluşan kanaatin bir rapora bağlanarak komisyon üyeleri tarafından imza altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede taşınmaz kiralama işlemlerinin tamamında kıymet takdir komisyonu görevlendirildiği ancak kiraya verilecek taşınmazların, tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden vs. görüş alınmadığı, bedel tespit tutanağına sadece parasal tutar yazılarak bir tahmin edilen bedel bulunduğu tespit edilmiştir.

Taşınmazların kiralanması için yapılan ihalelerde tahmin edilen bedelin hesaplama şekli 2886 sayılı Kanun'un 9'ncu maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu tür ihalelerde tahmin edilen bedelin hatalı belirlenmesi varlıkların rayiç bedeli (gerçek değeri) üzerinden kiraya verilememesine yol açabileceğinden Belediye taşınmazlarının kiralanması ihalelerinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 6: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerine İstinaden Taşınmazların Kiralanması**

Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine istinaden

---

taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi ile kiraya verildiği görülmüştür.

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede üç ayrı telekomünikasyon şirketinden baz istasyonu kurulması için alınan geçiş hakkı ücretlerine karşılık Encümen Kararı alınmak suretiyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi ile belediye taşınmazlarının 3 yıllığına kiraya verildiği tespit edilmiştir.

---

2886 sayılı Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; "*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 hangi işlerin bu kapsamda ihale edilebileceği belirlenmiştir;

Madde hükmünde belirtildiği üzere taşınmazların kiralanması hususunda bu fıkra kapsamında pazarlık usulünün uygulanabilmesi için şu iki şartın birlikte mevcudiyeti gerekmektedir:

- Taşınmazın, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan olması,
- İşin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılmıyor olması.

Dolayısıyla 51/g yöntemine göre pazarlık usulünün; devlete ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan, genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Hazine adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan gerekçelerle, belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların pazarlık usulü ile kiralanması mümkün olmayıp mevzuata aykırı bir işlem tesis edildiği değerlendirilmektedir.

Belediyenin elde ettiği gelirler geçiş hakkı ücreti olduğu için kiralama için iptal edilmesi ve Meclis Kararı alınması suretiyle işletmeler ile Belediye arasında geçiş hakkı ve ücretine ilişkin sözleşme yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması**

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin Ürgüp Tapu Müdürlüğü tarafından Belediyeye bildirilmediği, Belediye tarafından da bu işlemlere ilişkin bilgilerin ilgili idareden istenmediği tespit edilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanun'u ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanun'u, belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak

---

amacıyla Tapu idaresine kamulaştırma işlemleri, devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk bir vergi güvenlik önlemi olarak getirilmiştir. Zira emlak vergisi beyana dayalı bir vergidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve taşınmaz malın idare adına tescili" başlıklı 10'ncü maddesinde; *"Bu tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmaz. Ancak, tapu dairesi durumu ilgili vergi dairesine bildirir."*, aynı Kanun'un "Vergilendirme" başlıklı 39'ncü maddesi *"Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur."* hükümleri yer almaktadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Bildirim verme ve süresi" başlıklı 23'ncü maddesinde, *"Bu Kanunun 33'ncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlak vergisi bildirimini verilmesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir."*, *"Vergi değerini tadil eden sebepler"* başlıklı 33'ncü maddesinde *"Bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.)"*, *"Usul hükümleri"* başlıklı 37'nci maddesinde, *"Bu Kanunda geçen "Vergi dairesi" tabiri, belediyeleri ifade eder. "Ödeme süresi"* başlıklı 30'ncü maddesinde, *"Devir ve ferağ yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemi, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir."* hükümleri yer almaktadır.

6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Döner sermaye" başlıklı 8'inci maddesi; *"(1) Genel Müdürlük, ürettiği her türlü tapu, kadastro, harita ve arşiv bilgi ve belgeleri ile sunduğu hizmetlerden gelir elde etmek üzere merkez veya bölge müdürlükleri bünyesinde döner sermaye işletmeleri kurar. (7) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, köy tüzel kişileri ve kalkınma ajanslarının kanunlarla sayılan görevleriyle ilgili yapılacak tapu işlemlerinden ve veri paylaşımından döner sermaye hizmet bedeli tahsil edilmez. Veri paylaşımına ilişkin protokol veya sözleşmelerde, döner sermaye*

---

*hizmet bedellerinin ödenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenebilir.” hükümlerini düzenlemektedir.*

Gayrimenkul mülkiyetinin kamu tüzel kişiliği adına tescil edildiği kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması sonucu; kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilmemiş, emlak vergisi ödenmemiş ve bildirim yapılmamış olması halinde bu hatanın düzeltilmeden devam etmesi ve kamu adına tescil tarihinden sonra tahakkuk yapılmaması gerekirken, eski malik adına tahakkuk yapılmaya devam edilmesi riskleri ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerden dolayı, Tapu İdaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda ilgili belediyeleri bilgilendirmesi; 6083 sayılı Kanun çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması; bu bilgilendirme ve paylaşımın Takbis sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması; Belediye tarafından bilgilendirme ve paylaşım takibinin yapılarak emlak vergisi gelirlerinin güvenceye kavuşturulması gerekmektedir.

#### **BULGU 8: Belediyenin Asli ve Sürekli Hizmetlerini Yerine Getirebilmesi İçin Kapadokya Alan Başkanlığı İle Koordinasyon Sağlanması**

Kapadokya Alan Başkanlığı ve Belediyenin görev ve yetkilerinin çakışması dolayısıyla Belediyenin asli ve sürekli hizmetlerinde gecikme yaşandığı görülmüştür.

01.06.2019 tarihinde 38 nolu Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 01.06.2019 tarihli 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun ile Kapadokya Alanının tarihî ve kültürel değerleri ile jeolojik/jeomorfolojik dokusunun ve doğal kaynak değerlerinin korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılması, planlanması, yönetilmesi ve denetlenmesini sağlamak üzere Kapadokya Alan Başkanlığı Kurulmuştur.

Kanun çerçevesinde 11.06.2020 tarihinde Ürgüp İlçesi Kentsel Yerleşik Alanına İlişkin Geçiş Dönemi Koruma Esasları ve Kullanma Şartları ile Kapadokya Alan Sınırları İçerisinde Yer Alan Plansız Kırsal Yerleşik Alanları ile İskân Dışı Alanlara İlişkin Geçiş Dönemi Koruma Esasları ve Kullanma Şartları yayımlanmıştır.



---

01.06.2019 tarihli 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun'un 2'nci maddesine göre; Kapadokya Alanı, Kanun'un EK-1'inde yer alan Harita ve Koordinat Listesinde sınırları belirtilen Başkanlığın yetkili ve görevli olduğu alanı kapsamaktadır.

Kapadokya Alan Başkanlığının yetki ve görevleri, “tespit, planlama, onaylama, denetleme, yönetme ve tanıtma” başlıkları altında toplanabilir. Buna göre, Başkanlık, alan planlarını yapmak veya yaptırmak ve üst ölçekli planlar haricinde planları onaylamak; alan içindeki uygulamaların uygunluğunu denetlemek ve gerekli durumlarda uygunsuz uygulamalara yönelik yıkım vb. işlemleri yapmak ve bu durumlarda cezai işlemleri uygulamakla yetkilidir. İhtiyaç duyulması halinde kamulaştırma işlemlerini yapmak, Hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların satışı, kiraya verilmesi vb. işlemler için görüş bildirmek Başkanlığın diğer görevleri arasındadır. Kanun ile geçiş dönemi koruma esas ve kullanma şartlarında, alan sınırları içinde kalan belediyelerin kendi yerleşimleri için plan yapma ve yaptırmaya yetkisinin Başkanlığa geçtiği görülmektedir. Kanun ve onunla ilgili çıkarılan Geçiş Dönemi Koruma Esasları ve Kullanma Şartlarında yerel yönetimlerin Alan Başkanlığı mekanizması içinde nasıl bir yer edineceğine dair herhangi bir madde yer almamaktadır.

İlgili mevzuat hükümleri nedeniyle Ürgüp ilçe sınırlarının % 80'i Kapadokya Alan Başkanlığı yetki sınırları içerisinde kalmış, dolayısıyla Belediyenin görev ve yetki alanları ile Başkanlığın görev ve yetki alanı çakışmıştır. Bu durum Belediyenin asli ve sürekli hizmetlerinin sayıldığı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'ncü ve 15'nci maddelerinin bazı hükümlerini uygulanamaz hale getirmekte veya asli ve sürekli hizmetlerin yerine getirilmesini geciktirmektedir.

Örneğin; 7174 sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanun 3'ncü maddesinde “*Kapadokya Alanında geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları ile meri planlara ve Komisyon kararlarına aykırı uygulama yapılamaz. Bu Alanda her türlü aykırı uygulamanın giderilmesini sağlamak, gerektiğinde aykırı uygulamaya konu yapı ve tesisleri yıkmak veya yıktırmak İdarenin yetkisindedir.*” denmektedir. Bahse konu madde gereği Kapadokya Alan Başkanlığı kaçak yapıları yıkmaya ve ceza kesme yetkisine sahiptir. Aynı kaçak yapılara 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili maddeleri gereği yıkmaya ve ceza kesme yetkisi yerel yönetimlerdeki 7174 Sayılı Kanunla birlikte kaçak yapılara işlem tesis edilmesi noktasında yetki karmaşası yaşanmaktadır. 7174 sayılı Kanunla kurulan Kapadokya Alan Başkanlığı Alan Komisyonunun belirlemiş olduğu Ürgüp İlçesi Kentsel Yerleşik Alanına İlişkin Geçiş Dönemi Koruma Esasları ve Kullanma Şartları 4.1 maddesine göre; “*Kanalizasyon, içme suyu şebekeleri, doğalgaz*

*şebekeleri, enerji nakil hattı ve telefon hattında, yeni veya ilave yapılacak projeler Kapadokya Alan Komisyonu'nun uygun görüşü alınarak yapılır.”* denmektedir. Bu madde uyarınca Belediyenin asli görevi olan içme suyu veya kanalizasyon hattı gibi sürekli bakımı ve onarımı yapılması gereken işlemlerde Kapadokya Alan Başkanlığından görüş almadan işlem yapılamamaktadır. Bahse konu aciliyeti olan alt yapı işlerinin yapılmasında izin alma işlemlerinden dolayı gecikmeler yaşanmaktadır. Bu gibi durum ve nedenler çoğaltılabilmektedir.

Kapadokya alanının genişliği göz önünde bulundurulduğunda; tanımlanan yetki ve görevleri yürütecek Başkanlığın tam anlamıyla kurulması ve organize olmasının uzun bir zaman alacağı ortadadır. Nitekim Belediyenin çeşitli işlemler için izin alma süreçleri uzamakta ve hizmetlerin yerine getirilmesinde gecikmeler yaşanmaktadır. Bu noktada, Belediyenin yetki ve sorumluluğundaki asli ve sürekli hizmetleri gecikmeksizin yerine getirebilmesi için bazı konuların açıklığa kavuşturulması hususunda Kapadokya Alan Başkanlığı ve Belediye arasında bir protokol imzalanması gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 9: Belediye Döner Sermaye İşletmesinin Tasfiyesinin Yapılmaması**

Belediyeye bağlı Ürgüp Belediyesi Ürgüp Evleri Toplu Konut Döner Sermayesi İşletmesinin yasal olarak tasfiye edilmesi gerekirken gerekli işlemlerin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Mülga Belediye Kanunu'nun 24.03.1950 tarih ve 5656 sayılı Belediye Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanunun 1'inci maddesi ile ek 2'inci maddesinde, Belediye meclislerinin lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini mecburi belediye hizmetleri arasına koyabilecekleri, Belediyelerin bu maksadı sağlamak üzere bütçelerinde gerekli paraları ayırmak suretiyle döner sermaye tesisine ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılmaya yetkili olacakları belirtilmiştir.

Daha sonra ilgili konu 24.12.2004 tarih 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 69'ncü maddesinde tekrar düzenlenmiştir. Maddeye göre, Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek, konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu

---

---

kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. Belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilecektir.

Ayrıca 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun değiştirilmeden önceki geçici 11'inci maddesinde; Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonların, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edileceği, süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirlerin alınacağı, süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredileceği belirtilmiştir.

Daha sonra aynı madde geçen "31.12.2007" ifadesi, 28.12.2007 tarihli ve 26740 Mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 14.12.2007 tarihli ve 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 28'inci maddesiyle 31.12.2008 olarak değiştirilmiş, 24.7.2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanun'un 38'inci maddesiyle 31.12.2010 olarak tekrar düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Mülga Belediye Kanunu'nun 24.03.1950 tarih ve 5656 sayılı Belediye Kanunu'na Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun'un 1'inci maddesi ile ek 2'inci maddesine göre belediyelerin döner sermaye işletmesi kurabileceği, daha sonra düzenlenen 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 69'ncü maddesi ile bu yetkiye son verildiği ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile de mevcut döner sermaye işletmelerinin tasfiyesinin en geç 2010 yılına kadar yapılmasının gerektiği açıkça anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından ilgili Kanun maddesi, Bakanlar Kurulunun 11.12.2002 tarih ve 2002/4968 sayılı Kararı ile Sayıştay Başkanlığının 31.03.2003 tarih ve 46713/249 sayılı görüşü dayanak gösterilerek Ürgüp Belediyesi Ürgüp Evleri Toplu Konut Döner Sermayesi İşletmesinin mevzuata uygun olarak kurulduğu ve 14.05.2003 tarihinde Ticaret Sicil Gazetesine tescil ettirildiği ancak 2010 yılında tasfiye edilmesi gerekirken tasfiye edilmediği tespit edilmiştir. Belediyenin döner sermaye işletmesinin Ürgüp sınırları içerisinde 1135 ada 1 parselde 2438/18930 hisse ile 18.930 m<sup>2</sup> taşınmazının, banka nezdindeki hesabında 74.860,93 TL tutarında varlığının ve bir adet devam eden davasının bulunduğu görülmüştür.

---

Ayrıntılı şekilde yukarda açıklanan gerekçelerle döner sermaye işletmesinin alacak, hak ve borçları ile Belediyeye devir işlemlerinin yapılması ve mevzuata uygun olarak tasfiye edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 10: İmar Parselasyon Planlarının Usulüne Uygun Yapılmaması**

Belediyenin bazı taşınmazlar için 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'nci maddesine aykırı olarak parselasyon yaptığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Parselasyon planlarının hazırlanması" başlıklı 18'nci maddesine göre; *"Düzenleme sonucu taşınmaz maliklerine verilecek parseller; öncelikle düzenlemeye alınan taşınmazın bulunduğu yerden, mümkün olmuyor ise en yakınındaki eşdeğer alandan verilir."* hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede Ürgüp Revizyon İmar Planı çerçevesinde, Tapuda bağ (dere yatağı) olan yapılaşma koşullarına müsait olmayan Ürgüp İlçesi, Karayazı-2 mahallesi, 299 ada 29 nolu parsel, 299 ada 27 parsel, 299 ada 19 parsel imara dahil edilerek imar planında rekreasyon alanı olarak ayrılmıştır. Daha sonra bu alanlar imara açılarak 18'nci madde uygulamasına gidilmiştir. 18'nci madde çerçevesinde ana taşınmazın bulunduğu yerde veya en yakınındaki eş değer alanlarda oluşması mümkün olan parseller Kanun'a aykırı şekilde rayiç değeri daha yüksek olan alanlara kaydırılarak taşınmaz maliklerine verilmiştir.

18'nci madde uygulaması sonucu 299 ada 29 parselden; 1559 ada 1 parsel, 1585 ada 2 parsel, 1588 ada 6 parsel, 1588 ada 7 parsel, 1589 ada 5 parsel, 1589 ada 6 parsel, 1589 ada 7 parsel, 1589 ada 8 parseller oluşmuş; parselasyon sonucu oluşan 1589 ada 5 parsel, 1589 ada 6 parsel, 1589 ada 7 parsel, 1589 ada 8 parseller Kanun'a aykırı olarak rayiç değeri daha yüksek olan yol kenarı bir alana taşınarak ticaret parseli haline getirilmiştir.

18'nci madde uygulaması sonucu 299 ada 27 nolu parselden; 1492 ada 1 parsel, 1559 ada 1 parsel, 1585 ada 2 parsel ve 1589 ada 5 parseller oluşmuş; parselasyon sonucu oluşan 1492 ada 1 nolu parsel Kanun'a aykırı olarak rayiç değeri daha yüksek olan konut alanına taşınarak konut parseli haline getirilmiştir.

18'nci madde uygulaması sonucu 299 ada 19 nolu parselden; 1489 ada 5 parsel, 1489ada 6 parsel, 1496 ada 1 parsel, 1496 ada 2 parsel, 1496 ada 3 parsel, 1496 ada 4 parsel, 1559 ada 1 parsel, 1584 ada 1 parsel,1584 ada 2 parsel, 1585 ada 2 parsel, 1586 ada 1parsel, 1586 ada 4 parsel, 1587 ada 7 parsel, 1588 ada 2 parseller oluşmuş; parselasyon sonucu oluşan 1489 ada 5

---

parşel, 1489ada 6 parşel, 1496 ada 1 parşel, 1496 ada 2 parşel, 1496 ada 3 parşel, 1496 ada 4 parşeller Kanun'a aykırı olarak rayiç değeri daha yüksek olan konut alanına taşınarak konut parşeli haline getirilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci madde uygulamasına aykırı davranılarak oluşturulan parşelasyonun Belediye tarafından iptal edilmesi suretiyle Kanun'a uygun olarak taşınmazın bulunduğu yerde, mümkün olmuyor ise en yakınındaki eşdeğer alandan parşel verilerek parşelasyon yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 11: Bütçe İçi İşletmenin Kurulması İçin İçişleri Bakanlığından İzin Alınmaması**

Belediye bünyesinde bütçe içi işletme olarak çalıştırılan sosyal tesisin kurulması aşamasında İçişleri Bakanlığından izin alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, bütçe içi işletme kurulmasına karar vermek, belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında yer almıştır. Bu nedenle bütçe işletme kurulmasına yönelik belediye meclisinden karar alınması gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 71'nci maddesinde; "*Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.*" denilmek suretiyle belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetleri için bütçe içi işletme kurabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Belediye bünyesinde çalıştırılan sosyal tesisin çeşitli gelir getirici faaliyetlerde bulunduğu, bütçe içi işletmenin muhasebe kayıtlarına yönelik hem tek düzen hesap sistemi hem de mahalli idareler muhasebe sistemi kullanılarak çift taraflı muhasebe kaydı düzenlediği, tek düzen hesap sistemine uygun defter tuttuğu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun diğer gereklerini yerine getirdiği için Kurumlar vergisine tabi olduğu ve vergi kimlik numarasına sahip olduğu için bütçe içi işletme olarak çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Ancak fiilen bütçe içi işletme olarak işletilen sosyal tesisin kurulması için Meclis Kararı ve İçişleri Bakanlığı izni alınmadığı tespit edilmiştir.

Bütçe içi işletmenin belediyeye bağlı ama aslında işlemleri bakımından özel sektör anlayışı ile hareket eden ayrı bir birim olduğu değerlendirildiğinde, mevzuat gereğince bütçe

İçişleri Bakanlığından izin alınması gerekmektedir.

### **BULGU 12: Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limit Aşımına Dair İzin Alınmaması**

Belediyenin borç stok tutarının mevzuata uygun hesaplanmaması nedeniyle hatalı tespit edildiği, borçlanmada limit aşımı yapıldığı halde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında izin alınmadığı görülmüştür.

#### **a) Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesi ve bu hükme dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan "Borçlanma" konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı Yazı'ya göre;

- 1.İller Bankası kredileri ve faizleri,
  - 2.Banka Kredileri ve faizleri,
  - 3.Dış krediler ve faizleri,
  - 4.Hazineye olan borçlar ve faizleri,
  - 5.Piyasa borçları (bütçe emanetleri),
  6. Vergi ve sosyal güvenlik borçları
- toplanarak borç stoku tespit edilmelidir.

Ayrıca 2021 yılı Bütçe Kanunu'nun 13'ncü maddesinde; "3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketine yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, Belediyenin finans sektöründen (Ticari bankalar veya İller Bankası gibi) edineceği iç ve dış borçlar yanında faaliyetleri dolayısıyla oluşan piyasa borçları, personel borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçlarının da borç stokuna dâhil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede belediyenin borç stok tutarına dâhil edilmesi gereken ilgili hesaplarda yer alan tutarların bazılarını dikkate almayarak borç stok tutarını hatalı belirlediği tespit edilmiştir.

**Tablo 8: Borç Stok Tutarı Hesabında Dikkate Alınacak Hesap Alanları**

Hesap Kodu	Kısa ve Uzun Vadeli Hesap Adı	Açıklama	2020 Yılı Borç Tutarı (TL)
300-400	Banka Kredileri Hesapları	İller Bankası ile ticari bankalara ödenecek borç anaparalarının izlendiği hesaptır.	20.240.642,98
303-403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesapları	Belediyenin bağlı kuruluşları ve şirketleri (su kanalizasyon idaresi veya otobüs işletmesi gibi) ile Hazine gibi diğer Kamu İdarelerine olan borçlarının izlendiği hesaptır.	-
309-409	Diğer İç Mali Borçlar Hesapları	Diğer mali borçların izlendiği hesaptır.	-
310-410	Dış Mali Borçlar Hesapları	Belediyenin dış borçlarının takip edildiği hesaptır.	-
320	Bütçe Emanetleri Hesabı	Belediyenin piyasaya olan borçlarının takip edildiği hesaptır.	11.124.321,61
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	Belediyenin, cari dönemde ödenecek vergi borçlarının takip edildiği hesaptır.	557.783,54
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	Belediye tarafından cari dönemde sosyal güvenlik kurumuna ödenecek borçlarının takip edildiği hesaptır.	265.965,59
368-438	Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesapları	Belediyenin yapılandırılan vergi ve sosyal güvenlik borçlarının takip edildiği hesaptır.	16.540.325,71
381-481	Gider Tahakkukları Hesapları	Belediyenin tahakkuk eden ancak henüz ödenmemiş olan borç faizlerinin izlendiği hesaptır.	7.316.359,82
<b>TOPLAM</b>			<b>56.045.399,25</b>

#### **b) Borçlanma Limitinin Aşılması**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'nci maddesinde; "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış

---

---

*borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.”*

.....

*“Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir.”*

.....

*Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.*

hükümleri yer almaktadır.

Belediyenin 2021 yılı için mevzuat hükümlerine uygun olarak hesaplanmış borç limiti 54.552.875,65 TL'dir. 2021 yılında 56.045.399,25 TL borçlanılmak suretiyle, borçlanma limitinin 1.492.523,60 TL aşılmış olduğu ancak bunun için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'nci maddesi uyarınca, borçlanma için belirlenen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan Belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı göz önüne alınarak, ivedilikle gereken tedbirlerin alınması gerekmektedir.

### **BULGU 13: Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Mevzuata Uyulmaması**

Dorudan temin yoluyla yapılan mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na aykırı hareket edildiği görülmüştür.

#### **a) Yaklaşık Maliyetin Hesaplanmaması**



---

Belediye tarafından doğrudan temin suretiyle yapılan mal ve hizmet alımlarında yaklaşık maliyetin belirlenmediği, en düşük teklif veren firmalardan alım yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'nci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 8'nci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9'ncü maddesinde, "*Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.*" denilmektedir.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde ise; "*(1) İdare yaklaşık maliyetin hesaplanmasında; alım konusu malın niteliğini, miktarını, teslim süresini, nakliyesini, sigortasını ve diğer özel şartlarını belirterek KDV hariç fiyat bildirilmesini ister. Ancak, idare, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini ve proforma faturaları değerlendirmeye almaz.*

*(3) İdare, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak suretiyle, aşağıdaki (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplar...*" hükümleri yer almakta olup, yaklaşık maliyetin her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenmesine ilişkin benzeri hükümler Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'nci maddesinde de yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.1.1.4. maddesinde; "*Diğer taraftan 22 nci maddeye göre ihtiyaçların karşılanmasında onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben ihale yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur. İdarelerce gerekli görülmesi halinde, fiyat araştırmaları, ilgili İhale Uygulama Yönetmeliklerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin esas ve usuller çerçevesinde yapılabilir. Ancak doğrudan temin kapsamında yapılan alımlarda fiyat farkı hesaplanmasının öngörülmesi halinde, piyasa*

---

*araştırması yapılması aşamasında bu hususun belirtilerek fiyat tekliflerinin alınması gerekmektedir."* denilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1. maddesinde; "4734 sayılı Kanununun 22 ncimaddesinin (d) bendinde belirtilen ve Kurum tarafından güncellenen tutarı aşmayan mal ve hizmet alımları ve yapım işleri ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin mal ve hizmetlerin idarelerce temin edilmesi mümkün bulunmaktadır. İşin niteliğine göre idareler bu bende göre yapacakları günlük ve küçük ölçekli alımlar için genel bir onay belgesi düzenleyebilecekleri gibi, her bir alım için de onay belgesi düzenleyebilirler. Ayrıca ilgili mevzuatı çerçevesinde düzenlenmesi gerekli olan harcama belgeleri onay belgesine eklenir. Ancak bu bent kapsamında gerçekleştirilecek yapım işlerinde fiyat araştırmasının, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde belirlenen yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin esas ve usullere göre yapılması zorunludur." denilmektedir.

Bu hükümlere göre idareler, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurarak elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayabilir. Ancak burada önemli olan yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasıdır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması sorumluluğu çerçevesinde, ihalelerde ve doğrudan teminlerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için her türlü fiyat araştırmasının yapılması ve yaklaşık maliyetin hesabında aşırı yüksek fiyat bildirimlerinin dikkate alınmaması gerekmektedir.

#### **b) Piyasa Araştırması Yapılmadan Tek Firmadan Alım Yapılması**

Belediye tarafından doğrudan temin usulüyle yapılan bazı mal veya hizmet alımları için tek firma veya kişiden teklif alındığı, piyasa fiyat araştırması yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile (2021 yılı için söz konusu limit tutarı 40.443,00 TL'dir.) temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın, teminat alınmaksızın ve ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların doğrudan temin usulü ile giderilebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede 2021 yılı içerisinde 49.Uluslararası Bağbozumu Festivali için video tasarım hizmet alımı, ses ışık sahne görüntü sistemleri kurulumu hizmet alımı, festival için güvenlik hizmet alımı, Salamon Cappadocia Yarışları için koruma ve güvenlik hizmet alımı, yöresel halk oyunu bağ bozumu folklor gösterisi hizmet alımı, yaş üzüm alımı, dj müzisyeni hizmet alımı, türk halk müziği müzisyeni hizmet alımı, festival için iletişim danışmanlığı hizmet alımı, stand folyo baskı alımı, masal içinde masal suit oyun organizasyonu hizmet alımı, z kuşağı gençlik araştırması danışmanlık hizmet alımı, kırtasiye mal alımı, endeks okuma teçhizat alımı, su için şarj iletişim cihazı alımı, pos cihazı alımı, gübre alımı, lokum kutusu alımı gibi hizmet ve mal alım işleri için piyasa fiyat araştırılması yapılmaksızın tek kişiden teklif alınmak suretiyle satın alma yapıldığı tespit edilmiştir.

Doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılacak ve harcama yetkilisince uygun görülen teklif kabul edilecektir. Bu sebeple alım konusu ihtiyacın arz piyasasına göre değerlendirme yapılmalı, arz piyasası geniş olan ihtiyaçlar bakımından yeterli sayıda satıcıdan fiyat alınması piyasa fiyat araştırmasının bir gereği olarak görülmelidir. Piyasa fiyat araştırmasında tek teklif alınması malın rayiç değerinden yükseğe alınmasına ve kamunun zarara uğratılmasına sebep olabilecektir.

Doğrudan temin yoluyla yapılan mal ve hizmet alımlarında işi yapanlardan gerekli tekliflerin alınması suretiyle piyasa fiyat araştırmasının yapılması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 14: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "*Bu Kanununun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*" hükmü yer almaktadır.

---

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımları, hizmet alımları ve yapım işlerinde, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

**Tablo 9: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı**

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	9.770.000,00 TL	977.000,00 TL	3.240.959,25 TL	2.263.959,25 TL	%33,17
Hizmet Alımı	46.010.000,00 TL	4.601.000,00 TL	6.119.064,62 TL	1.518.064,62 TL	%13,30
Yapım İşi	3.032.000,00 TL	303.200,00 TL	636.055,61 TL	332.855,61 TL	%21

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

#### **BULGU 15: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Tahsil Edilmemesi**

İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan alınması gereken avukatlık vekâlet ücretlerinin tahsil edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; kadroya bağlı olarak çalışan avukatlara (49'ncü maddeye göre çalıştırılanlar dâhil) ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yolu ile uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinde de 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun Hükmünde Kararname'ye yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinde

---

vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlemiştir; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 3'ncü maddesinde; vekâlet ücreti, mahkemeler, hakemler veya icra daireleri tarafından idare lehine avukatlık asgari ücret tarifesine göre belirlenen ücret olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "*Vekâlet ücretinin bir hesapta toplanması*" başlıklı 4'ncü maddesinde; idareler lehine karara bağlanan ve tahsil edilen vekâlet ücretlerinin, dava ve icra takibini yapan hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez muhasebe birimi nezdinde açılan bir emanet hesabında toplanacağı, vekâlet ücretini tahsil eden birim tarafından dağıtımına esas olmak üzere ilgili mahkeme kararına ve icra dosyasına ilişkin bilgiler ile bu dava ve icra dosyasının takibinin kimler tarafından yapıldığına dair bilgilerin Ek-1'de yer alan Vekâlet Ücreti Ödemesine Esas Veri Tablosuna işleneceği ve ilgililer tarafından imzalanarak merkez teşkilatındaki hukuk birimine gönderileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260, 261 ve 262'nci maddelerinde 333- Emanetler Hesabının işleyişi anlatılmıştır. Bu hesabın emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanıldığı, emanet olarak nakden tahsil edilen tutarların bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Belediyenin taraf olduğu davalar sonucu lehine hükmedilen vekâlet ücretleri emanet hesabına alacak kaydedilecek, bu tutardan ödeneceklerde borç kaydedilerek ilgisine ödenecektir.

Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "*Vekâlet ücreti ödenecekler*" başlıklı 5'nci maddesinde; idareleri adli ve idari yargıda, icra mercileri ve hakemler nezdinde vekil sıfatıyla temsile yetkili kılınanlardan aylık ücret ve tazminatları 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 10'uncu maddesine göre ödenenler dışındaki hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara Yönetmelik kapsamında vekâlet ücreti ödeneceği düzenlenmiştir.

---

Hem KHK'nın 14'üncü madde hükümleri hem de Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "*Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli*" başlıklı 6'ncı maddesinde vekâlet ücretlerinin ne şekilde dağıtılacağı açıkça belirlenmiştir.

Buna göre; 333-Emanet Hesabında toplanan vekâlet ücretleri, vekâlet ücretinden yararlanacak kişilere yıllık tutarı; (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın on iki katını geçmemek üzere, şu şekilde dağıtılır:

a) Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekâlet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.

b) Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenerlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre hukuk birim amiri tarafından paylaşılır.

c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir.

Yönetmelik'in "*Limit dışı vekâlet ücretinin dağıtımı*" başlıklı 7'nci maddesinde vekâlet ücreti ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarların, mali yılı takip eden Ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle hukuk biriminin bağlı olduğu merkez muhasebe birimince emanet hesabındaki limit dışı vekâlet ücretinden ödeneceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "*Bütçeye gelir kaydedilmesi*" başlıklı 8'inci maddesinde ise emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede Belediyede bir adet avukat norm kadrosunun bulunduğu, memur ve sözleşmeli olarak çalışan avukat bulunmadığı için Belediyenin doğrudan temin usulüyle avukatlık hizmet alımı yaptığı, hizmet alınan avukata Belediye bütçesinden ücret mahiyetinde bir ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. Belediyenin doğrudan temin usulüyle hizmet aldığı avukatın kazandığı davalardan elde ettiği vekâlet ücretlerinin Belediye tarafından tahsil edilmediği, vekâlet ücretlerinin doğrudan avukatın banka hesabına yatırıldığı anlaşılmıştır. Belediyenin bu tutarlar konusunda herhangi bir kaydı ve bilgisi bulunmamaktadır. Bu nedenle

2021 yılı içerisinde emanet hesabına alınamayan ücretler için avukatlık vekâlet ücretine esas mahkeme kararları esas alınarak ücret çizelgesinin oluşturulmadığı, avukatlık vekâlet ücretleri için tavan limit hesaplaması yapılmadığı, davaya vekâlet eden avukatlar belirlenmediği için %55 ve %40'lık dağıtım oranlarına riayet edilmediği, dağıtım yapılmadan önce o yıl için tahsil edilen tutarlardan bütçeye gelir kaydedilmesi gereken %5'lik kısmın gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 2012/615 başvuru numaralı ve 21.11.2013 tarihli bireysel başvuru kararında, “6100 sayılı Kanun'un 330. maddesinde açıkça, takdir olunacak vekâlet ücretine taraf lehine karar verileceği ifade edilmiştir. Bu maddenin gerekçesinde 1136 sayılı Kanun'un 164. maddesinin beşinci fıkrasında geçen 'vekâlet ücreti avukata aittir' hükmünün kararın taraflar için oluşturulduğu ve onların lehlerine ve aleyhlerine sonuç yaratacağı prensibinin uygulanmasına engel olmadığı, 1136 sayılı Kanun'daki hükmün avukat ile müvekkil arasındaki hukuki ilişkide geçerli olacağı, düzenlemede geçen vekâlet ücretinin avukatla müvekkili arasında yapılan sözleşmede geçen ücret olmadığı, mahkemece taraf lehine hükmedilen yargılama giderleri kapsamında bir ücret olduğu belirtilmiştir. Konuyla ilgili yerleşik Yargıtay içtihatları da bu yöndedir.” denildikten sonra aynı kararda, “mahkemelerce hükmedilen vekâlet ücretinin yargılama giderlerinden ve tarafların hak ve yükümlülüğünde olduğu ve 1136 sayılı Kanun'un 164. maddesinde yer alan hükmün vekille asil arasında çıkması muhtemel uyuşmazlıkları düzenlemek amacıyla öngörüldüğü hususunda içtihat oluşturulmuştur.” ifadesi ile mahkeme kararında hükmedilen vekâlet ücretinin avukatın değil tarafın hakkı olduğu belirtilmiştir. Belediye lehine hükmedilen vekâlet ücreti yargılama gideri olduğundan belediyenin hakkı ve gelirini oluşturmaktadır. Bu nedenle Kanunla verilmiş hak sözleşme ile avukata devredilemez. Bu nedenle Belediye ile avukat arasında yapılan sözleşmede vekalet ücretinin devrine ilişkin hüküm hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

Belediye lehine hükmedilen ancak avukat tarafından tahsil edilen vekâlet ücretlerinin belediyenin banka hesabına yatırılarak, emanet hesabına kaydının yapılması ve vekâlet ücretlerine ilişkin Belediye ve avukat arasında paylaşımını içeren yeni bir sözleşme yapılması gerekmektedir.



---

---

**BULGU 16: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi**

Yapılan denetim ve incelemeler sonucunda tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesi ile belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak ile belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek yetkisi verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde "Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur." denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

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 ifade edilmiştir.

Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; "Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunur. Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114 üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir..." denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Cebren tahsil ve şekilleri" başlıklı 54'ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malı haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise haciz varakası düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu ve Belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu durumda belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde, kurumun toplam tahsilatının bazı gelir kalemlerinde düşük oranda gerçekleştiği görülmüştür. Çeşitli gelir kalemlerinin tahakkuk ve tahsilat tutarlarına ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir.

**Tablo 10: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler**

Gelir Çeşidi	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsil Oranı(%)
Bina vergisi	3.632.140,66	2.453.706,82	68,00
Arsa vergisi	796.030,10	490.217,85	62,00
Arazi vergisi	7.687,81	2.277,59	30,00
İlan ve reklâm vergisi	993.958,92	444.510,08	45,00
Biletle girilmeyen yerlere ait eğlence vergisi	22.423,75	1.306,82	6,00
Konutlara ait çevre temizlik vergisi	1.147.753,91	369.180,51	32,00
İşgal harcı	916.237,27	498.814,31	54,00
Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı	127.137,86	20.209,95	16,00
Kurs, toplantı, seminer, eğitim vb. faaliyet gelirleri	5.381,68	1.500,00	28,00

Su hizmetlerine ilişkin gelirler	6.676.974,80	4.552.612,06	68,00
Ulaştırma hizmetlerine ilişkin gelirler	150.052,96	105.250,00	70,00
Tarımsal hizmetlere ilişkin gelirler	233.537,10	6.652,87	3,00
Diğer taşınmaz kira gelirleri	2.321.552,32	696.824,87	30,00
Kanalizasyon harcamalarına katılma payı	1.785.628,89	762.003,95	43,00
Su tesisleri harcamalarına katılma payı	1.552.407,48	967.395,76	62,00
Diğer harcamalara katılma payı	4.472,12	1.723,26	39,00
Diğer idari para cezaları	223.694,69	138.407,40	62,00
Diğer vergi cezaları	179.534,80	64.617,30	36,00
Kişilerden alacaklar	192,57	96,28	50,00

Ayrıca kesilen cezaların, su bedellerinin ve vergi gelirlerinin tahakkuk kayıtları yapıldıktan sonra takibat kontrollerinin yapılmasında etkin olunmaması tahsilat oranlarının düşük düzeyde kalmasına neden olmakla birlikte gelirlerin zaman aşımına uğraması riskini de doğurmaktadır.

Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi ve gerekli icra takibi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 17: Gecekondu Fonu Hesabına Aktarılan Payların Amacı Dışında Kullanılması**

Belediye tarafından belirli amaçlar için tahsis niteliğinde olan gecekondu fonu hesabında toplanan paraların, dönem içinde cari harcamalar için kullanıldığı tespit edilmiştir.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde; "Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır." hükmü yer almaktadır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında,

---

ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde; *"Buna göre 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla;*

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

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

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

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde belirtilmiş olan amaçlar çerçevesinde kullanılabilir.

Ancak Belediye tarafından Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden aktarılan payların, cari harcamaların karşılanması için kullanıldığı anlaşılmıştır.

4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi uyarınca Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden ilgili Belediyenin fon hesabına aktarılan payların, 775 sayılı Kanun'da belirtilen fon hesabında takip edilmesi ve bu fonda toplanan paraların Kanun'un öngördüğü amaçlar çerçevesinde kullanılması gerekmektedir.

### **BULGU 18: Hacedilemeyen Gelirler İçin Ayrı Bir Banka Hesabı Açılmaması**

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

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde özel yasalarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

---

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetki ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin haciz işlemlerine ilişkin sondan ikinci fıkrasında; "*Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.*" hükmü bulunmaktadır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 7'nci maddesinde; bu Kanun'da, Belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda verilmesi öngörülen payların vergi hükmünde olduğu düzenlenmiştir.

Açıklandığı üzere belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar, kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları, belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılacak payların haczedilmesi mümkün değildir.

Yargıtay 12. Hukuk Dairesi 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı kararında da "...borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanması ve birbirine karıştırılması, haczedilmezlik hakkından feragat olarak kabul edilmelidir." denilmektedir.

Belediyelerin bu nitelikteki banka hesapları, yerel mahkemeler ve Yargıtay kararlarında "havuz hesabı" olarak nitelendirilmektedir. Bu hesaplardaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirinden mi, yoksa haczi kabil paralardan mı oluştuğunun belirlenmesine imkân bulunmadığı, dolayısıyla "haczedilemezlik" iddiasının ispat imkânının kalmadığı, bu uygulamanın "haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edilmesi gerektiği, ayrı hesaplarda tutulması yerine havuz hesabı oluşturmanın da iyi niyetle bağdaşmayacağı gibi gerekçelere dayanılarak bu hesapların haczedilebileceğine karar verilebilmektedir.

İcra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisnai olup; 5393 sayılı Kanun'da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için, "havuz hesabı" uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

---

---

**BULGU 19: İktisap Tarihinden İtibaren Beş Yıl İçinde Elden Çıkarılan Taşınmazlar İçin Ek Tahakkuk Yapılmaması**

Yapılan incelemede iktisap tarihinden 5 yıl içerisinde devir ve temlik edilen arazilerin arsa olarak vergilendirilmesi gerekirken gerekli kontrollerin ve ek emlak vergisi tahakkuklarının yapılmadığı görülmüştür.

03.07.1984 tarih ve 18447 sayılı 16 Seri No'lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin 7'nci maddesinde; *“Arazinin beyan edilmesi gereken tarihten itibaren 5 yıl içinde devir ve temlik halinde yapılacak işlem: Kararın 1 inci maddesinin (a) ve (b) fıkrası kapsamına girmekle birlikte zirai faaliyette kullanıldığı için araziye ait oran üzerinden vergilendirilen arazi ve arazi parçaları en son beyan edilmesi gereken yılı takibeden yıldan itibaren 5 yıl içinde her ne suretle olursa olsun (Kamulaştırmalar hariç) başkalarına devir ve temlik edilirse, zaman aşamı süresi dikkate alınarak, içinde bulunulan yıl ile geçmiş yıllara ait vergileri yukarıdaki esaslara göre arsaya ait oran üzerinden ikmal edilecektir.”* hükmü yer almaktadır.

11.03.1983 tarih ve 83/6122 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 1'nci maddesinde; *“Madde 1 – a) Belediye ve mücavir alan sınırları içinde imar planı ile iskân sahası olarak ayrılmış yerlerde bulunan, b) Belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunup da bu imar planı ile iskân sahası olarak ayrılmamış olmakla beraber fiilen meskûn halde bulunan ve belediye hizmetlerinden faydalanmakta olan yerler arasında kalan, parsellenmemiş arazi ve arazi parçaları arsa sayılır.”* hükmü ile 3'ncü maddesinde; *“1 inci maddenin (a) ve (b) fıkralarında yazılı yerlerde bulunan arazi ve arazi parçaları; d) Beyanda bulunulması gereken yılı izleyen yılbaşından itibaren 5 yıl içinde herhangi bir şekilde ahara devir ve temlik edildikleri, takdirde arsa sayılarak, geçmiş yıl vergileri, 1319 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin ikinci fıkrası hükmü de nazara alınarak arsaya ait nispet üzerinden tarh, tahakkuk ve tahsil edilir.”* hükmü yer almaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararında atıfta bulunulan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun “Verginin tarh ve tahakkuku” başlıklı 20'nci maddesinde; *“Arazi vergisi, ilgili belediye tarafından; Dört yılda bir defa olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden yılın Ocak ve Şubat aylarında, 29 uncu maddeye göre hesaplanan vergi değeri esas alınarak yıllık olarak tarh olunur.”* hükmü ile “Vergi değeri” başlıklı 29'ncü maddesinde; *“a) Arsa ve araziler için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler (turistik bölgelerdeki cadde,*

---

*sokak veya değer bakımından farklı olanlar ilgili valilerce tespit edilecek pafta, ada veya parseller), arazide her il veya ilçe için arazinin cinsi (kıraç, taban, sulak) itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre, hesaplanan bedeldir.” hükmü ile “Nispet” başlıklı 18’nci maddesinde; “Arazi vergisinin oranı binde bir, arsalarda ise binde üçtür.” hükmü yer almaktadır.*

Yukarıda yer verilen meri mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, belediye sınırları içerisindeki arazilerden iktisap tarihinden itibaren 5 yıl içerisinde (kamulaştırma nedeniyle devirler hariç) herhangi bir şekilde devir ve temlike konu olan taşınmazlara ilişkin olarak zamanaşımı süresi göz önünde bulundurulmak kaydıyla ek tahakkuk yapılacağı anlaşılmaktadır. Ek tahakkuk yapılırken emlak vergisine esas alınacak oranın binde bir oranından binde üçe artırılması ve matrahın da takdir komisyonu marifetiyle belirlenecek rayiç değer üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Belediye tarafından iktisap tarihinden itibaren 5 yıl içerisinde devir ve temlik edilen arazilerin arsa olarak vergilendirilmesi gerekirken gerekli kontrollerin ve ek emlak vergisi tahakkuklarının yapılmadığı tespit edilmiş olup, devir işlemleri sonucunda emlak vergisi matrahı ve oranının artırılmaması nedeniyle Belediyenin gelir kaybına uğradığı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 20: Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması**

Otopark Yönetmeliği gereği otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılara ilişkin olarak yapı ruhsat harcıyla birlikte tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 37’nci ve 44’ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan 22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Otopark Yönetmeliği’nin “Yapı ruhsatı ve kullanma izinlerinin verilmesi” başlıklı 10’ncü maddesinde, yapılacak yapılara belirtilen esaslara göre otopark yerleri ayrılmadan yapı ruhsatı verilmeyeceği ve söz konusu otoparklar inşa edilip hazır hale getirilmeden yapı kullanma izni verilmeyeceği düzenlenmiştir. Yönetmelik’in “Otoparkların amacı dışında kullanılamayacağı” başlıklı 11’nci maddesinde, Otopark hesabında toplanan meblağın, belediyelerin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsisatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılacağı, otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı belirtilmiştir.

---

Yönetmelik'in "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesi uyarınca otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esasları bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirlenecek ve otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacaktır.

Bu düzenlemelere göre otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılması, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanması ve hesaptaki meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Otopark Yönetmeliği gereği otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılara ilişkin olarak yapı ruhsat harcıyla birlikte tahsil edilmesi gereken bedeller için otopark hesabı açılmadığı görülmüştür. Bir başka deyişle anılan Yönetmelik hükmü gereği elde edilmesi gereken otopark gelirlerinin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Otopark gelirlerinin takibinin, tahakkukunun ve tahsilatının yapılmaması, belirtilen mevzuat hükümlerinin hayata geçirilememesine ve otopark sorununun çözümü amacıyla kullanılacak gelirlerde önemli kayıplara neden olduğundan, bu gelirlerin anılan Yönetmelik'e uygun olarak tahakkuk ve tahsil esaslarının belirlenmesi ve yapı ruhsat harcıyla birlikte tahsil edilmesinin sağlanması gerekmektedir.

### **BULGU 21: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İl Özel İdaresine Gönderilmemesi**

Belediye tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının İl Özel İdaresine aktarılmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "*Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı*" başlıklı 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk



---

ettirileceği ve ilgili belediyesinde emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği; onuncu fıkrasında ise belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarih ve 29453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, 6'ncı maddesinde de belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde yatırılmamasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya başka amaçlarla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Bahsedilen mevzuat hükümleri gereği, belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10'u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı payı, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar İl Özel İdaresine beyan edilmeli ve aynı süre içinde ödenmelidir.

Yapılan incelemede, yılsonu itibariyle tahsil edilen 2.460.360,25 TL tutarındaki taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının İl Özel İdaresine gönderilmediği, 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında bekletildiği tespit edilmiştir. Belediyenin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammına maruz

kalmaması ve sorumlular hakkında yasal işlemler uygulanmaması için katkı paylarının ilgili idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 22: Sözleşmeli Personelin Müdürlük Kadrolarına Vekâleten Atanması**

Belediyenin Fen İşleri Müdürlüğüne ve Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne vekâlet atamalarının mevzuata aykırı bir şekilde sözleşmeli personelden yapıldığı, vekil müdür sıfatı dolayısıyla birim amiri sayılarak müdür vekillerinden birinin encümen üyesi olarak atandığı görülmüştür.

15.04.2019 tarih ve 97744870-51702 sayılı Başkanlık oluru ile Fen İşleri Müdürlüğüne, 22.05.2019 tarih ve 97744870-517-02 sayılı Başkanlık oluru ile Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne sözleşmeli personel arasından vekil müdür atanmıştır. Ayrıca Fen İşleri Müdürlüğüne vekâleten atanan sözleşmeli personel, müdürlüğe vekâlet nedeni ile birim amiri sıfatıyla 5393 sayılı Kanun'un 33'ncü maddesine göre encümen üyesi olarak atanmış ve encümen üyelerine sağlanan mali hakların bir kısmından yararlandırılmıştır.

14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesinde; *"Aynı kurumdan (...) (4) ayrılmalar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekâlet görevinin 3 aydan fazla devam eden süresi için, kurum dışından veya açıktan atananlarla kurum içinden ilkökul öğretmenliğine atanan öğretmenler ile veznedarlık görevine atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı ödenir. Bu Kanuna tabi kurumlarda çalışan veteriner hekim veya hayvan sağlık memurları, veteriner hekim veya hayvan sağlık memuru bulunmayan belediyelerin veterinerlik veya hayvan sağlık memurluğu hizmetlerini ifa etmek üzere bu hizmetlerle ilgili kadrolara vekâlet aylığı verilmek suretiyle atanabilirler. Yukarıda sayılan haller dışında, boş kadrolara ait görevler lüzum görüldüğü takdirde memurlara ücretsiz olarak vekâleten gördürülebilir."*

"İstihdam şekilleri" başlıklı 4'ncü maddesinde; *"Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür. A) Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. B) Sözleşmeli personel: (1) Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller*

---

*çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yıla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.” hükümleri yer almaktadır.*

Konuyla ilgili olarak, 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar’ın 6’ncı maddesinde; *“İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmaz.”* hükmü yer almaktadır.

Sözleşmeli personelin müdür kadrosuna vekâlet edemeyeceğine dair Devlet Personel Başkanlığının 25.04.2011 tarih ve 7454 sayılı görüşünün sonuç kısmında; *“Yukarıdaki hükümler çerçevesinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli istihdam edilen mühendislerin sözleşmelerinde belirtilmemişse birim amiri mühendisi olarak görevlendirilemeyeceği, ayrıca memur kadrolarına ilişkin görevlerin sözleşmeli personele vekâleten gördürülemeyeceği değerlendirilmektedir.”* şeklinde olumsuz görüş bildirilmiştir.”

Yine Sözleşmeli personelin müdür kadrosuna vekâlet edemeyeceğine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne verilen 15.02.2006 tarih ve 2189 sayılı görüş yazısında; *“Bu itibarla, belediyelerin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görevli birim yetkililerinin 657 sayılı Kanuna tabi devlet memuru olmaları gerektiğinden burada müdür olarak bahsedilmiş, hangi müdürlük olduğu bilinmemekle, “İmar Müdürü” veya “Fen İşleri Müdürü” kadro unvanları gibi birim yetkilisi kadro unvanları esas alınarak sözleşmeli personel çalıştırılmayacağı, mühendis, mimar ve tekniker gibi kadro unvanlarına ilişkin görevde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin ayrıca birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilemeyeceği, kendilerine birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına ilişkin imza yetkisinin verilemeyeceği ve bu yöndeki ihtiyaçların 5393 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinin 6 ncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından yapılacak geçici görevlendirmeler yoluyla karşılanabileceği mütalaa edilmektedir.”* şeklinde görüş bildirilmiştir.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerinden ve ilgili kurumların konuya ilişkin görüşlerinden, devletin asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin memur olmasının yasal zorunluluk olduğu, sözleşmeli personelin ise sözleşmelerinde belirtilenin dışında başka işlerde çalıştırılmaması gerektiği anlaşılmaktadır.

---

Asli ve sürekli kamu hizmetlerinin ifa edildiği müdürlük kadrolarına, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç duyulduğu için istihdam edilen sözleşmeli personelin vekâleten atanmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

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

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

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

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

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

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

olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 27 işçinin toplam 5439 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

#### **BULGU 24: Kurum Personeline Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması**

Belediye personeline 270 saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasında fazla çalışma; Kanun'da yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olarak tanımlanmış, sekizinci fıkrasında ise fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir.

Anılan maddenin son fıkrasına istinaden hazırlanan ve 06.04.2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinde de; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre

---

sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede kurumda 5 personel için 270 saati aşacak şekilde toplam 987 saat fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiş olup mevzuata uygun olarak her işçi için bir yılda en fazla 270 saat fazla çalışma yaptırılması gerekmektedir.

### **BULGU 25: İhalelerde Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi**

Ürgüp Belediyesi tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarında pazarlık usulünün genel bir uygulama haline getirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde belirtilen temel ilkeler uyarınca kamu idareleri; yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Yine aynı maddede bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel usul olarak, diğer ihale usulleri ise, Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılacak usuller olarak belirlenmiştir.

Kanun'un 21'nci maddesinde ise pazarlık usulü ile ihale yapılabilecek haller sayılmış, (f) fıkrasında idarelerin 01.02.2021-31.01.2022 tarihleri arasında yaklaşık maliyeti 404.732,00 Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının bu bent hükmünce yapılabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede mal ve hizmet alımlarına yönelik yapılan toplam 16 adet alımdan, 11'inin 21/f pazarlık usulü yoluyla yapıldığı tespit edilmiştir. Bu nedenle pazarlık usulleri olan 21 /f ihale yönteminin genel bir uygulama haline getirildiği ve yapılan uygulamayla, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün, temel usul olmaktan çıkarıldığı görülmüştür.

Belediyenin pazarlık usulüne sıklıkla başvurması, Kanun'da belirtilen saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık oluşturacaktır. Bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usul olarak kullanılması; diğer ihale usullerinin ise, Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılması gerekmektedir.

---

---

**BULGU 26: Yapım İşi İhalelerinde Yüklenici Tarafından Teknik Personel Çalıştırılmaması**

Yapım işi ihalelerinde teknik personelin çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler" başlıklı 40'nci maddesinde; "*İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısı, sözleşme tasarısının 'Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması' başlıklı bölümünde belirtilir. Bu durumda, yüklenicinin, işin yürütülmesi sırasında çalıştıracağı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, (Değişik ibare:RG-8/8/2019-30856) Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması zorunludur. İş ortaklığında teknik personel, ortaklık oranına bakılmaksızın pilot ve/veya diğer ortaklar tarafından karşılanabilir. Konsorsiyumlarda ise, işin uzmanlık gerektiren kısımları için öngörülen teknik personelin, ilgili kısma teklif veren ortak tarafından karşılanması gerekir. Personel belgelendirilmesine ilişkin belgelerin idareye sunulduğu tarih itibariyle geçerli olması yeterlidir.*",

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Sözleşmenin yürütülmesinde çalıştırılacak teknik personel" başlıklı 48'nci maddesinde; "*İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısının sözleşme tasarısında belirtilmesi gerekmektedir. Ancak, Uygulama Yönetmeliğinin "İstenecek belgeler" başlıklı 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan "Aday veya isteklilerden ihale ve ön yeterliğe katılım için taahhütname istenemez" hükmü gereğince aday veya isteklilerden söz konusu teknik personele ilişkin taahhütname istenmeyecektir. İhale üzerinde kalan isteklinin, teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması gerekmektedir.*",

04.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye katılımda yeterlilik kuralları" başlıklı 10'ncü maddesinin 5 inci fıkrasında; "*İhale konusu hizmet veya yapım işlerinde isteklinin yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki niteliklerini gösteren belgeler*", 7'nci fıkrasında; "*İstekliye doğrudan bağlı olsun veya olmasın, kalite kontrolden sorumlu olan ilgili teknik personel veya teknik kuruluşlara ilişkin belgeler*", "Tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin yapılması" başlıklı 52'nci maddesinin 4'ncü fıkrasında; "*Bu ihalelerde teknik değerlendirme kriterleri, 10 uncu Maddede belirtilen kriterlere uygun olarak belirlenir. İhale dokümanı ve davet mektubunda belirtilen bu kriterlerin*

---

*belirlenmesinde; benzer nitelik ve ölçekteki sözleşmeleri yerine getirme deneyimi, iş için önerilen yöntem, organizasyon yapısı, yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki nitelikleri esas alınır.”*

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde ihale mevzuatı kapsamına dahil idareler tarafından yapılacak yapım işi ihalelerinde, idareler tarafından işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasını teminen yüklenicilerden işin mahiyetine uygun olarak, hazırlanan sözleşmelerde teknik personel çalıştırılması zorunluluğunun aranması gerektiği anlaşılmaktadır. İdarelerin yapacakları yapım işlerine ait ihale dokümanlarında, yüklenicilerin taahhütte buldukları işlere uygun nitelikte ve sayıda teknik personel belirlemeleri ve işin yapılması aşamasında ilgili personelin çalıştırılıp çalıştırılmadığını kontrol etmesi, çalıştırılmaması durumunda sözleşmelerde belirlenen cezaları kesmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede imar yolları ve parkların içerisinde bulunan sosyal tesislerin bakım tadilat ve onarım yapılması, içme suyu hattı ve kanalizasyon hattı döşenmesi, kent hamamı restorasyonu, Güllüce Caddesi terminal içi kaldırım ve yol düzenlenmesi, doğal taş sökümü ve döşenmesi, Ürgüp Belediyesine ait sosyal tesislerin kapsamlı tadilat bakım ve onarımı, muhtelif mahallerde imar yolu düzenlenmesi, Ürgüp evleri Ürgüp toplu konut çatı yapımı ve cephe onarımı, Turgut Özal Kültür Merkezi çatı onarımı ve asansör yapım işlerinde teknik personelin çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından ihale edilen yapım işlerinde, işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasını teminen mevzuata uygun olarak teknik personel çalıştırılması zorunludur. Yüklenici tarafından teknik personel çalıştırılmaması durumunda idarenin sözleşmede belirlenen cezai işlemi uygulaması gerekmektedir.

### **BULGU 27: Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortasının Bulunmaması**

Belediye tarafından ihale edilen yapım işlerinin bazılarında all risk sigortalarının olmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında da, "Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin



---

*kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.” düzenlemesi yapılmıştır.*

Aynı husus Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin “İşin ve İş Yerinin Korunması ve Sigortalanması” başlıklı 17.1 inci maddesinde, *“Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde “all risk” sigorta yaptırmak zorundadır.”* denilmek suretiyle vurgulanmıştır.

Bahsi geçen düzenlemelere göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının yapılması zorunludur.

Yapılan incelemede kent hamamı restorasyon yapımı, doğal taş sökümü ve döşenmesi, Ürgüp evleri, ürgüp toplu konut çatı yapımı ve cephe onarımı yapım işlerinde all risk sigortasının yaptırılmadığı tespit edilmiştir.

Yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğunun olduğu; bu sorumluluğun gereği olarak da, meydana gelebilecek her türlü kaza ve zararın vukuunu bertaraf etmek ve yüklenicinin iş yerinde gerekli bütün tedbirleri almak zorunda olduğu için Belediye tarafından Bütün Riskler sigortası olmadan yükleniciye hakediş ödemesi yapılmaması gerekmektedir.

---

---

**BULGU 28: Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme ile Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme ile Yaptırılması**

Mahiyeti itibariyle uygulama projesi hazırlanması gereken yapım işlerinin anahtar teslim götürü bedel yerine teklif birim fiyat alınması suretiyle ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde;

*“Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,*

*Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi, ... ifade eder”* şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un “İdarenin uyması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'nci maddesinin ilk fıkrasının (c) bendinde; *“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz... Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. ...”* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapım işlerinde esas olan ihaleye çıkılmadan önce yapının bütün ayrıntılarının gösterildiği uygulama projelerinin hazırlanmasıdır. Madde metninde tahdidi olarak sayılan hallerde, uygulama projesi hazırlanması zorunluluğuna istisnalar getirilmiştir. Fakat istisnai hallerde dahi bina işleri için uygulama projesi hazırlanması şartı korunmuştur. Uygulama projesi hazırlanan yapım işlerinin ise anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihale edilmesi mecbur kılınmıştır.

Bir yapım işinin Kanun'da sayılan sebeplerden götürü uygulama projesi yapılamayan kısımlarının, ancak karma sözleşmeler marifetiyle birim fiyat teklif alınarak ihale edilebileceği

---

açıklanmıştır. Kamu İhale Kurulu da, uygulama projesine dayalı anahtar teslim götürü bedel yerine birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinin iptal edilmesi gerektiğine dair birçok emsal karar almıştır. (2005/UY. Z-1240 sayılı karar, 2004/UY. Z-1335 sayılı karar)

Bir yapım işinde, sözleşme imzalandıktan sonra taraflar arasında çıkabilecek hukuki ihtilafları engellemek ve işin her türlü ayrıntısının şüpheye mahal bırakmayacak netlikte olmasını sağlamak için uygulama projesi hazırlanmalıdır. Dolayısıyla bu projelere ilişkin çalışmalar ayrıntılı, bilimsel ölçütlere dayalı ve ihtiyaca uygun şekilde itina ile yapılmalıdır.

Belediye tarafından ihale edilen yapım işleri incelendiğinde, anahtar teslim götürü bedel sözleşme imzalanması gereken işlerde birim fiyat sözleşme imzalandığı görülmüştür. İdare yetkilileri bu duruma gerekçe olarak söz konusu işlerin uygulama projelerinin olmamasını ve muhtemel proje değişikliklerini göstermişlerdir.

Belediye tarafından anahtar teslim götürü bedelle ihale edilen iki adet yapım işi bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, yapılacak işler ayrıntılı olarak tasarlanmadan ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılmakta dolayısıyla iş mecburen birim fiyat teklif alınarak ihale edilmektedir. Teklif alınan iş kalemleri ve miktarlarının bir kısmı tahmini olarak belirlenmekte ve bu da proje değişikliklerine ve süre uzatımlarına sebep olmaktadır.

Belediyenin kanun ve düzenleyici kurul kararları doğrultusunda hareket etmesi ve itirazlar üzerine iptal edilmesi muhtemel olan bu uygulamaya son vermesi zorunludur. Zira sözleşmelerin etkin olarak uygulanabilmesi için ihale öncesi ve sonrası süreçlerin; idari, mali ve teknik yönleriyle koordineli bir şekilde yürütülmesi ve istisnalar dışındaki yapım işlerinin, uygulama projesine dayanan anahtar teslim götürü bedelle ihale edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 29: Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisinde Görüşülmemesi**

“2017 yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunun” bilgi ve gereğinin yapılabilmesi için Belediye Meclisinde görüşülmediği ve denetim sonuçları hakkında Meclisin bilgilendirilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Denetimin amacı” başlıklı 34’ncü maddesinde; “Denetim; a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması,

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 55’nci maddesinde; “Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka

---

---

*uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.”*

hükümleri yer almaktadır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin “Denetim raporları” başlıklı 35'nci maddesinde ise; Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporlarının ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre mahalli idarelerin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporları, yapılmış olan denetim sonucundan bilgi edinmeleri ve gereğini yapabilmeleri için mahalli idarelerin meclislerine gönderilmektedir.

Üst yönetici olan Belediye Başkanı tarafından Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporları Belediye Meclisine sunulmalı ve raporun maddelerinin görüşüldüğünün tutanaklarda yer alması sağlanmalıdır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintilerin İlgili Kurum Hesaplarına Aktarılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 21: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İl Özel İdaresine Gönderilmemesi
Gecekondu Fonu Hesabının Mevzuata Aykırı Kullanılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 17: Gecekondu Fonu Hesabına Aktarılan Payların

			Amacı Dışında Kullanılması
Kamulaştırma İşlemlerinden Kaynaklanan Emlak Vergisi Tarh, Tahakkuk ve Tahsil İşlemlerinin Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 7: Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular 6: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerine İstinaden Taşınmazların Kiralanması

Duran Varlıkların Değerleme Sonuçları İle Mali Tablolar Arasında Uyumsuzluk Bulunması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular 5: Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Göstermemesi
Satışı Yapılan Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular 3: Satılan Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması



Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine Uygun Olarak Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2021 yılı raporuna tekrar alındı. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular 4: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması