



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# SİVAS BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	45



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu .....	2
Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6



## KISALTMALAR

<b>AŞ</b>	Anonim Şirket
<b>GYMY</b>	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>MİBMY</b>	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<b>SİVÇEKAB</b>	Sivas Merkez ve Çevre Belediyeler Katı Atık Yönetimi Birliđi
<b>ÜFE</b>	Üretici Fiyat Endeksi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Rayiç Değerlerinin Tespit edilmemesi ve Yönetmelikte Belirlenen Form ve Cetvellerin düzenlenmemesi
2. Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Dolu Kadroya Vekâlet Ettirilmesi ve Vekâlet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkisini Kullanması
2. Pazar Yeri Tahsis Ücretinin Tahsilatında Hatalı Uygulama Yapılması
3. Halk Otobüsü Hatlarının İhalesiz Çalıştırılması
4. Hal İşletmelerinde Aynı Kişilere Birden Fazla İşyerinin Verilmesi
5. İdare Adına Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashiherinin Yapılmaması
6. İmara Aykırı Yapılarla İlgili Yıkım Sürecinin İşletilmemesi
7. Ortak Hizmet Protokolünün Kanuna Uygun Olmaması
8. Parkomat Yerlerinin Kira Süresinin Uzatılması ile Kiralamaya İlişkin Şartnamede Belirsizlik Bulunması
9. Servis Taşımacılığı Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi
10. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması ile Kanuna Uygun Olmayan Hükümün Konulması
11. Toptancı Halinden Satın Alınmayan veya Toptancı Haline Bildirilmeyen Malları Taşıyan veya Depolayanlara İdari Para Cezası Uygulanmaması
12. Veteriner Tıbbi Ürünlerini Tedarik Eden Yüklenicinin Gereken Şartları Taşıyamaması
13. Çevre Hizmet Birimi Oluşturulmaması Nedeniyle Bu Hizmetin Danışmanlık Hizmet Alımı Şeklinde Yapılması

## 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.

Sivas 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.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 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.

Sivas Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 26 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylı olarak gösterilmiştir.

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	760	469
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	369	27
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1129</b>	<b>496</b>

696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	1.856	1.884
---	-------	-------

### 1.3. Mali Yapı

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

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

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

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

E. Kodu	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)
1	Personel Giderleri	0,00	159.717.000,00	36.920.000,00	196.637.000,00	193.316.698,20	3.320.301,80	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	20.520.000,00	2.708.000,00	23.228.000,00	21.373.823,50	1.854.176,50	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.314.458.000,00	398.760.000,00	1.713.218.000,00	1.674.447.613,64	38.770.386,36	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	28.200.000,00	23.737.000,00	51.937.000,00	51.803.414,16	133.585,84	0,00
5	Cari Transferler	0,00	78.065.000,00	11.170.000,00	89.235.000,00	84.271.146,50	4.963.853,50	0,00
6	Sermaye Giderleri	100.000.000,00	625.040.000,00	-258.706.000,00	466.334.000,00	367.821.453,64	50.512.546,36	48.000.000,00
8	Borç Verme	0,00	30.000.000,00	-30.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	194.000.000,00	-184.589.000,00	9.411.000,00	0,00	9.411.000,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>100.000.000,00</b>	<b>2.450.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>2.550.000.000,00</b>	<b>2.393.034.149,64</b>	<b>108.965.850,36</b>	<b>48.000.000,00</b>

Belediyenin 2023 mali yılı bütçesinde 2.450.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden 100.000.000,00 TL ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.550.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 2.393.034.149,64 TL bütçe gideri yapılmış,

108.965.850,36 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 48.000.000,00 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

Belediyenin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 2.450.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 2.250.000.000,00 TL gelir öngörülmüştür. Gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasında bulunan 200.000.000,00 TL’lik fark borçlanma suretiyle karşılanmış olup, bütçe denklığı sağlanmıştır.

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

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	117.030.000,00	125.814.159,65	252.571,35	125.561.588,30	107,29
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	334.670.000,00	392.190.936,61	461.891,96	391.729.044,65	117,05
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	215.000.000,00	87.737.964,23	100.000,00	87.637.964,23	40,76
05-Diğer Gelirler	1.427.950.000,00	1.464.955.875,36	4.814,43	1.464.951.060,93	102,59
06-Sermaye Gelirleri	156.000.000,00	229.940.643,15	478.500,00	229.462.143,15	147,09
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Red ve İadeler	-650.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOPLAM</b>	<b>2.250.000.000,00</b>	<b>2.300.639.579,00</b>	<b>1.297.777,74</b>	<b>2.299.341.801,26</b>	<b>102,19</b>

Buna göre 2023 yılı gelir bütçesi 2.250.000.000,00 TL olarak tahmin edilmiş, yıl sonunda ise net bütçe geliri tahmin edilenin %102,19’u oranında 2.299.341.801,26 TL olarak gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri (%107,29), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%117,05) Diğer Gelirler (%102,59) ve Sermaye Gelirleri (%147,09) seviyeleri ile tahmin edilenin üstünde, Alınan Bağış ve Yardımlar ise (%40,76) düzeyinde kalmıştır.

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

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	196.637.000,00	193.316.698,20	98,31
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	23.228.000,00	21.373.823,50	92,02
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.713.218.000,00	1.674.447.613,64	97,74
04- Faiz Gideri	51.937.000,00	51.803.414,16	99,74
05- Cari Transferler	89.235.000,00	84.271.146,50	94,44
06- Sermaye Giderleri	466.334.000,00	367.821.453,64	78,88

08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	9.411.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.550.000.000,00</b>	<b>2.393.034.149,64</b>	<b>93,84</b>

Buna göre, 2023 yılı gider bütçesi 2.550.000.000,00 TL olarak tahmin edilmiş, yıl sonunda ise bütçe gideri % 93,84 oranında 2.393.034.149,64 TL olarak gerçekleşmiştir.

Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına prim giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ve faiz giderleri kalemleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlara yakın seyretmiştir. Sermaye giderleri ise beklenenin altında (%78,88) seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	52.705.573,45	76.896.157,36	125.814.159,65	45,90	63,62
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	142.246.329,37	232.512.242,37	392.190.936,61	63,46	68,68
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	29.228.859,35	39.177.790,71	87.737.964,23	34,04	123,95
Diğer Gelirler	419.720.913,77	790.901.569,32	1.464.955.875,36	88,44	85,23
Sermaye Gelirleri	35.099.543,31	213.440.261,75	229.940.643,15	508,10	7,73
<b>Toplam</b>	<b>679.001.219,25</b>	<b>1.352.928.021,51</b>	<b>2.300.639.579,00</b>	<b>99,25</b>	<b>70,05</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-487.649,27	-157.675,99	-1.297.777,74	67,67	723,07
<b>Net Toplam</b>	<b>678.513.569,98</b>	<b>1.352.770.345,52</b>	<b>2.299.341.801,26</b>	<b>99,37</b>	<b>69,97</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 947.711.577,49 TL'lik (%70,05) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde görülen % 68,68 ve diğer gelirler kaleminde görülen % 85,23 oranındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	68.427.819,40	108.204.932,42	193.316.698,20	58,13	78,66
SGK Devlet Prim Giderleri	8.610.993,24	12.761.552,21	21.373.823,50	48,20	67,49
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	409.369.359,09	961.826.505,33	1.674.447.613,64	134,95	74,09
Faiz Giderleri	11.091.110,17	24.868.562,34	51.803.414,16	124,22	108,31
Cari Transferler	20.308.825,34	41.366.431,77	84.271.146,50	103,69	103,72
Sermaye Giderleri	243.995.724,29	433.489.820,82	367.821.453,64	77,66	-15,15
Borç Verme	5.000.000,00	0	0	-100	0
<b>Toplam</b>	<b>766.803.831,53</b>	<b>1.582.517.804,89</b>	<b>2.393.034.149,64</b>	<b>106,38</b>	<b>51,22</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre (%51,22) artış göstermiştir. Tutar olarak, en büyük artışlar mal ve hizmet alım giderleri (%74,09) ve personel giderlerinde (%78,66) gerçekleşmiştir. Sermaye giderlerinde ise 2023 yılında 2022 yılına kıyasla (%15,15) oranında bir düşüş görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.454.501.182,98 TL, Faaliyet Geliri 2.357.839.954,42 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 96.661.228,56 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	SİDAŞ A.Ş.	50.000.000,00	49.999.753,92	99,99
2	ÖZBELSAN AŞ	27.000.000,00	26.981.100,00	99,93

**Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
---------	------------------	------------------------	----------------------------	--	-------------------------------------

1	SİDAŞ A.Ş.	SİVJET A.Ş.	22.000.000,00	22.000.000,00	100
2	ÖZBELSAN A.Ş	SİVAS TEKNOLOJİ A.Ş	500.000,00	25.000,00	5

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Sivas Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve hesap planının genel yapısı" başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar 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 "Mali tabloların hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan cetveli ve düzenlenecek temel mali tablolar ile diğer mali tablolar" başlıklı 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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



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

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

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

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

Kamu idaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak

yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

Anılan hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmış ve kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

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

### **Kontrol Ortamı Standartları**

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

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan ve İdare performans programı zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare iç kontrol risklerini belirlememiştir. Dolayısıyla risklerin değerlendirilmesine yönelik bir çalışma yapılmamıştır.

Stratejik Plan hazırlıkları yapılırken GZFT (SWOT) ve PESTLE analizi yapılarak Güçlü-Zayıf yönler ile Fırsatlar-Tehditler belirlenmiştir.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdare tarafından risk belirlenmesi yapılmadığından risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik olarak herhangi bir kontrol faaliyeti belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdare tarafından 2009-2011 yıllarını kapsayan bir Eylem Planı yayımlanmıştır. Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığının 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi’nde yer alan “İlk defa veya yeniden hazırlanacak eylem planlarının dönemi iki yılı geçmemek üzere idareler tarafından belirlenecektir.” hükmüne istinaden yapılması gereken güncelleme çalışmaları yapılmamış ve yeni bir eylem planı hazırlanmamıştır.

İdare 2020-2024 Stratejik Planını, 2023 yılı Performans programını, 2022 yılı Faaliyet Raporunu ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planını hazırlayıp web sayfasında yayınlamıştır.

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdare nezdinde elektronik kayıt ve dosyalanma sistemi mevcuttur. Dijital ortamdaki bilgilerin güvenilirliği için tüm birimler tarafından aktarılan veriler Bilgi İşlem Müdürlüğü tarafından yedeklenmekte, filtreleme ve koruma programlarıyla korunmakta ve sistem odasının fiziksel güvenliği sağlanmaktadır. Dosyalar, güvenliği sağlanmış arşivlerde muhafaza edilmekte olup sadece yetkili kişiler tarafından ulaşılabilir.

## **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 adet iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1 adedi doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

İç denetim raporlarında yer alan önerilere ilişkin gerçekleştirmelerin eylem planlarına uygun olarak yerine getirilip getirilmediği hususunda izleme faaliyeti yürütülmekte olup yerine getirildiği kanaatine varılan bulgular ‘tamamlanmış’ olarak kapatılmakta, ilerlemenin kaydedilmediği bulgular ise ikinci izleme dönemine alınmaktadır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

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

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

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

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

#### **BULGU 1: Taşınmazların Rayiç Değerlerinin Tespit edilmemesi ve Yönetmelikte Belirlenen Form ve Cetvellerin düzenlenmemesi**

Belediyenin taşınmaz varlıklarına ilişkin değerlemenin 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmadığı görülmüştür. Ayrıca Yönetmelik’te belirtilen form ve cetveller de düzenlenmemiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında

olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsayan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'nci maddesinde kayıt ve kontrol işlemlerinin neler olduğuna ve 7'nci maddesinde de kayıt şekline ilişkin hususlara yer verilmiştir.

Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında, Yönetmeliğin eklerinden Ek 1A'deki "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmektedir.

Kayıt şekli başlıklı 7'inci maddesinde de; kamu idarelerinin tapu kütüğünde adlarına tescilli olan taşınmazların kaydını Ek 2'deki "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu"nda; tapu kütüğünde kayıtlı olmayan taşınmazların kaydını Ek 3'teki "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu"nda; Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki "Orta Malları Formu"nda; Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki "Genel Hizmet Alanları Formu"nda; 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 tutacakları, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce hazırlanan formların mali hizmetler birimince konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik'in Geçici 1'nci maddesinde:

*"(1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınuncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:*

*a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine*

*kaydedilir.*

*b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.*

*(2) Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.”denilerek, Kurum taşınmazlarının envanterinin çıkarılması ve bu taşınmazlara ilişkin değerlendirme işlemlerinin yapılması ile muhasebe kayıtlarına sağlıklı olarak yansıtılmasının 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.*

Taşınmazlara ilişkin olarak yapılan incelemelerde, tapuya kayıtlı taşınmazların tasniflerinin yapıldığı ancak rayiç değerlerinin belirlenmediği, emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alındığı tespit edilmiştir. Diğer taraftan; taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanmasına esas olan Yönetmelik ekinde belirtilen formların da düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınmazların rayiç değerlerinin belirlenmemiş ve muhasebe kayıtlarına bu değerle alınmamış olması enflasyon düzeltmesinin de sağlıklı olarak yapılmamasına sebep olmuştur. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 85 numaralı Genel Tebliği gereği, taşınmazların kayıtlı değerlerinin belirlenen katsayılarla çarpılmak suretiyle enflasyon düzeltmesi yapılması gerekmektedir. Sivas Belediyesince enflasyon düzeltmesi yapıldığı, ancak taşınmazların kayıtlı değerlerinin rayiç değerleri yansıtmamasından dolayı enflasyon düzeltme tutarlarının da düşük kaldığı görülmektedir.

Kamu İdaresi tarafından; taşınmazların emlak değerleri üzerinden kaydedildiği, rayiç değerlerinin belirlenmesine yönelik çalışmaların başladığı ve çalışmaların en kısa sürede tamamlanarak Yönetmeliğe uygun kayıtların yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Belediye tarafından taşınmazların rayiç değerlerinin tespit edilerek muhasebe kayıtlarına yansıtılmamış olması Bilançodaki taşınmazlara ilişkin 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesaplarının eksik görünmesine sebep olmuştur. Bu eksikliklerin giderilmesi için bir an önce taşınmazların rayiç değerlerinin belirlenmesi ve Yönetmelik'te öngörülen cetvel ve formların düzenlenerek icmallerin düzenlenmesi sağlanmalıdır.

---

---

## **BULGU 2: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması**

Sivas Belediyesi tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu idareleri tarafından Belediyeye tahsis edilen taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtları yapılmadığından Bilançonun söz konusu varlıklara ilişkin tam ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde de benzer bir düzenleme ile belediyelere kendilerine ait taşınmazları diğer kamu idarelerine tahsis etme yetkisi verilmiştir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189'uncu ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre;

- İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.02 Binalar Hesabına alacak, 500.11 Net Değer Hesabına borç; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç,

- İdareye tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.03 Binalar Hesabına borç, 500.12 Net Değer Hesabına alacak; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde; Belediye tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen 42 adet taşınmaz ve diğer kamu idareleri tarafından Belediyeye tahsis edilen 54 adet taşınmaz olduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü fıkrası hükmü uyarınca Belediyece, kendisine tahsis edilen taşınmazların



rayiç değerininin de belirlenmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından; taşınmazların rayiç bedellerinin tespiti ve cins tashihlerinin tamamlanamaması dolayısıyla tahsisli taşınmazların da kaydının yapılamadığı, rayiç bedel çalışmalarının tamamlanmasından sonra tahsisli taşınmazların da kaydedileceği belirtilmiştir.

Belediye tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu idareleri tarafından Belediyeye tahsis edilen taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılması ve kendisine tahsis edilen taşınmazların rayiç değerininin belirlenmesi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Dolu Kadroya Vekâlet Ettirilmesi ve Vekâlet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkisini Kullanması**

Belediyede kadrolar dolu olduğu halde başka birinin kadroya vekâlet ettirildiği, vekâlet ettirilen kişiye harcama yetkilisi olarak da görev yaptırıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesine göre, memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği, yine boş kadrolara ait görevlerinde vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63'üncü maddesinde, *“Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.”* denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun *“Harcama yetkisi ve yetkilisi”* başlıklı 31'inci maddesinde de, *“Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.”* hükmü yer almıştır. 5018 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılmış olan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'de harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, *“5018 sayılı Kanununun 5436 sayılı Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca*

*bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.”* denilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, Belediyede müdür kadrolarında bulunan kişiler var iken o kadrolara vekâleten görevlendirme yapılamayacağı açıktır. Dolu kadroya vekâleten görevlendirme yapılamayacağından dolayı harcama yetkililiğini de vekâleten görevlendirilen yerine asıl kadroda bulunanın kullanması gerekir. Bu kişiler görevden alınmadığı ve bu kadrolar boş olmadığı sürece yetkinin vekâleten görevlendirilen kişilerce kullanılması mümkün değildir. Şüphesiz 657 sayılı Kanun'da memuriyette kadroyu esas almıştır.

Belediyede dolu müdürlük kadrolarına başka birileri görevlendirilmiş ve harcama yetkililiği görevlendirilen kişilerce kullanılmıştır. Aynı şekilde, Başkan yardımcılığı kadroları dolu olduğu halde, dolu olan kadrolara görevlendirme yapılarak söz konusu Başkan yardımcılığı yetkisi görevlendirilen kişilerce kullanılmaktadır. Yapılan bu görevlendirmeler 657 sayılı Kanun'a uygun değildir.

2021 ve 2022 Yılı Denetim raporlarında da yer verilen bu hususta; dolu olan kadrolara vekâleten görevlendirme yapılmaması ve harcama yetkililiğini de kadroda bulunan kişinin kullanması gerekir.

## **BULGU 2: Pazar Yeri Tahsis Ücretinin Tahsilatında Hatalı Uygulama Yapılması**

Pazar yeri tahsis ücretinin Belediye tarafından toplanmadığı görülmüştür.

26.03.2010 tarih ve 27533 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a istinaden 12.07.2012 gün ve 28351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik’in “Tahsis ücreti” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasında, “Tahsis ücreti, satış yerinin kullanımı sonrasında belediye meclisince her yıl belirlenecek tarifeye göre belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir. Tahsis ücretinin günlük tahsil edilmediği durumlarda toplu tahsilatlar bir aylık süreyi aşmayacak şekilde yapılır.” ve aynı maddenin üçüncü fıkrasında, “Meslek kuruluşları, belediyelerle yapılan protokoller çerçevesinde verdikleri hizmetler için, 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamında makbuz karşılığında ücret tahsil edebilir.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye yetkililerinin sözlü ifadelerine istinaden pazarcılar odası pazarcılardan tahsis ücretini alarak düzensiz olarak Belediyeye yatırmaktadır. Pazarcılar odasının pazarcılardan ne kadar ve ne zaman aldığı, alınan tutarın ne kadarını Belediyeye yatırdığı, pazarcılardan tahsil edilen ücret ile ilgili kişilere belge verilip verilmediği bilinmemektedir. 2022 yılı Denetim Raporunda yer alan husus aynı şekilde 2023 yılında da devam etmiştir.

Pazar yeri tahsis ücretinin Yönetmelik'in "Tahsis ücreti" başlıklı 15'inci maddesine göre tahsili sağlanmalıdır.

### **BULGU 3: Halk Otobüsü Hatlarının İhalesiz Çalıştırılması**

Şehir içinde çalışan halk otobüslerinin ihale olmaksızın veya süre dolmasına karşın çalışma şeklinin fiili olarak sürdürüldüğü, bu şekilde ulaşımın özel halk otobüsleri vasıtasıyla yapılmasının uygun olmadığı görülmüştür.

53593 sayılı Belediye Kanunu'ndan önce yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" Hükümleri birlikte değerlendirildiğinde toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak, sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde kullanıma izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, “...belediyelerin...satım, hizmet...kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No:2015/3164 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No:2014/1950 kararında, toplu taşıma vasıtalarını işletirmenin imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği, Aynı Dairenin Esas No: 2011/1134, Karar No:2012/2226 kararında, Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğu, Aynı Dairenin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 kararında, minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin belediye encümen kararının belediyelere verilen yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde olduğu, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı belirtilmiştir. Nitekim Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2021/3396, Karar No: 2022/843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürülebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış

yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir. İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde belediye'deki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir.

Toplu taşıma hizmetleri Belediye tarafından yerine getirilebilir. Belediyenin toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi de mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmesi zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Yani bu hakkın süresiz verilmesi söz konusu olamaz. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Şehir içi ulaşımında çalışan otobüslerin kullandıkları hat haklarının bilgileri aşağıdadır.

- 1989 Yılında Meclisin Kabul Ettiği Yönetmeliğe Göre Sözleşme ile Verilen 15 Adet Hat Kullanımına İlişkin Bilgi:

Belediye Meclisinin 28.06.1989 tarih ve 40 sayılı kararı ile Sivas Belediyesi Denetiminde Çalıştırılacak Özel Halk Otobüslerinde Uygulanacak İdari ve Teknik Yönetmelik kabul edilmiştir. Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde Belediye meclisinin gerekli gördüğü halde verdiği izni geri alabileceği belirtilmiştir. Yönetmelik'te Belediye ile taşıyıcı arasında imzalanan sözleşmeye göre taşımacılığın yapılacağı ve 9'uncu maddesinde ise iş sözleşmeleri ve ruhsatların en çok bir yıllık süre için verildiğinden dolayı her yıl Ocak ayı içinde yenilenmek zorunda olduğu belirtilmiştir. Bu düzenlemeye istinaden ve ulaşım ihtiyacına binaen sözleşme ile bu hak kişilere kullandırılmıştır. Bu şekilde kullandırılan hat sayısı 15'dir. İlk defa sözleşme ile verilmesine karşın, daha sonraki yıllarda her hangi bir işlem yapılmadan fiili olarak taşımacılık devam etmektedir.

- 13 Adet Otobüs ile Birlikte Hat İntifa Hakkının Verilmesi:

25.11.1194-06.11.1998 tarihleri arasında 11 adet otobüs ile birlikte intifa hat satışı, 30.11.1999 tarihinde ise 2 adet otobüs ile birlikte intifa hat satışı olmak üzere toplam 13 adet otobüsün satışı ve hat hakkı verilmiştir. Şüphesiz otobüslerin mülkiyeti satılmakla birlikte intifa hakkının satışı mümkün değildir. Satış Şartnamesinde otobüsün bedeli ayrı, hat bedeli ayrı belirlenmiştir.

- 30 Adet Hat İntifa Hakkının Verilmesi:

Özel Halk Otobüs Hat İntifa Hakkı Şartnamesi çerçevesinde 24.11.1998 tarihinden 08.11.2004 tarihine kadar toplam 30 adet intifa hakkı verilmiştir. Şartnamenin 5'inci maddesinde Yasal dayanak olarak 1580 sayılı Kanun'un 19/5 maddesi belirtilmiştir.

- 6 Adet Hat Kullanım Hakkının Verilmesi:

23.01.2004 tarih ve 148 sayılı Encümen kararıyla kooperatifin bünyesinde halihazırda yedek otobüs olarak çalıştırılan 6 otobüse ... TL/adet karşılığı trafik işletme ruhsatları verilerek diğer otobüslerin sahip olduğu tüm haklara sahip olmasına karar verilmiştir.

- Minibüsten Dönüşenler:

İlk önce minibüs olarak çalışmaya başladıkları, bu hakkın nasıl verildiğine ilişkin bilginin bulunmadığı, 2005 yılında yolcu sayısına göre bir yüzde belirlenerek 267 adet M plaka minibüsün 174 adet H plakaya dönüştürüldüğü, 68 adet (15+13+30+6) halk otobüsünün ise hakkı artırılarak 64 sayısının 75 olduğu anlaşılmıştır. 64 adet otobüsün 75 olarak kabul edilmesinin nedeni 11 metre uzunluğundaki halk otobüsünün 8 metreye düşürülmesinden dolayı hak kaybını önlemek için belli bir katsayı ile çarpılarak söz konusu sayı belirlenmiştir.

2004 yılında 40 kişilik otobüslere geçilmesi ile ilgili meclis kararı alınmış, 2005 yılında alınan Encümen kararı ile 40 kişilik araçlarla toplu taşımanın yapılması için özel halk otobüsleri de dâhil olmak üzere 11 farklı durağın dönüşüm katsayısı belirlenmiştir. 2006 tarihinde alınan Encümen kararıyla 250 araçla toplu taşıma hizmetinin verilmesi öngörülmüş, katsayılar karşılığı dönüşüm sonrasında toplam 224 aracın direkt hizmete alınması, kalan 26 aracın ise belediye payı olduğu belirlenmiştir. Belediyenin payları encümen kararı ile günün rayiç bedelleri göz önüne alınarak %1'lik hisse payları belirlenmiş ve oluşan talebe göre küsuratlı payını tamamlamak isteyenlere şufa hakkı tanınarak satış işlemi yapılmıştır. Mevcut durumda

kooperatif olarak faaliyet göstermekte olan özel halk otobüsü işletmecileri ile tek tek 1'er yıllık kira sözleşmeleri yapılmaktadır.

Bu dönüştürülme sonucunda toplam 249 H plakanın olduğu ve halen de çalıştığı anlaşılmaktadır.

İntifa hakkı verilenler haricindekiler ile minibüsten dönüşenlerin fiili olarak bu hakkın kullanımını sürdürdükleri anlaşılmaktadır. Bu hatların ruhsat ve imtiyaz şeklinde verilmediği, verilme şeklinin kiralama olduğu anlaşılmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır. Bu nedenle gerek yıllık sözleşme, gerekse de minibüsten halk otobüsüne dönüşüp çalışanların kullandıkları hat hakkının 10 yıllık süreyi doldurdukları göz önüne alındığında ihale ile verilmesi gerektiği açıktır.

İntifa kullanma ve yararlanma hakkı olarak tanımlanmaktadır. İntifa hakkı satışı olarak 43 adet hat hakkı verilmiştir. İntifa hakkının verilmesi mülkiyetin sonsuza kadar ilgili kişilere verildiği anlamına gelmemektedir. Belediyenin ulaşımı işletme ve işletirme hakkı bulunmaktadır. İşletirmede ruhsat, kira ve imtiyaz şeklinde olmaktadır. İşletirmede bu hakkın tamamen devredilmesi yani mülkiyetin sonsuza kadar ilgiliye verilmesi söz konusu değildir. İntifa hakkının verilmesi bir nevi bu hakkın kiralanması olarak kabul edilmelidir. İmtiyaz izni olmadığına göre bunun 49 yıl olarak kabulü mümkün değildir. Dolayısıyla intifa hakkının kiralama olduğunun ve sürenin 10 yıl olması gerektiği kabul edilmelidir.

Belediye sınırları içinde çalışan halk otobüsü hatlarına ilişkin hakka ait sürenin her halde 10 yılı geçtiği anlaşılmıştır. Toplu ulaşım hizmetinin fiili bir durum olarak ve süresiz gerçekleştirilmesinin mevzuatta karşılığı olmaması nedeniyle sürdürülebilmesi mümkün değildir. Bu güne kadar olan süreçte verilen hakkın kiralama süresini aştığı göz önüne alınmalıdır.

Belediye toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (2018 öncesi İçişleri Bakanlığı) kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilecektir.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, toplu taşıma işinin ihale ile verilmesi gerektiği, Belediyenin "İyi yönetim ilkesi"ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu

yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı, belediyenin uzun süre hukuka aykırı bir iş yapması kişilere sonsuza kadar bir hak verildiği anlamına gelmediği, belediyenin hukuka aykırılığı her zaman için düzeltebileceği, hatta düzeltilmesi de gerekeceği, iptal işlemi yapılırken ölçülü hareket edilmesi gerektiği, kişilerin yolcu taşıma hakkının ihalesiz olarak verilmesini talep etmiş olmalarının Belediyenin bu talebi karşılama gerektirmediği, belediyenin bu hakkı ihalesiz olarak verilmemesi gerektiğini bilmesi ve kişilerin talebini reddetmesi gerekeceği, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, ihale için verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta; toplu taşıma ve servis araçlarının çalıştırılma hususunun belediyenin yetkisinde olduğu, bu yetkinin mevzuata uygun olarak ihale yoluyla süresi belli bir şekilde yaptırılmasının gerektiği, bu kapsamda toplu taşıma hizmetlerinin ne şekilde yapılacağına ilişkin yöntemin Belediyenin yetkili organlarında değerlendirilerek uygulamanın mevzuata uygun hale getirilmesi için çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

1989 yılından itibaren farklı zamanlarda farklı tarzlarda işletme hakkı devredilen ve 10 yıllık kira süresi dolduğu halde fiili olarak sürdürülmekte olan toplu taşıma araç hatlarına ait hakkın, çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile kişilere makul süre verilerek ihale suretiyle verilmesi gerekir.

#### **BULGU 4: Hal İşletmelerinde Aynı Kişilere Birden Fazla İşyerinin Verilmesi**

Belediye yönetiminde bulunan hal işletmesinde bir kişiye dolaylı olarak birden fazla işyerinin verildiği görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un verdiği yetkiye istinaden 07.07.2012 tarih ve 28346 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, "*Toptancı halindeki işyerleri, üretici, üretici örgütü, komisyoncu veya tüccarlara kiralanır ya da satılır. Aynı toptancı halinde/subesinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabilir veya*



*satılabilir. İşyeri, adi şirketlere/ortaklıklara ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiye kiralanamaz veya satılamaz."* denilmiş ve yönetmeliğin geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrasında da, *"Aynı toptancı halinde/şubesinde birden fazla işyeri bulunanlar ile bir işyerini kullanan adi şirketler/ortaklıklar ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiler, durumlarını 1/7/2015 tarihine kadar 28 inci maddenin üçüncü fıkrasına uygun hale getirir."* hükmü yer almıştır.

Yapılan incelemede; hal işletmesinin 5 numaralı yerinde kiracı olan kişinin aynı hal işletmesinin 6 numaralı yerinde kiracı olduğu,

26 numaralı yerinde kiracı olan ...şirketinin tek ortağı olan kişinin aynı hal işletmesinin 27, 28, 29 ve 31 numaralı yerinde de kiracı olduğu,

38 numaralı yerinde kiracı olan kişinin aynı hal işletmesinin 39 numaralı yerinde kiracı olduğu, aynı kişinin bir Şirketin 3 ortağından birisi olduğu, bu Şirketin de aynı hal işletmesinin 47, 48 ve 49 numaralı yerinde kiracı olduğu,

Aynı Şirketin 3 ortağından birisinin aynı hal işletmesinin 46 numaralı yerinde de kiracı olduğu,

Hal işletmesinin 57 numaralı dükkanının kiracısı ile 58 numaralı dükkanının kiracısının 59 numaralı dükkanın da ortak olarak kiracısı olduğu, böylece bir gerçek kişiye 1,5 hisse düştüğü,

görülmüştür.

Bu bilgilere göre bir kişiye birden fazla işyerinin verildiği anlaşılmaktadır. Yönetmelik'e aykırı olarak bir kişiye birden fazla işyerinin doğrudan veya dolaylı olarak kiralanma durumlarının 01.07.2015 tarihine kadar mevzuata uygun hale getirilmesi gerektiği halde yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hal içerisinde birden fazla kişiye ait dükkanların devri için gerekli tebligatların ve uyarıların yapıldığını, 2024 yılı içerisinde bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin tamamlanacağını, yeni yapılacak hal içi dükkan devirlerinde halihazırda bu durum dikkate alınmakta olduğunu belirtmiştir.

Bahsedilen Yönetmelik hükümleri uyarınca aynı toptancı halinde/şubesinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabileceğinden söz konusu kiralama ların düzeltilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 5: İdare Adına Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde; idarelerce tasarruflarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve cins tahsisi için gerekli işlemlerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin taşınmaz kayıtları incelendiğinde tapu kayıtlarında tarla, arsa vb. niteliğinde görünen birçok taşınmazı bulunduğu ancak bu taşınmazların bir kısmının fiili olarak arsa, bina, okul, hastane vb. durumda olduğu, dolayısıyla söz konusu taşınmazların tapu kayıtlarıyla fiili durumlarının örtüşmediği tespit edilmiştir.

Tapu kayıtları ile fiili durumları farklı olan taşınmazlarla ilgili tespitlerin yapılması ve tapu kayıtlarının fiili duruma uygun bir şekilde düzeltilmesi için Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü nezdinde gerekli girişimlerde bulunulmalıdır.

### **BULGU 6: İmara Aykırı Yapılarla İlgili Yıkım Sürecinin İşletilmemesi**

İmar Kanunu'na aykırılığı tespit edilen yapılarla ilgili olarak söz konusu yapının kaldırılması ile ilgili gerekli sürecin işletilmediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesine göre, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece veya fenni mesulce tespit edilmesi ve ihbar edilmesi veya herhangi bir şekilde haberdar olunması halinde, belediye veya valiliklerce durum tespit edilmeli ve yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulmalı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne bilgi verilmelidir. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını

ruhsata uygun hale getirmesi veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını istemesi halinde, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu inceleme sonunda anlaşılması durumunda belediye veya valilikçe mühür kaldırılarak inşaatın devamına izin verilecektir.

Aksi durumda ruhsat iptal edilerek, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip belediye veya valilikçe yıktırılarak masrafi yapı sahibinden tahsil edilecektir. Yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabilecek veya yıktırılabilir. Bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edilecek, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil edilecektir.

Yukarıda belirtilen 3194 Sayılı Kanun'un 32'inci maddesi uyarınca Belediye yıkım sürecini işletmekle yükümlüdür. Şayet Belediye en geç altı ay içinde yıkım işlemini gerçekleştirmezse söz konusu yapılar Bakanlıkça yıkılabilecek veya yıktırılabilir. Bu durumda da yıkım maliyetlerinin % 100 fazlası ile Belediyeden tahsil edilecektir.

Yapılan incelemede, imara aykırı yapıların var olduğu bunlardan idari para cezası alındığı, bunların bazılarının aykırılık halinin giderildiği ama çoğunda da aykırılık giderilmediği halde yıkımının gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Belediyenin Kanun'da belirtilen müeyyideyle karşılaşmaması için yıkım işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 7: Ortak Hizmet Protokolünün Kanuna Uygun Olmaması**

Belediye ile dernek arasında yapılan protokole istinaden Belediyenin üstlendiği yükümlülüklerin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesi ile 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun'un 2'inci maddesine uygun olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, Belediyenin mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal hizmet ve

yardımı yapacağı veya yaptıracağı ile gıda bankacılığı yapabileceği belirtildikten sonra, “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde de, “Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) 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 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.”

Hükmü yer almaktadır. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereği, belediyeler kendi mülkiyetindeki taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere sadece mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilecektir. Dernek ve vakıflara taşınmaz tahsis edilebileceğine dair bir düzenleme mevcut bulunmamaktadır.

Belediye ile bir Dernek arasında ortak hizmet projesi kapsamında 20.02.2017 tarihinde protokol imzalanmıştır. İmzalanan Protokol ile tahsis edilen yerin, “Tahsise konu yer başlıklı” 2’inci maddesinde mülkiyeti Belediyeye ait olan ...Katlı Otoparkın üst katı olduğu; yapılacak hizmetin, “Amaç” başlıklı 3’üncü maddesinde bakıma, korunmaya ve yardıma muhtaç çocuklar, gençler, yetişkinler, yaşlılar, engelliler, aileler, çeşitli nedenlerle ile gelen mülteci ve sığınmacı vb. dezavantajlı bireylere yönelik ortak sosyal hizmet projeleri gerçekleştirilmesi ve Gıda Bankacılığı ile yardım faaliyetlerinde bulunulması olduğu; bu faaliyet kapsamında

kullanılacak olan taşınmazın ilgili Derneğe bedelsiz tahsis edildiği, “Yürürlük” başlıklı 8’inci maddesinde ise tahsise konu yerin, tahsis protokolünün imzalandığı tarihten itibaren 20 yıllığına Derneğe kullanılacağı düzenlenmiştir.

Ortak hizmet projesi kapsamında taşınmazın belli aralıklarla veya zaman diliminde kullanılması mümkün ise de, sürekli olarak ve sadece dernek tarafından kullanılması mümkün olmayıp, ortak hizmet projesi adı altında da olsa dernek ve vakıflara taşınmaz tahsisi yapılamaz. Bu bağlamda dernek ve vakıflara belediye taşınmazlarının uzun süre kullanılması ortak hizmet projesi değil tahsis niteliğindedir. Kaldı ki ortak hizmet projesi kapsamında yapılan taşınmaz tahsisinin/kullanılmasınının 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtildiği üzere kamu idareleri ile mahalli idareler dışında hiçbir gerçek ya da tüzel kişiye taşınmaz tahsisi yapılamayacağı kuralına aykırılık oluşturduğu açıktır.

29.01.2004 tarih ve 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 2’nci maddesinde, dernek ve vakıfların kurum ve kuruluşların hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremeyeceği ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamayacağı, kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları hizmetlerle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden ücret, bağış, katkı payı ve benzeri adlar altında herhangi bir karşılık alamayacağı, dernek ve vakıfların yardım toplama ve bağış kabul hizmetlerinde kamu görevlileri çalıştırılmayacağı, “Cezalar” başlıklı 3’üncü maddesinde, 2’nci maddede belirtilen ilkelere aykırı hareket eden kamu görevlileri ile dernek ve vakıf yöneticilerinin, eylemleri başka bir suç oluşturmadığı takdirde, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, dernek ve vakıfların kurum ve kuruluşların hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremeyeceği ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamayacağı düzenlemesine aykırı olarak derneğe taşınmaz tahsisi yapıldığı, Belediye Sosyal Yardım Müdürlüğü tarafından ihtiyaç sahiplerine ekmek yardımı, sıcak yemek, aceze (yolda kalmışlara ulaşım gideri) yardımı, yakacak yardımı ve hurda odunların kesilerek torbalara konulup odun olarak verilmesi hizmetlerinin sunulduğu, gönüllü veya yönlendirme ile bağışların derneğe yapıldığı, dernek topladığı bağışlarla ihtiyaç sahiplerine Belediye ile birlikte hizmet etse de, iyi niyetli olan bu amacın ileride farklı sonuçlarının olmasının ihtimal dahilinde olduğu ve belediyenin bilgisi dışında işlem yapılabilme riski bulunduğu, dernek ve vakıfların yardım toplama ve bağış kabul hizmetlerinde kamu görevlileri çalıştırılmayacağı düzenlemesine aykırı davranıldığı, Derneğin Yönetim Kurulu Başkanı ile yardımcılarının

Belediye Başkanı ve Başkan yardımcıları olduğu, koordinatörünün Belediye işçisi, dernek faaliyetinde bulunanların belediye personeli ya da Belediyenin doğrudan personele dayalı hizmet aldığı şirket personeli olmak üzere toplam 41 kişiden oluştuğu ve personel giderlerinin Belediye tarafından karşılandığı, dolaylı olarak aslında dernekte çalışan tüm kişilerin Belediye ile bağının olduğu görülmüştür.

5072 sayılı Kanun dernek ve vakıfların kamu gücünü kullanarak faaliyette bulunmamasına yönelik düzenlemeler yapmış, böylece dernek ve vakıflar ile kamu kurumları arasında iç içe geçen bir yapının oluşmasını yasaklamıştır.

Aslında Belediyenin yapabileceği birçok hizmet dernek aracılığıyla yapılmakta, ana belirleyici olan Belediye yükümlülüklerine katlandığı halde, iç içe geçmiş yapı nedeniyle yardımın dernek tarafından yapılıyor olduğunun algılanmasına sebebiyet verilmiş olmaktadır. Bu tür derneklerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgisinin olmaması ve kişilerin bağış için yönlendirilmemesi önemlidir. Söz konusu hizmetler Belediye tarafından da yapılabilir. Bu hizmetlerin yapılabilmesini temin için kişilerin şartlı veya şartsız bağışlarını Belediyeye doğrudan yaparak söz konusu hizmetlerin yapılması mümkündür.

Kamu idaresi cevabında, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrası hükmünden bahsedilerek gıda bankacılığı faaliyetinin ihtiyaç sahibi insanların hayatlarını devam ettirmeleri için gerekli bir uygulama olduğundan ilgili faaliyeti belirli bir süre ile kısıtlamanın mümkün gözükmediği, Aynı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi gereği Belediye ile ... Derneği arasında protokol imzalandığı, söz konusu işlemlere ilişkin meclis kararı ile mülki idare amirin onayının bulunduğu, dernek başkan ve üyelerinin 5072 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 2'nci madesinin (d) bendinde yer alan "*Kamu görevlileri görev unvanlarını kullanarak dernek ve vakıf organlarında görev alamaz*" ifadesine uygun olarak Belediye Başkanı ve Başkan Yardımcısının dernekteki görevlerini kamu görev unvanlarını kullanarak yürütmediği, derneğin tüm faaliyetlerinin Sivas Valiliği İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlüğü tarafından belirli aralıklarla denetlendiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında gıda bankacılığı faaliyetinin ihtiyaç sahibi insanların hayatlarını devam ettirmeleri için gerekli bir uygulama olduğundan ilgili faaliyeti belirli bir süre ile kısıtlamanın mümkün gözükmediği belirtilmişse de bulguda kısıtlama yapılması gerektiğine ilişkin bir değerlendirme bulunmamaktadır. Belediye Başkan ve yardımcısının dernekteki görevlerini kamu görev unvanlarını kullanarak yürütmediği ifadesi ise doğrudan Belediyenin ortak hizmet yürüttüğü bir projede bu sıfatların öne çıkmadığını düşünmek gerçekçi bulunmamaktadır.

Kanuni düzenlemeye şekli olarak uyulduğu izlenimi verilmekle birlikte, gerçekte Kanun hükümlerine aykırı hareket edildiği görülmüştür. Kanunların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli ve öngörülebilir nitelikte uygulanması gerekir. Bu bağlamda Kanunların bütün halinde uygulanması bir zorunluluktur.

2022 yılı denetim raporunda da yer verilen bu hususta, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5072 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturan bu durumun Belediyenin ve Derneğin yükümlülük ve faaliyetlerinin net olarak belirlenerek düzeltilmesi ve 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine aykırı olarak verilen taşınmaz kullanımının iptali sağlanmalıdır.

### **BULGU 8: Parkomat Yerlerinin Kira Süresinin Uzatılması ile Kiralamaya İlişkin Şartnamede Belirsizlik Bulunması**

Belediyenin ihale ettiği iki adet parkomat kiralamasına ilişkin şartnamenin süresinin bir yıl olarak belirlenmesine karşın şartnamede yer alan belirsiz hüküm nedeniyle sürenin sürekli uzatıldığı ve şartname ile sözleşmesinde belirsizlik olduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Taşınmazların kira ödemeleri konusunda gerek 2886 gerekse 5393 sayılı Kanun'da bir hüküm bulunmadığından bu konuda şartname hükümleri dikkate alınmalıdır. Taşınmaz kiralamalarına ilişkin şartnamede idarenin ve ihaleye girecek olanların haklarını korumak amacıyla ödemenin nasıl olacağı, süresi, yaptırımların ne olacağı gibi hususların açıkça yer alması gerekir.

Batı Parkomat adıyla ihale edilen Parkomat İdari Şartnamesi'nin "Yapılacak Otopark Yatırımı ve Ödeme Koşulları" başlıklı 2'nci maddesinde, Belediye Encümeninin uygun görmesi halinde diğer yılların kira sürelerinin 1'er yıllık süreler halinde uzatılacağı, Belediye Encümeni tarafından belirlenen kira bedelinin 12 eşit taksitte her ayın 30'uncu gününe kadar ödeneceği, kira ödemesi yapılmayan durumlarda tebligata gerek kalmadan Belediye tarafından faaliyetin durdurulacağı, "İşletme Süresi" başlıklı 9'uncu maddesinde, işletme süresinin yer teslim tutanağı tarihinden itibaren 12 ay olduğu, 12 aylık sürenin bitiminde Belediye Encümeni

ile kiracının mutabakata varması halinde kira süresinin birer ve üçer yıl olarak uzatılabileceği, 2. ve 3. yıllara ait kira bedelini tespit etmeye Belediye Encümeninin yetkili olduğu belirtilmiştir. İmzalanan sözleşmede şartnamede yer alan hükümlerin aynısı/benzeri bulunmaktadır.

Doğu Parkomat adıyla ihale edilen Parkomat İdari Şartnamesi'nin "Yapılacak Otopark Yatırımı ve Ödeme Koşulları" başlıklı 2'nci maddesinde, Belediye Encümeninin uygun görmesi halinde diğer yılların kira süreleri 1'er yıllık süreler halinde uzatılacağı, Belediye Encümeni tarafından belirlenen kira bedelinin 12 eşit taksitte her ayın 15'inci gününe kadar ödeneceği, kira ödemesi yapılmayan durumlarda tebligata gerek kalmadan Belediye tarafından faaliyetin durdurulacağı, "İşletme Süresi" başlıklı 9'uncu maddesinde, işletme süresinin yer teslim tutanağı tarihinden itibaren 12 ay olduğu, 12 aylık sürenin bitiminde Belediye Encümeni ile kiracının mutabakata varması halinde kira süresinin birer ve üçer yıl olarak uzatılabileceği, 2. ve 3. yıllara ait kira bedelini tespit etmeye Belediye Encümeninin yetkili olduğu belirtilmiştir. İmzalanan sözleşmede şartnamede yer alan hükümlerin aynısı/benzeri bulunmaktadır.

İhale şartnamesi ile sözleşmesinde yer alan, "*Belediye Encümeninin uygun görmesi halinde diğer yılların kira süreleri 1'er yıllık süreler halinde uzatılacaktır.*" ifadesi soyut ve belirsiz olduğu gibi bu yetkinin kullanımında idarenin ölçsüz davranması da mümkündür. Encümen bu maddeye istinaden belirli olmayan bir şekilde yetki kullanabilecektir. Diğer taraftan Encümenin kiraya verme yetkisi 3 yıl olduğu halde, bu maddeye istinaden 3 yıldan fazla kiraya verilmesi, hatta ucu açık bir şekilde yıllarca kiralamanın devam etmesi mümkündür. Şartnamede yer alan bu hüküm hukukta var olan belirlilik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Doğu Parkomat ilk olarak 25.09.2018 ve Batı Parkomat ise 17.09.2019 tarihinde kiraya verilmiş ve her yılın sonunda Encümen kararıyla uzatılmıştır. Böylece 3 yıldan fazla kiralamada Meclis kararı gerektiği halde bu yetki alınmadan kiralama devam etmiş olmaktadır.

Kira şartnamesinde kira süresinin kaç yıl olacağı, hangi ödemelerin, ne kadar sürede yapılacağı, ödeme yapılmaması durumunda fesih edileceğinin somut olarak yer alması ve diğer yaptırımların açık ve uygulanabilir şekilde yer alması gerekir. Böylece ihaleye katılan kişiler önceden karşılaşılabilecekleri yaptırımları öngörmüş olacaklardır.

2022 yılı Denetim Raporunda da yer verilen bu hususta; parkomat kiralama süresinin şartnamede açıkça belirlenmesi, 3 yılı aşarlarda Meclisten yetki alınması ve şartnamelerde ödeme ile diğer hususların belirsizliğe yol açmayacak şekilde ifadelerin yer alması ile söz konusu yerlerin ihale suretiyle verilmesi için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.



---

---

## **BULGU 9: Servis Taşımacılığı Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi**

Belediyenin yetki ve görev alanına girmeden önce alınan izne istinaden çalışan servislerin çalışma durumlarının aynı şekilde sürdürüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" düzenlemesi yer almaktadır. Maddede yer alan hükümden servis araçları ile ilgili belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, "*...belediyelerin... satım, hizmet... kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.*" hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, "*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*"

*Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.*

*Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.*" hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

5393 sayılı Kanun öncesi Valilik veya il trafik komisyonu kararına istinaden çalışan servis araçlarının söz konusu Kanun yürürlüğe girdikten sonra Belediyenin izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin aynı şekilde sürekli olarak sürdürüldüğü anlaşılmıştır.

5393 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce servisler konusunda Belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. Servis taşımacılığı yapan kişiler İl Trafik Komisyonundan çalışma izni alarak çalışmışlardır. 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte servislerle ilgili hak Belediyeye geçmiştir. Çalışan servis araçlarına Belediye tarafından her yıl çalışma izni verildiği gibi denetimi de yapılmaktadır. Artık İl Trafik Komisyonlarının 5393 sayılı Kanun sonrası yetkisi kalmamıştır.

İl trafik komisyonundan alınan izne istinaden faaliyette bulunan servislerin çalışma durumlarının izin/tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış haktır. Ancak 5393 sayılı Kanunla yeni durum olduğu için bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmaları kazanılmış hak değildir.

Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla, rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak, sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede servis hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

Servis hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmesi zorunludur. Kanun'da öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Servis hizmeti yapan araçlar fiili durum/il trafik komisyon kararına göre çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden çalışma bu güne kadar süre gelmiştir. Daha önce il trafik

komisyonu kararıyla izin verilen servisler konusunda fiili durum olarak her yıl izin verilerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yetki Belediyede olduğuna göre söz konusu hakkın süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, servis hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan servis hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur. Servis hizmetlerine ilişkin ihalede süre belirtilmesi gerekmekte olup, kamu hakkı olan bu hizmetin ihale yoluyla da olsa süresiz verilmesi mümkün değildir.

Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta; toplu taşıma ve servis araçlarının çalıştırılma hususunun belediyenin yetkisinde olduğu, bu yetkinin mevzuata uygun olarak ihale yoluyla süresi belli bir şekilde yaptırılmasının gerektiği, bu kapsamda toplu taşıma hizmetlerinin ne şekilde yapılacağına ilişkin yöntemin Belediyenin yetkili organlarında değerlendirilerek uygulamanın mevzuata uygun hale getirilmesi için çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Kanun'a aykırı olarak sürdürülen 350 adet okul servis hakkının süre ve şartları belirtilerek objektif ve aleniyet ilkelerine uygun şekilde katılımın şeffaf bir şekilde olması temin edilmek ve kişilere makul süre verilmek suretiyle ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

#### **BULGU 10: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması ile Kanuna Uygun Olmayan Hükümün Konulması**

Sosyal denge ödenmesine ilişkin sözleşmeye toplu sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümlerin konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasında, "27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir." hükmü yer almaktadır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür. Yine Kanun'un "Gelirler" başlıklı 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir. Yer alan düzenlemeye göre imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Sosyal denge ödemesini ilgilendirmeyen hükümlerin toplu sözleşmede yer almaması gerekmektedir.

Belediye ile Sendika arasında 19.11.2021 tarihinde imzalanan ve 01.01.2022-31.12.2023 tarihleri arasında uygulanacak sözleşmenin, "Doğal Afet Yardımı" başlıklı 19'uncu maddesinde, "*Çalışan personelin sel, yangın, deprem gibi doğal afetlere maruz kalması halinde uğradığı zarar için kamu personelinin Sosyal Denge Tazminatından 100,00 TL kesinti yapılarak, kesinti yapıldığı tarihi müteakiben sendikanın bildirileceği ilgili hesaba aktarılır.*" ve "Vefat Yardımı" başlıklı 20'nci maddesinde, "*Çalışan personelin vefat etmesi halinde, idare tarafından kamu personelinin Sosyal Denge Tazminatından 100,00 TL kesinti yapılarak, kesinti yapıldığı tarihi müteakiben sendikanın bildirileceği ilgili hesaba aktarılır.*" düzenlemesi yer almaktadır. Söz konusu hükümlerin iyi niyetle konulduğu düşünülse de, bu hüküm sosyal denge ödemesi ile ilgisi olmadığından dolayı toplu sözleşmenin konusu olmamalıdır. Söz konusu hükümle çalışanların iradesi dışında kesinti yapılarak ilgili hesaba ödenmektedir. Çalışanın maaşından kesinti yapılabilmesi için Kanun hükmü, mahkeme ilamı veya çalışanın iradesi olmalıdır. Bu üç durumun dışında Kanun hükmüne aykırı olarak sözleşmeye konan madde ile kesinti yapılması mümkün değildir.

Belediye ile Sendika arasında 29.11.2019 imzalanan ve 01.01.2020-31.12.2021 tarihleri arasında uygulanacak sözleşmenin "Vefat Yardımı" başlıklı 23'üncü maddesinde, "*Çalışan personelin vefat etmesi halinde, idare tarafından kamu personelinin Sosyal Denge Tazminatından 100,00 TL kesinti yapılarak, kesinti yapıldığı tarihi müteakiben sendikanın*

*bildirileceği ilgili hesaba aktarılır.” şeklinde yer alan düzenlemenin sosyal denge ödemesi ile ilgisi olmadığından dolayı toplu sözleşmenin konusu olmaması ve buna istinaden kesinti yapılmasının mümkün olmadığı hükmü 2022 yılı Denetim Raporunda yer aldığı halde, bu konuyla ilgili olarak her hangi bir işlem yapılmadığı gibi, Kanuni dayanağı bulunmayan uygulamaya 2023 yılında da devam edilmiştir.*

Yine Sözleşmenin 22’nci maddesinde yer alan “*Yeni bir Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi imzalanana kadar, süresi biten bu sözleşmenin uygulanmasına devam edilir.*” ifadeye göre belirsiz ve sınırsız bir şekilde söz konusu sözleşme uygulanabilir ki, bu durum 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesinin ikinci paragrafında yer alan sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hükmüne aykırılık oluşturur. Meclisin vereceği kararda hangi şartta ve ne kadar süre ile yetki verdiği belirlenmelidir.

Kamu idaresi cevabında, yetkili sendika ile belediye arasında yapılan ve 01.04.2024-31.12.2025 tarihleri arasını kapsayan sosyal denge sözleşmesinde ölüm yardımının iptal edildiğini belirtmişse de, afet yardımı ile ilgili hususların geçerliliğini koruduğu anlaşılmaktadır.

2021 ve 2022 Yılı Denetim Raporlarında da yer alan bu hususta; Sosyal denge sözleşmesinin süresinin bitimi ile birlikte Meclis kararı alınarak toplu sözleşme sürecinin işletilmesi ve sözleşmeye sosyal denge ödemesiyle ilgisi olmayan maddeler ile Kanun ve diğer düzenlemelere aykırılık oluşturan hükümlerin konulmaması gerekir.

#### **BULGU 11: Toptancı Halinden Satın Alınmayan veya Toptancı Haline Bildirilmeyen Malları Taşıyan veya Depolayanlara İdari Para Cezası Uygulanmaması**

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a aykırı davranışlara cezalı hal rüsumu işlemi yapılmakla birlikte Kanun’un 14’üncü maddesi gereği idari para cezası düzenlenmediği görülmüştür.

01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un,

“Hal rüsumu” başlıklı 8’inci maddesinde,

“(1) *Toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan*

mallardan yüzde iki oranında hal rüsumu tahsil edilir. Ancak, Bakanlar Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça, üretici örgütlerince toptancı halinde satılan mallar ile toptancı haline bildirimde bulunmak şartıyla 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b), (ç), (d), (e) ve (f) bentlerinde belirtilen mallardan hal rüsumu alınmaz. Bakanlar Kurulu, Bakanlığın teklifi üzerine hal rüsumu oranlarını, değişen piyasa şartlarına göre, genel olarak veya mal bazında uygulanmak üzere yüzde doksanına kadar azaltmaya veya artırmaya yetkilidir.

(8) Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak;

a) Toptancı haline bildirilmeden toptancı hali dışında toptan alınıp satılan ya da toptancı halinde satılmak üzere bildirimde bulunulup toptancı hali dışında toptan satılan,

b) Sınai üretimde kullanılmak veya ihraç edilmek üzere satın alınıp bu maddenin ikinci fıkrasına aykırı olarak iç piyasada satışa sunulan,

c) Toptancı halinden satın alınmadan veya toptancı haline bildirilmeden perakende satılan,

ç) Miktarına, değerine, üretim şekline veya künyesinde belirtilen diğer hususlara ilişkin gerçeğe aykırı beyanda bulunulan,

mallar için hal rüsumu, tespit yapıldığı yerdeki toptancı halinde bir önceki gün o mallar için oluşan birim fiyatların en yükseği esas alınarak belirlenen toptan satış bedelinin yüzde yirmi beşi oranında cezalı olarak alınır. Hal rüsumunun cezalı olarak alınmasına belediye encümenince karar verilir. Cezalı hal rüsumu tahsil edilen mallar için önceden ödenen hal rüsumu varsa cezalı tahsil edilecek hal rüsumundan mahsup edilir.

(10) Cezalı tahsil edilen hal rüsumları belediyece ayrı bir hesapta tutulur. Bu hesapta toplanan tutarın yarısı her ayın sonunda tespit ve/veya yakalama işlemine bizzat ve fiilen katılan kamu görevlilerine ikramiye olarak ödenir. Ancak, kamu görevlisine ödenen ikramiyenin tutarı olay başına (2.000) ve yılda (90.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak tutarı geçemez. Hesapta kalan kısım ise belediyeye gelir olarak kaydedilir.”

“Cezalar” başlıklı 14’üncü maddesinde,

“(1) Diğer kanunlara göre daha ağır bir ceza gerektirmediği takdirde;

ç) Toptancı halinden satın alınmayan veya toptancı haline bildirilmeyen malları

*taşıyanlara veya bunları depolayanlara, 5 inci maddenin on üçüncü fıkrası uyarınca Bakanlıkça belirlenen asgarî şartları ve bilgileri sözleşmelerde bulundurmayanlara iki bin Türk Lirası,*

*(3) Bu maddede öngörülen idarî para cezalarının verilmesini gerektiren fiillerin bir takvim yılı içinde tekrarı hâlinde, idarî para cezaları her tekrar için iki katı olarak uygulanır. Bu maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde öngörülen idari para cezalarını Bakanlık, (ğ) bendinde öngörülen idari para cezalarını Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, diğer idari para cezalarını ise doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine belediyeler uygulamaya yetkilidir. İdari para cezası uygulama yetkisi Bakanlıkta ilgili genel müdürlük, belediyelerde ise belediye encümenince kullanılır.*

*(4) Bu maddede öngörülen idarî para cezalarının uygulanması, bu Kanunda öngörülen diğer müeyyidelerin uygulanmasına engel teşkil etmez.”*

düzenlemeleri yer almaktadır.

5957 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde hal rüsumun nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Maddede hal rüsumunun toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında tahsil edileceği, toptancı halinden satın alınmadan veya toptancı haline bildirilmeden perakende satılan mallar için hal rüsumunun, tespitin yapıldığı yerdeki toptancı halinde bir önceki gün o mallar için oluşan birim fiyatların en yükseği esas alınarak belirlenen toptan satış bedelinin yüzde yirmi beşi oranında cezalı olarak alınacağı ve hal rüsumunun cezalı olarak alınmasına belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir.

5957 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde ise idari para cezaları düzenlenmiştir. 14'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde toptancı halinden satın alınmayan veya toptancı haline bildirilmeyen malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara ikibin liranın 2023 yılı güncel tutarı olan 15.529,00 TL idari para cezası verileceği, idarî para cezalarının verilmesini gerektiren fiillerin bir takvim yılı içinde tekrarı hâlinde, idarî para cezalarının her tekrar için iki katı olarak uygulanacağı ve bunun belediye encümenince kullanılacağı belirtilmiştir.

Cezalı hal rüsumu alınması ile idari para cezası farklıdır. Niteliği itibariyle farklı olduğu için Kanun'un iki farklı maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde idari para cezası malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara verilirken, 8'inci maddedeki cezalı hal rüsumu ise mal sahibinden alınmakta, ancak malları

taşıyan nakliyeciler ya da depolayanlarda mal sahibiyle birlikte müteselsilen sorumlu olmaktadır. Görüldüğü üzere cezalı hal rüsumunun asıl muhatabı mal sahibi iken idari para cezasının muhatabı ise malları taşıyanlar veya bunları depolayanlardır. Mal sahibi aynı zamanda taşıyan veya depolayan ise bu takdirde idari para cezasına muhatap olacaktır. Dolayısıyla cezalı hal rüsumu uygulanması idari para cezasının uygulanmasına engel değildir.

2023 yılında tutanak karşılığı cezalı hal rüsumu uygulanmıştır. Tutanaklara istinaden Encümenle cezalı hal rüsumu tahakkuk ettirilmesine karşın, idari para cezası verilmemiştir. 5957 sayılı Kanun'un 8' inci maddesine göre cezalı hal rüsumu tahakkuk ettirilmesinin yanı sıra eylem 14'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendine girdiğinden dolayı malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara idari para cezası da verilmelidir.

2023 yılı içinde 5957 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine göre cezalı hal rüsumu uygulananlara, Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre de idari para cezası verilmelidir.

## **BULGU 12: Veteriner Tıbbi Ürünlerini Tedarik Eden Yüklenicinin Gereken Şartları Taşımaması**

Belediyeye ait hayvan barınağında kullanılması için veteriner tıbbi malzeme tedarik eden yüklenicinin mevzuatta belirtilen şartları taşımadığı anlaşılmıştır.

Veteriner tıbbi ürünlerin üretimi, ithalatı, ihracatı, kullanımı, ambalajlanması, etiketlenmesi, tanıtımı, nakliyesi, depolanması, reçeteli ya da reçetesiz satışı, izin verilmesi, kontrolü ve teminine ilişkin uygulamaları belirleyen 24.12.2011 tarihli ve 28152 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Veteriner Tıbbi Ürünler Hakkında Yönetmelik'in "Satış ile ilgili esaslar" başlıklı 34'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

*"Veteriner biyolojik ürünler hariç olmak üzere veteriner tıbbi ürünlerin toptan satışı, bu Yönetmelik hükümlerine göre Bakanlıktan ruhsat almış veteriner ecza depoları ve Sağlık Bakanlığında ruhsatlı ecza depolarında, perakende satışı ise eczaneler ile yine bu Yönetmelik hükümlerine göre Bakanlıktan veteriner tıbbi ürün perakende satış izni alan muayenehane, poliklinik ve hayvan hastanelerinde yapılabilir. İnternet de dâhil olmak üzere belirtilen yerler dışında veteriner tıbbi ürün satılamaz. Muayenehane, poliklinik ve hastaneler, satış amacıyla olmasa dahi, hizmet verilen hayvanlarda kullanılacak ürünler için de perakende satış izni almak zorundadır."*



“Depo faaliyetleri” başlıklı 41’nci maddesinde ise;

“(1) Depolar toptan veya perakende olarak doğrudan son kullanıcıya satış yapamaz.

(2) Depolar, veteriner biyolojik ürün dışındaki ürünleri sadece aşağıda belirtilen mahallere dağıtabilir;

a) Eczaneler,

b) Perakende satış izni olan veteriner muayenehane, poliklinik ve hastaneler,

c) Diğer ecza depoları,

(3) Bakanlık, hayvan sağlığı hizmeti veren, hayvan yetiştiren veya hayvancılıkla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, veteriner hekimlerinin raporuna istinaden, ihale yoluyla depolardan ürün teminine izin verebilir. Bu madde kapsamında temin edilen ürünler ticarete konu edilemez.

(4) Kamuya ait olanlar da dâhil olmak üzere hayvan sağlığı hizmetlerini, bünyesinde tam zamanlı istihdam ettiği veteriner hekimlerle sağlayan hayvancılık işletmeleri, Bakanlığın izni şartıyla, depolardan ürün temin edebilir. Ancak bu ürünler, sadece işletmenin sahip olduğu hayvanlara uygulanabilir. İşletmeler herhangi bir gerekçe ile bu ürünleri başka kişilere satamaz, dağıtamaz. Bu fıkra ile ilgili hususlar Bakanlıkça belirlenerek Bakanlık internet sayfasında yayınlanır.

...

(6) Depolar, bu Yönetmelik kapsamındaki ürünleri, satmak ya da dağıtmak amacıyla ruhsat/izin verilmemiş gerçek veya tüzel kişilere satamaz, dağıtamaz.”

düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yönetmelik’in belirtilen maddeleri uyarınca, veteriner tıbbi ürünlerinin Bakanlıkça ruhsatlandırılmış depolardan temin edilebilmesi, veteriner hekimin raporuna istinaden ihale yoluyla mümkündür. Bunun dışında veteriner ürün perakende satış izni olmayan gerçek ve tüzel kişilerden temini mümkün bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyeye ait hayvan barınağının ihtiyacı için veteriner tıbbi ürünlerinin “Başiboş Sokak Hayvanlarının Toplatılması, Rehabilite Edilmeleri, Barındırılmaları İle Biyosidal Ürün Alımı ve Uygulaması Hizmet Alımı İşi” kapsamında temin

edildiği görülmüştür. Bununla birlikte; aynı ihale kapsamında yüklenici tarafından çalıştırılan personel arasında veteriner hekim bulunmadığından yüklenici firmanın veteriner ürün perakende satış izninin bulunmadığı; bu ürünlerin belediyenin kadrolu veteriner hekiminin düzenlediği rapora istinaden yüklenici tarafından temin edildiği anlaşılmaktadır. Yönetmelik'te bu ürünlerin veteriner hekimin düzenleyeceği rapora istinaden doğrudan depolardan ihaleyle temin edilebileceği belirtilmiş olduğundan perakende satış izni olmayan gerçek veya tüzel kişilerden temini mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; söz konusu hizmet alımında biyosidal ürün alımı ve uygulaması, araç kiralaması, veteriner hizmetleri ve personel çalıştırılması gibi birçok kalem bulunduğu, bu sebeple teklif verebilecek firmalardan ilgili hizmet alımında veteriner hekim istenmediği ve veteriner tıbbi ürün bulundurma ruhsatı aranmadığı ayrıca hizmet alımı kapsamında alınan ve kullanılan veteriner tıbbi ürünlerinin kayıt edildiği ifade edilmiştir.

Birbiriyle doğrudan ilgisi olmayan mal ve hizmet alımlarının aynı ihale ile gerçekleştirilmesinden dolayı veteriner tıbbi ürün bulundurma ruhsatı bulunmayan bir firmadan bu hizmetin sağlandığı görülmektedir. Her ne kadar bu ürünlerin tutanak karşılığı depolardan alındığı belirtilmiş olsa da, belediyenin kadrolu veterinerinin düzenleyeceği rapora istinaden temin edilen bu tıbbi ürünlerin ruhsatı bulunmayan firma aracılığıyla teslim alınmasının hukuki sorunlar doğurabileceği değerlendirilmiştir.

2021 ve 2022 yılı raporunda da belirtilen bu hususta; veteriner tıbbi ürünlerinin; bu ürünlerin satışı ve depolanması konusunda Yönetmelik'te belirtilen izin ve şartları taşıyan kişilerden temin edilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 13: Çevre Hizmet Birimi Oluşturulmaması Nedeniyle Bu Hizmetin Danışmanlık Hizmet Alımı Şeklinde Yapılması**

Belediyenin yürüttüğü faaliyetler nedeniyle ihtiyaç duyulan çevre yönetim biriminin kurulmasının sonucu olarak bu hizmetin dışarıdan alındığı görülmüştür.

01.11.2022 tarih ve 32000 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevre Yönetimi Hizmetleri Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği EK-1 listesinde yer alan işletmelerin, Bakanlıktan yeterlik belgesi alarak çevre yönetim birimlerini kurmak veya çevre danışmanlık firmalarından çevre yönetimi hizmeti almak zorunda olduğu, aynı maddenin üçüncü fıkrasında, Belediyelerin Çevre İzin ve Lisans Yönetmeliği EK-1 listesinde yer alan işletmeleri için birinci fıkrada, EK-2 listesinde yer alan

işletmeleri için ise ikinci fıkrada belirtilen şartları yerine getirmek zorunda bulunduğu belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre, Belediyelerin bu hizmeti kendi bünyesinde kuracağı çevre yönetim birimi veya çevre danışmanlık firmalarından alma zorunluluğu getirilmiştir. Bu yönetmelik kapsamında çevre yönetim birimi kurulması için Yeterlik Belgesi başvuru şartları Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde ve Çevre Yönetim Birimlerinin yükümlülükleri ise 7'nci maddesinde belirtilmiştir.

Sivas Belediyesi'nde çevre yönetim birimi olmadığı için bu hizmeti dışarıdan çevre danışmanlık firmalarından sağlayacak olup, Yönetmelik'in 17'nci maddesinde, firmalar arasında yapılacak sözleşmelerin, sözleşme süresine bakılmaksızın Bakanlığın belirleyeceği asgari fiyat tarifesi dikkate alınarak yapılacağı, firmalarca birden fazla işletmeye çevre yönetimi hizmeti verilmesi halinde, fiyatın her bir işletme için ayrı ayrı belirleneceği, bir yıldan daha uzun süreli yapılan sözleşmelerde, her hizmet yılı için bu maddede yer alan hükümler dikkate alınarak asgari fiyatın belirleneceği, firmaların, çevre yönetimi hizmeti için Bakanlığın belirlediği asgari fiyat tarifesinin altında bir fiyat uygulayamayacağı, aylık asgari fiyatın 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca belirlenen katma değer vergisi hariç aylık net asgari ücretin Çevre İzin ve Lisans Yönetmelik'i EK-1 listesinde yer alan işletmeler için 1/2'sine, EK-2 listesinde yer alan işletmeler için ise 1/3'üne, var ise işletmenin her çevre izni veya çevre izin ve lisans konusu için ayrı ayrı olacak şekilde Bakanlıkça belirlenen çevre izin ve lisans birim fiyat bedellerinin yüzde beşi eklenerek hesaplanacağı, bu fiyatın hizmet verilecek her ay için ayrı ayrı belirleneceği, Çevre İzin ve Lisans Yönetmelik'i EK-1 veya EK-2 listesinde yer almayan işletmeler için aylık asgari fiyatın sözleşmelerin imzalandığı tarihte belirlenmiş olan aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olamayacağı, aylık net asgari ücretin yıl içinde güncellenmesi halinde, aylık asgari fiyat bir sonraki aydan itibaren geçerli olmak üzere güncel aylık net asgari ücretin dikkate alınarak hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Belediyede Çevre Yönetim Birimi oluşturulmaması nedeniyle Fen İşleri ve Su ve Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü'nün ihtiyaç duyduğu bu hizmet danışman firmalardan sağlanarak her ay ödeme yapılmaktadır. Bu çerçevede, 2023 yılında iki müdürlük için 125.406,00 TL ödeme yapıldığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8 ile 32'inci maddesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması gerektiği belirtildikten sonra 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'nci maddesinde de belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın

belediye başkanının görev ve yetkisi olduğu ifade edilmiştir.

Belediyenin çevre yönetim birimi oluşturabilmesi için gerekli çevre mühendisi ve diğer teknik personeli bulunmaktadır. Belediyede 8 çevre mühendisi bulunması nedeniyle bu birimin oluşturularak danışman firmalara her ay ödeme yapılmasının önüne geçilmek suretiyle sahip olunan mali kaynaklar verimli bir şekilde kullanılmış olacaktır.

Firmalardan hizmet almak yerine Belediyenin kendi imkânlarıyla çevre yönetim birimi oluşturması kaynakların etkili ve ekonomik kullanılmasına yardımcı olacağından söz konusu birimin oluşturulması uygun olacaktır.

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

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Pazar Yeri Tahsis Ücretinin Tahsilatında Hatalı Uygulama Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 2. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Hal İşletmelerinde Aynı Kişilere Birden Fazla İşyerinin Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 4. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Toptancı Halinden Satın Alınmayan veya Toptancı Haline Bildirilmeyen Malları Taşıyan veya Depolayanlara İdari Para Cezası Uygulanmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 11. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Dolu Kadroya Vekâlet Ettirilmesi ve Vekâlet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkisini Kullanması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 1. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması ile Kanuna Uygun Olmayan Hükümün Konulması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 10. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Parkomat Yerlerinin Kira Süresinin Uzatılması ile Kiralamaya İlişkin Şartnamede Belirsizlik Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 8. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Halk Otobüsü Hatlarının İhalesiz Çalıştırılması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 3. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 9. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
İmara Aykırı Yapılarla İlgili Yıkım Sürecinin İşletilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 6. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Ortak Hizmet Protokolünün Kanuna Uygun Olmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 7.

			Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Veteriner Tıbbi Ürünlerini Tedarik Eden Yüklenicinin Gereken Şartları Taşımaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Diğer Bulgular bölümünün 12. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 2. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.
Taşınmazlara İlişkin Kayıtların Mevzuata Uygun Tutulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 1. Maddesinde yeniden bulgu yazılmıştır.