



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

EDİRNE BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	63

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Belediye Taşınmazları İçinde İmara Aykırı Yapılaşma Listesi.....	17
Tablo 9: Ecrimisil Alınan Taşınmazlar	26
Tablo 10: 2022 Yılı Su Kayıp-Kaçak Oranı.....	45
Tablo 11: Belediye Personeli Fazla Çalışma Süreleri	59

KISALTMALAR

ETUS: Edirne Toplu Ulaşım Sistemi

KENTKART: Elektronik ücret toplama sistemi

KDV: Katma Değer Vergisi

SPK: Sermaye Piyasası Kurulu

TÜFE: Tüketici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz Kayıt ve Yönetiminin İlgili Mevzuata Uygun Şekilde Yerine Getirilmemesi
2. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenen ve Geçici Kabulleri Yapılan İşlerin İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
3. Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Bazı Belediye Taşınmazları Üzerinde Kiracısı veya Fuzuli Şagil Tarafından İmar Kanununa Aykırı Yapılaşmaya Gidilmesi
2. Şehirlerarası Otobüs Terminali İçindeki Bir Taşınmazın Amaç Dışı Kullanılması
3. Ecrimisil Uygulamasının Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi ve Bu Yöntemle Belediye Taşınmazlarının İşgalinin Sürekli Hale Gelmesi
4. Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
5. Toplu Ulaşım Hizmetinin Yaptırılmasına İlişkin Sistemin Önemli Eksiklikler İçermesi
6. Borçlu Abonelerin Su Kesme İşleminin Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Kurum Alacaklarının Tahsilinin Zorlaşması
7. İşyeri Olarak Faaliyet Gösteren Yerlerin Su Aboneliklerinin Mesken Olarak Belirlenmesi
8. Su Abonelik Güvence Bedellerinin Türkiye İstatistik Kurumu Tarafından Açıklanan Tüketici Fiyat Endeksine Göre Güncellenmemesi
9. İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıp-Kaçak Oranının Yüksek Olması
10. Mevzuatta Belirtilen Borçlanma Limitinin Aşılması ve İlgili Bakanlıktan Onay Alınmaması
11. Toptancı Halinde Yönetmelikte Belirtilen Asgari İşyeri Şartının Sağlanmaması
12. Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

13. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
14. Kalkınma Ajansı Payının Zamanında Gönderilmemesi
15. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
16. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi
17. Yapım İşleri İçin Verilen Süre Uzatımı veya İş Artışlarında Bu İşlere Ait Tüm Risk Sigorta Poliçelerinin Bu Süreyi veya Teminatı Kapsayacak Şekilde Yenilenmemesi
18. Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması
19. Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması
20. İşçilere Mevzuatta Belirlenen Sürenin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması
21. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

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.

Edirne 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 31 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.

Edirne Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü ve İç Denetim Birimi'dir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 19 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	544	328
Sözleşmeli Personel		68
Kadrolu İşçi	190	38
Toplam	734	434
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1066
Geçici İşçi (Personel AŞ)		107

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Edirne Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

E-Kod	Giderin Türü	Geçen Yılda Dev. Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Dev. Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	75.049.000,00	12.900.933,21	87.949.933,21	82.429.832,54	5.520.100,67	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	0,00	14.270.000,00	1.930.372,94	16.200.372,94	15.413.433,77	786.939,17	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	491.857.000,00	47.913.274,97	539.770.274,97	413.404.610,17	126.365.664,80	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	45.602.000,00	-8.729.500,00	36.872.500,00	36.400.609,84	471.890,16	0,00
05	Cari Transferler	0,00	26.144.000,00	3.675.010,59	29.819.010,59	23.099.456,89	6.719.553,70	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	405.178.000,00	-20.175.890,97	385.002.109,03	331.775.940,22	53.226.168,81	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	41.250.000,00	-37.514.200,74	3.735.799,26	0,00	3.735.799,26	0,00
Toplam		0,00	1.099.350.000,00	0,00	1.099.350.000,00	902.523.883,43	196.826.116,57	0,00

Edirne Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.099.350.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ve düşülen 66.419.591,71 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 1.099.350.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 902.523.883,43 TL bütçe gideri yapılmış, 196.826.116,57 TL ödenek iptal edilmiştir.

Edirne Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.099.350.000 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 819.081.000 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 280.269.000 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdeleri (%)
01- Vergi Gelirleri	81.506.000,00	66.381.839,25	2.393.178,15	63.988.660,90	78,51
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	143.942.000,00	143.660.022,40	3.633.956,34	140.026.066,06	97,28
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	1.816.000,00	557.438,73	0	557.438,73	30,70
05- Diğer Gelirler	391.824.000,00	398.829.224,51	386.557,17	398.442.667,34	101,69
06- Sermaye Gelirleri	199.993.000,00	134.210.502,80	0	134.210.502,80	67,11
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Toplam	819.081.000,00	743.639.027,69	6.413.691,86	737.225.335,83	90,01

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %90,01 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar (%30,70) ve Sermaye Gelirleri (%67,11) beklenenin çok altında, diğer gelirler ise (%101,69) beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdeleri (%)
01- Personel Giderleri	87.949.933,21	82.429.832,54	93,72
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.200.372,94	15.413.433,77	95,14
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	539.770.274,97	413.404.610,17	76,59
04- Faiz Gideri	36.872.500,00	36.400.609,84	98,72
05- Cari Transferler	29.819.010,59	23.099.456,89	77,47
06- Sermaye Giderleri	385.002.109,03	331.775.940,22	86,18
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	3.735.799,26	0,00	0,00
Toplam	1.099.350.000,00	902.523.883,43	82,10

2022 yılı bütçesi başlangıç ödeneği toplam 1.099.350.000,00 TL'dir. Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %82,10 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	28.638.651,94	40.742.556,15	66.381.839,25	42,26	62,92
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	69.669.146,67	88.748.613,32	143.660.022,40	27,38	61,87
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	177.899,07	268.580,89	557.438,73	50,97	107,54
Diğer Gelirler	157.440.874,92	205.519.192,07	398.829.224,51	30,53	94,06
Sermaye Gelirleri	2.910.624,40	658.852,48	134.210.502,80	77,36	20,270
Toplam	258.837.197,00	335.937.794,91	743.639.027,69	29,78	121,36
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.002.149,25	2.093.189,20	6.413.691,86	108,87	206,40
Net Toplam	257.835.047,75	333.844.605,71	737.225.335,83	29,47	120,83

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 403.380.730,12 TL'lik (%120,83) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 288.857,84 TL (%107,54), vergi gelirlerinde 25.639.283,10 TL (%62,92), diğer gelirlerde 193.310.032,44 TL (%94,06) ve sermaye gelirlerinde 133.551.650,32 TL (%20,270,34) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	41.009.601,75	46.394.775,81	82.429.832,54	13,13	77,67
SGK Devlet Prim Giderleri	7.235.238,85	8.685.364,60	15.413.433,77	20,04	77,46
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	154.726.227,61	217.047.253,99	413.404.610,17	40,27	90,46
Faiz Giderleri	13.772.057,99	24.653.969,13	36.400.609,84	79,14	47,64
Cari Transferler	8.702.655,62	9.880.350,47	23.099.456,89	13,53	133,79
Sermaye Giderleri	159.485.815,33	133.623.264,61	331.775.940,22	-16,21	148,29
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	384.931.597,15	440.284.978,61	902.523.883,43	14,38	104,98

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 462.238.904,82 TL (%104,98) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 36.035.056,73 TL (%77,67), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 6.728.069,17 TL (%77,46), mal ve hizmet alım giderleri 196.357.356,18 TL (%90,46), cari transferler 13.219.106,42 TL (%133,79), sermaye giderleri 198.152.675,61 TL (%148,29) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 664.322.160,56 TL, Faaliyet Geliri 669.607.159,16 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 5.284.998,60 TL olarak gerçekleşmiştir.

Edirne Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Edirne Belediyesi Personel A.Ş	400.000	400.00	100
2	Ergene Enerji A.Ş	1.000.000	1.000.000	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe

Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının

güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun’a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

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

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri 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 mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç kontrol Eylem Planının hazırlanmaması, iç kontrol risklerinin belirlenmemesi ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulmaması nedeniyle yıllık olarak değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2’si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Belediyenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde, iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmaların bulunduğu ancak yürürlükteki mevzuatın gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği, iç kontrol sisteminin kurulmasına yönelik işlemlerin tamamlanmadığı, sistemin eksiklerinin giderilmesi ve etkinliğinin sağlanmasını teminen, Üst Yönetici tarafından işleyişin gözetilmesi ile izlenmesi sorumluluğunun azami düzeyde yerine getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Edirne Belediyesinin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli

yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmaz Kayıt ve Yönetiminin İlgili Mevzuata Uygun Şekilde Yerine Getirilmemesi

Belediyeye ait taşınmazlara yönelik işlemlerin incelenmesi neticesinde; taşınmaz yönetiminin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yürütülmediği, Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitlerinin tamamlanmadığı, ilgili Yönetmelik'in taşınmazların kayıt esas ve usullerini düzenleyen hükümleri gereklerinin yapılmadığı, ilgili muhasebe hesaplarına maliyet bedeli ya da gerçeğe uygun değerleri ile kaydedilmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmelik'in; "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip

edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesinde ise; kamu idaresi taşınmazları için, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmesi ve mali hizmetler birimince konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulması gerekmektedir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile söz konusu Yönetmelik'te değişiklik yapılmış olup buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazlarının fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine göre, kamu idareleri tarafından mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlara ilişkin envanter işlemlerinin ve değer tespitlerinin yapılması ve buna uygun düzenlenecek icmal cetvelleri vasıtası ile muhasebe sisteminde yer alan ilgili maddi duran varlık hesaplarına doğru şekilde kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ve diğerleri için, Yönetmelik'te öngörülen formlar ve icmal cetvellerinin oluşturulmadığı, Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler için gerçeğe uygun değer (rayiç değer) tespitlerinin tamamlanmadığı, dolayısıyla muhasebe kayıtlarına bu değerler ile alınmadığı tespit edilmiştir.

Belirtilen nedenlerle 2022 yılı Bilançosu; 250-Arsa ve Araziler Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı itibariyle gerçeğe uygun, doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığını ifade etmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olarak taşınmaz kayıt ve yönetiminin gerçekleştirilmesi için taşınmaz envanterinin sağlıklı şekilde tespit edilmesi, değerlendirilmesi ve bunun sonucunda taşınmazların mali tablolarında doğru olarak gösterilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenen ve Geçici Kabulleri Yapılan İşlerin İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Yapılmakta olan yatırımlar hesabında kayıtlı olan yatırımlardan tamamlananların, ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Hesabın niteliği” başlıklı 204’üncü maddesinde; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesabın İşleyişi” başlıklı 205’inci maddesinin (b) bendinde; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği ifade edilerek, bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek amacıyla kullanılacağına açıklık getirilmiş, tamamlanan yatırımlardan bu hesapta izlenenlerin de bu hesaba alacak kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; çeşitli yıllarda geçici kabulü yapılan 22.653.463,51 TL tutarındaki yol, enerji nakil hattı, isale hattı, kanalizasyon hattı ve hizmet binasının tamamlandığı halde 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından çıkarılarak ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı ve yapımı süren varlık olarak mali tabloda yer aldığı görülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak 2023 yılında gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2023 yılında yapılan kayıtların 2022 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi

bulunmamaktadır.

Sonuç olarak bahse konu eksik işlemler, Edirne Belediyesinin yılsonunda düzenlenen mali tablolarında 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının olması gerekenden 22.653.463,51 TL fazla görünmesine, bu yatırımların tamamlanarak aktarılması gereken ilgili varlık hesaplarının da olduğundan düşük görünmesine neden olmaktadır.

BULGU 3: Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi

Edirne Belediyesi 2022 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesinde, bilgisayar yazılımları ile ilgili lisans ve sertifika alımı ile program güncellemelerine ilişkin yapılan harcamaların 260-Haklar Hesabına alınmadan doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 260-Haklar Hesabını düzenleyen “Hesabın niteliği” başlıklı 210’uncu maddesinde; bu hesabın, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı, “Hesabın işleyişi” başlıklı 211’inci maddesinde ise bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “268 Birikmiş amortismanlar hesabı” başlıklı 214’üncü maddesinde; maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesi için bu hesabın kullanılacağı ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu ve hesaplara alındığı yıl sonunda tamamen amorti edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Belediye tarafından yıl içerisinde bilgisayar yazılımlarına ilişkin lisans ve sertifika alımları ile program güncellemeleri adı altında yapılan 3.565.522,50 TL tutarındaki harcamaların, 260-Haklar Hesabında takip edilmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Söz konusu harcamaların doğrudan giderleştirilmesi sonucunda, dönem sonu bilançosunda 260-Haklar Hesabı ve 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının 3.565.522,50 TL tutarında eksik gösterildiği ve hataya neden olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığını ifade etmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2023 yılında yapılan kayıtların 2022 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, alınan bilgisayar yazılımlarının 260-Haklar Hesabına kaydedilmesi ve hesaplara alındıkları yılsonunda tamamen amorti edilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Belediye Taşınmazları Üzerinde Kiracısı veya Fuzuli Şağil Tarafından İmar Kanununa Aykırı Yapılaşmaya Gidilmesi

Edirne Belediyesinin kiraya verilen taşınmazları ile işgal altında bulunup ecrimisil alınan taşınmazlarının birçoğunda 3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı yapılaşmaya gidildiği; Belediyenin, taşınmazlar üzerindeki bu yasadışı durumu gerekli kontrollerle zamanında tespit edip engellemediği, bu duruma neden olan sorumlular hakkında gerekli hukuki süreçlerin başlatılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı ruhsatı" başlıklı 21'inci maddesinde, aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde gösterilen istisnalar hariç her türlü inşaat yapımının ilgisine göre belediye veya valiliklerden alınacak yapı ruhsatına tabi olduğu, "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, istisnalar dışında ruhsat alınmadan yapıya başlanması, kaçak yahut ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması durumunda mevcut yapının yerel idarelerce yıktırılacağı, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği, "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde, imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren

on iş günü içinde idare encümenince sorumlular hakkında idari para cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Kaçak yapı ile mücadele ve sağlıklı kentleşme konusunda 3194 sayılı İmar Kanunu ile belediyelere önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Belediyeler, kamuoyunda “kaçak yapı” olarak bilinen İmar Kanunu’na aykırı yapılaşma ile mücadele edebilmek için gerekli yaptırım gücüne sahip kamu tüzel kişileridir.

Yetki alanı içerisinde kalan kaçak yapılaşmayı önleme ve mücadele etme görevi olan belediyelerin öncelikle kendi taşınmazları üzerinde hukuk dışı yapılaşmaya izin vermemesi beklenir.

Gerek dosya üzerinden gerekse yerinde yapılan denetimler neticesinde; Belediye taşınmazları konusunda diğer bulgularda belirtilen hususlar yanında aşağıdaki eksiklikler tespit edilmiştir:

A) Belediye Taşınmazlarının Bir Kısmı Üzerinde Kaçak Yapılaşmanın Olması

Belediyeye ait 81 adet taşınmazdan 68 adedinin 2018 yılından bu yana ecrimisil ile işgal altında olduğu, yalnızca 13 adedinin kiraya verildiği anlaşılmıştır. Bu taşınmazlardan 29 adedi (3’ü kirada, 26’sı ecrimisil alınarak işgal altında olan) Belediye yetkilileri ile yerinde görülmüş olup 14 taşınmaza ait detayı aşağıda verilen eksiklikler tespit edilmiş ve kanıtlayıcı belgeleri ile tutanak altına alınmıştır.

Tablo 8: Belediye Taşınmazları İçinde İmara Aykırı Yapılaşma Listesi

SIRA NO	TAŞINMAZIN KULLANIM AMACI VE TAŞINMAZIN YERİ (Ada/Parsel)	TAŞINMAZIN BULUNDUĞU YERİN İMAR PLANINDAKİ NİTELİĞİ	03.10.2022 TARİHİNDE YERİNDE DENETİM SONUCU
1	Kafeterya-Çay Bahçesi (Ada: 1395 Parsel: 26)	Park Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 73,5 m ² , iki adet yapı
2	Çay Bahçesi-Kafeterya (Ada: 480 Parsel: 2)	Park Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 450 m ² , iki adet yapı
3	Bahçeli Gazino-Lokanta-kafeterya (Ada: 818 Parsel: 1)	Günübirlik Tesis Alanı	Belediye imar arşiv incelemesi sonucunda; herhangi bir belgeye rastlanılmamış olduğundan imara aykırı yapılaşma olup olmadığı tespit edilememiştir.
4	Mantı-Gözleme Salonu ve Bahçeli Lokanta (Ada: 1286 Parsel: 1)	Kentsel Teknik Altyapı Alanı (Orman İçi Alan)	Belediye imar arşiv incelemesi sonucunda; herhangi bir belgeye rastlanılmamış olduğundan imara aykırı yapılaşma olup olmadığı tam olarak tespit edilememiştir. Uydu görüntülerinden 380 m ² alana sahip yapının 2016 yılında inşa edildiği görülmüştür.
5	IV. Mehmet Av Köşkü- Kır Kahvesi-Çay Bahçesi (Ada: 1286 Parsel: 1)	Kentsel Teknik Altyapı Alanı (Orman İçi Alan)	Belediye imar arşiv incelemesi sonucunda; herhangi bir belgeye rastlanılmamış olduğundan imara aykırı yapılaşma tam olarak tespit edilememiştir. Uydu görüntülerinden 2014 yılı öncesi çok sayıda ve imarsız yapılaşma olduğu görülmüştür.

6	Çay Bahçesi-Büfe-Oyun Alanı-Kafe (Ada:1700 Parsel: 127)	Park Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 93 m ² , üç adet yapı
7	Halı Saha, Donatıları ve Kafeterya (Ada:1955 Parsel: 44)	Spor Tesisi	Belediye imar arşiv incelemesi sonucunda herhangi bir belgeye rastlanılmamış olduğundan imara aykırı yapılaşma olup olmadığı tespit edilememiştir. Mevcut yapının ise ruhsatının olmadığı görülmüştür.
8	Çay Bahçesi-Büfe-Kafe (Ada:1659 Parsel: 1)	Park Alanı	578 m ² alana sahip yapının 36 m ² 'lik kısmının mimari projede büfe olarak belirtildiği diğer kısımlarının mimari projesine aykırı olduğu ancak bu yapı için 3194 sayılı İmar Kanununa geçici 16. madde ile eklenen kamuoyunda imar barışı olarak bilinen yasa kapsamında işgalci tarafından alınan 21.08.2018 tarih TLJ3R3HY belge numaralı Yapı Kayıt Belgesi'nin olduğu belirlenmiştir.
9	Park-Büfe-Çay Bahçesi (Ada:490 Parsel: 43)	Ticaret Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 70 m ² , iki adet yapı
10	Çay Bahçesi-Kafeterya-Yemek Salonu- Büfe-İki adet İşyeri (Ada:1827 Parsel: 1)	Park Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 242,77 m ² , 6 adet yapı
11	Halı Saha, Donatıları-Kafeterya, Büfe (Ada:1832 Parsel: 1)	Park Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 14,5 m ² , 2 adet yapı
12	Kafeterya-Çay Bahçesi (Ada:1778 Parsel: 1)	Park Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 58 m ² , 1 adet yapı
13	Kafeterya-Çay Bahçesi (Ada:1785 Parsel: 1)	Park Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 62,5 m ² , 1 adet yapı
14	Kafeterya-Çay Bahçesi (Ada:1955 Parsel: 40)	Park Alanı	Mimari proje ile yapılan kontroller sonucunda; ruhsat eki projeye aykırı toplam 181 m ² , 2 adet yapı

Yukarıda tabloda detayı verildiği üzere 14 adet taşınmaz üzerinde kiracısı ya da fuzuli şahil tarafından izinsiz ve hukuka aykırı yapılaşmaya gidildiği tespit edilmiştir. Belediye taşınmazında ticari nitelikli olarak faaliyet sürdüren kişi ya da işletmeler tarafından ticari faaliyetlerini genişletmek ya da bazı kapalı alan ihtiyaçlarını karşılamak üzere kaçak yapılaşmaya neden oldukları anlaşılmaktadır.

Taşınmazların mimari projesi ile fiili durum karşılaştırıldığında yukarıdaki tabloda da detayı verildiği üzere önemli miktarda hukuksuz yapılaşma olduğu görülmektedir.

Bunlardan en göze çarpan örnek, ormanlık alan içerisinde yer alan ve IV. Mehmet Av Köşkü olarak bilinen tarihi yapının çevresindeki kaçak yapılaşmadır. Kır bahçesi ve açık hava çay kahvesi olarak kiralanan bu alanda yalnızca halkın ihtiyaç duyduğu sökülebilir ahşap bazı ünitelere (çardak, çay ocağı, tuvalet) izin verilmişken, zaman içerisinde kiralayan tarafından izinsiz olarak depo, lokanta, mutfak gibi çok sayıda ve geniş hacimli kapalı betonarme binalar inşa edilmiştir.

Bir diğer örnek, bu alana komşu olan ve orman içerisinde kalan Mantı-Gözleme Salonu ve Bahçeli Lokanta olarak çevrelenen taşınmazdır. Bu taşınmaz içerisinde de çok sayıda

sonradan inşa edilmiş kapalı yapıların olduğu görülmüştür.

Her iki tesise ilişkin ne yazık ki yetkililerce Belediye imar arşiv incelemesi sonucunda herhangi bir belgeye rastlanılmadığı beyan edildiğinden, imara aykırı yapılaşmanın boyutu tam olarak tespit edilememiş ancak uydu görüntülerinden sonradan yapılan çok sayıda yapı olduğu anlaşılmıştır.

B) Halka Açık Park Alanlarındaki Hukuk Dışı Yapılaşma Nedeni ile Bazı Parkların Halk Tarafından Kullanımının Kısıtlanması

Belediye taşınmazlarındaki imara aykırı yapılaşmanın olduğu yerlerin önemli bir kısmı fiilen ve imar planında park alanı olan yerlerdir. İmar Kanunu gereği, imar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerler bulunmaktadır. İmar Kanunu'nun 18'inci maddesine göre bu hizmetlerle ilgili tesisler başka maksatlarla kullanılamaz.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği gereği "Umumi Hizmet Alanı"; Millî Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve orta öğretim kurumları ile yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri, karakol, pazar yeri, semt spor alanı gibi kamusal hizmete ayrılan alanlardır.

Aynı Yönetmelik'te "Park" ise; kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan alanlar olarak tanımlanmıştır. Park alanlarında nelere izin verileceği ise parkın m²'sine göre Yönetmelik'in 19'uncu maddesinde belirtilen istisnalarla kısıtlanmıştır. Örneğin, 1.000 m² ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4,5 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m²'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi, trafo, spor alanları gibi yerlere izin verilmiştir. Amaç, halkın hizmetinde olan park alanlarının yapılaşmasına hukuki sınırlama getirmektir. Benzer düzenlemeler önceki imar mevzuatı düzenlemelerinde de yer almıştır.

Yerinde yapılan incelemelerde, bazı park alanlarında imar mevzuatındaki asgari sınırları aşan yapılaşma olduğu, bu yapılaşmanın Belediyeden izinsiz ve hukuka aykırı şekilde yapıldığı tespit edilmiştir.

Bazı park alanlarında ise bu alanda ticari faaliyet yapanlarca çeşitli yöntemlerle sınır çekildiği, bu nedenle halkın kullanımının sınırlandırıldığı görülmüştür. Park içinde yeni ticari

alanlar ve sınırlar yaratılarak adeta bazı parklar, işletmecisinin özel mülkiyeti gibi kullanılır hale gelmiştir.

C) Kaçak Yapılaşma Karşısında Gerekli Yaptırımların Uygulanmaması

Belediye taşınmazları üzerinde kaçak yahut ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapanlar ve park alanlarını halkın kullanımına kısıtlayacak boyutta sınırlayanlar hakkında gerek kira sözleşmesi gerekse İmar Kanunu'nun 32'nci maddesi gereğince gerekli yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesi, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı durumda mühürleme, yıktırma ve yıkma gibi belediyelerin yaptırımlarını detaylı olarak düzenlemiştir.

Yukarıdaki tabloda tespit edilen hukuk dışı yapılaşma uzun süredir devam etmesine ve denetim süreci devam ederken Belediye yetkilileri ile bu hususlar 03.10.2022 tarihinde yerinde tespit edilmesine rağmen, İmar Kanunu'nun amir hükümlerinin işletilmediği, gerekli yaptırımların uygulamaya sokulmadığı, kiracıların ve fuzuli şagil durumundaki önceki kiracıların kira sözleşmesine aykırı bu tutumları sonrası tahliye işlemleri için hukuki sürecin başlatılmadığı görülmüştür.

Bunun yanında, Belediye taşınmazı üzerinde kaçak yapılaşma ile ticari alan oluşturanların elde ettikleri gelir fazlası da söz konusudur. Kira sözleşmesine aykırı olarak Belediye taşınmazı üzerinden elde edilen bu gelir fazlası konusunda da hukuki sürecin başlatılmadığı anlaşılmıştır.

D) Belediye Taşınmazlarının Bir Kısımına Ait Belgelerin İmar Arşivinde Bulunamaması

Belediye taşınmazlarına yönelik imar arşiv incelemesi sonucunda, bazı taşınmazlara ilişkin herhangi bir belgeye rastlanılamamıştır. Bu nedenle, mevcut taşınmaz üzerinde yer alan yapılardan hangilerinin İmar Kanunu hükümleri çerçevesinde yapıldığı, hangilerinin kiracılar ya da işgalciler tarafından kaçak olarak yapıldığı tespit edilememiştir. Bunun yanında, yapıların plan ya da projelerine de ulaşamadığından gerek yapım tarihi, gerekse teknik verileri bilinmemektedir.

E) Belediyenin Kendi Taşınmazları Üzerinde Denetim Yükümlülüğünü Yerine Getirmemesi

3194 sayılı İmar Kanunu'nun yukarıda zikredilen maddeleri dikkate alındığında, yetki alanı içerisindeki kaçak yahut ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması durumunda öncelikli yetkili kurum belediyelerdir. Bu yetki kaçak yapım aşaması sonrasında başlayan bir yetki olmayıp, önleyici kontrol sorumluluğunu da kapsayan geniş çerçeveli ele alınması gereken bir yetkidir.

Bu açıdan bakıldığında, Edirne Belediyesinin kendi taşınmazları üzerinde kontrol sorumluluğunu yerine getirmediği, taşınmazını kiralayan ya da üzerinde tasarrufta bulunan füzuli şağil tarafından hukuk dışı bir girişimde bulunulup bulunulmadığını, sözleşme hükümlerine uyulup uyulmadığını denetlemediği görülmektedir.

Denetim sorumluluğunun yerine getirilmemesi neticesinde inşa edilen kaçak yapıya, Belediyenin bilgisi dışında işgalcisi tarafından imar affi kapsamında Yapı Kayıt Belgesi alındığı tespit edilmiştir. Bunun yanında, Yapı Kayıt Belgesi başvuru izni isteminde bulunan başka bir işgalcinin bu talebinin Belediye tarafından uygun görüldüğü örneklere de rastlamak mümkündür.

F) Sorumlular Hakkında Gerekli Hukuki Sürecin Başlatılmaması

Yukarıda detaylı olarak izah edilen hukuk dışı yapılaşmayı gerçekleştirenler ile 5018 sayılı Kanun çerçevesinde kamu kaynağı olarak tanımlanan Belediye taşınmazları üzerindeki kontrol ve denetim sorumluluğunu yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında gerekli hukuki sürecin başlatılmadığı görülmüştür. Oysa 2022 yılı içerisinde gerçekleşen yerinde denetim sonucunda tespit edilen eksikliklerden Belediye yönetimi haberdar olmasına rağmen ne İmar Kanunu'nun yaptırım hükümleri, ne de sorumlular hakkında herhangi idari yaptırım işlemi hayata geçirilmemiştir.

Yukarıdaki tespitlere yönelik Kamu İdaresi cevabında, bulguda yer alan tespitleri düzeltici yönde yeterli adım atılmamış, ancak söz konusu eksikliklerin düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediye taşınmazları üzerindeki hukuka aykırı yapılarla ilgili İmar Kanun'u hükümlerinin acilen işletilmesi, kaçak yapılaşma konusunda sorumluluğunu yerine getirmeyenler hakkında hukuki süreçlerin başlatılması ve çoğunluğu kira sözleşmesi biten

fuzuli şagil tarafından işgal edilen Edirne Belediyesi taşınmazlarının Belediye tarafından etkin şekilde kontrol edileceği bir yapının tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Şehirlerarası Otobüs Terminali İçindeki Bir Taşınmazın Amaç Dışı Kullanılması

Edirne Belediyesi Şehirlerarası Otobüs Terminali içerisinde işletmeci tarafından yolcu bekleme salonu izni ile inşa edilen alanın amaç dışı olarak ticari mahiyette kullanıldığı ve Belediyenin kontrol ve denetim yükümlülüğünü etkin şekilde yerine getirmediği tespit edilmiştir.

Edirne Belediyesi Şehirlerarası Otobüs Terminali, mülkiyeti Edirne Belediyesine ait bir parsel üzerinde yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde;

"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

"...

j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçək ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek. ..."

hükmü yer almaktadır.

Bu yetkiye dayanılarak mülkiyeti Edirne Belediyesine ait Edirne Şehirlerarası Otobüs Terminali ilgili Bakanlıktan alınan görüşe uygun olarak alınan Meclis Kararı ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilerek bir şirkete 20.01.2012 tarihinde yapılan sözleşme ile kiralanmıştır. Gerek terminalin işletme hakkı gerekse içindeki yerlerin kiralama hakkı 7 yıl süre ile ihale edilmiş ve yer teslimi 20.01.2012 tarihinde yapılmıştır.

Belediyece inşa edilerek 2000 yılında işletmeye açılan ve 20.01.2012 tarihinde kiralanılan Şehirlerarası Otobüs Terminali içinde 16 adet bilet satış yazıhanesi ve bunlara bağlı 42 adet peron, 5 adet büfe, 1 adet WC, 1 adet içkisiz lokanta, 1 adet ayakkabı ve lostra salonu, 1 adet hediyelik eşya dükkânı, 1 adet kuaför salonu, 1 adet tost, hamburger salonu, 1 adet pastane - kafeterya, 1 adet çay ocağı bulunmaktadır.

Yer tesliminde yaşanan bazı sorunlar nedeni ile sözleşme süresi konusunda hukuki ihtilaf başlamış ve sözleşme bitim tarihi olan 20.01.2019'da yüklenici Terminal İşletmeciliğini bırakmadığından işgalci durumuna düşmüştür.

Yüklenici hakkında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesine istinaden sözleşme bitim tarihi olan 20.01.2019'dan 2022 yılı sonuna kadar SPK lisanslı değerlendirme uzmanının ecrimisil tespit raporlarına ve encümen kararlarına istinaden ecrimisil tahakkuk ettirmeye başlanmıştır.

Edirne Şehirlerarası Otobüs Terminalinin işletilmesine ilişkin Edirne Belediye Meclisi tarafından alınan 05.05.2022 tarih ve 2022/98 sayılı Karar ile 05.08.2022 tarih ve 2022/176 sayılı Karar'a istinaden başlatılan ihale hazırlıkları devam etmekle birlikte kiracılığın tespitine ilişkin yargı süreci de halen devam ettiği için ihalenin ilan aşamasına geçilememiştir.

Terminal binası ihale dosyası ile yaşanan hukuki süreçler detaylı olarak incelenmiş, Edirne Belediyesi yetkilileri ile terminal binası 27.09.2022 tarihinde yerinde ziyaret edilerek hukuk dışı bir durumun olup olmadığı tetkik edilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, muhtelif tarihlerde alınan Belediye Encümen kararlarıyla terminal içinde H Blok normal katta bazı işyerlerinin vasfının değiştiği ve terminal alanı içerisinde bazı fonksiyon alanlarının tesis edildiği, yolcu bekleme salonu olarak yapım izni alınan kapalı alanın hukuk dışı olarak İşletmeci tarafından başka amaçla kullanıldığı görülmüştür.

Terminal İşletmecisi tarafından 25.01.2013 tarihinde Belediye Başkanlığına sunulan talep dilekçesi incelendiğinde, yolcuların hareket saatlerine kadar bekleme yapacakları kapalı alan olmadığı ve bu amaçla 180 m²'lik kafeterya ve bekleme salonu yapılmasının talep edildiği görülmüştür. Her ne kadar ihaleye ilişkin idari ve teknik şartnamede yolcu bekleme salonuna yönelik bir düzenleme olmamasına rağmen Belediye tarafından talep dilekçeleri ve vatandaşların talepleri dikkate alınmış, 14.02.2013 tarih ve 2013/198 sayılı Edirne Belediye Encümen Kararı'yla Terminalin orta bölümünde sökülebilir malzemedan 180 m²'lik bir yolcu bekleme salonu yapılmasına, kafeterya talebinin ise uygun olmadığına karar verilmiştir.

Yerinde yapılan incelemede, yolcu bekleme salonu olarak yapılan kapalı alanın tamamına yakınının işletmeci tarafından market ve fast food satış yeri olarak kullanıldığı, yolcuların ihtiyacını karşılayacak şekilde dizayn edilmiş bir bekleme salonu görünümünde olmadığı ve tamamı kapalı olmayan terminal binasında kış şartlarında vatandaşların bekleme

salonu hizmeti alacakları başkaca bir kapalı alanının da bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıdaki tespitlere ilişkin olarak Kamu İdaresi cevabında;

- Terminal İşletmesi için ihaleye çıkılması ya da Edirne Belediyesi tarafından işletilmesine yönelik Belediye Meclisince 2023 yılında karar alındığı, ancak halen bu kapsamda bir gelişmenin olmadığı,

- Yalnızca yolcu bekleme salonu yapılması amacı ile Belediye Encümeninden alınan izne dayalı olarak yapılan kapalı alanda ticari faaliyetlerin olduğunun Belediye tarafından da kabul edildiği, ancak bunların bu alana farklı kısımlardan taşınan ticari yerler olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak;

İşletmeci tarafından yolcu bekleme salonu adı altında izin alındığı, ancak alınan izne aykırı olarak ticari faaliyet alanı yaratılarak yolcuların bekleme alanlarının kısıtlandığı, Belediye tarafından bu hukuk dışı duruma karşı bir denetim ve yaptırım işleminin bu güne kadar uygulanmadığı ve 20.01.2019 tarihinden itibaren fuzuli işgalin devam ettiği görülmüştür.

Fuzuli işgalci durumundaki Terminal İşletmecisi hakkında edimini yerine getirmeyerek vatandaşları mağdur etmesi, hukuk dışı kullanımı nedeni ile gerekli hukuki sürecin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 3: Ecrimisil Uygulamasının Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi ve Bu Yöntemle Belediye Taşınmazlarının İşgalinin Sürekli Hale Gelmesi

Edirne Belediyesine ait kiralamaya uygun taşınmazların önemli bir kısmının herhangi bir ihale yapılmadan önceki kiracılar tarafından işgal edildiği, bu işgalciler için tahliye sürecinin başlatılarak mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine uzun süreden beri ecrimisil yönteminin kiralama işlemi gibi uygulanarak işgallerin devam ettiği, bu suretle hukuka uygun olmayan kullanımlara süreklilik kazandırılarak mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

Belediye taşınmazlarının işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan atıf gereği 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde belirlenmiştir. Anılan madde hükmü uyarınca, işgalli kullanımın tespit edilmesi halinde; beş yılı geçmemek üzere

geçmiş kullanımlar için ecrimisil talep edilmesi ve bu bedelin rızaen ödenmemesi halinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi ve taşınmazın en geç 15 gün içerisinde mülki amirler vasıtasıyla tahliye ettirilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; belediye mallarına karşı suç işleyenlerin devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir ..." denilmektedir.

Anılan madde hükmünden de anlaşılacağı üzere; ecrimisil geçmişe yönelik kullanım karşılığında alınan bedel, tahliye ise işgalin geleceğe yönelik olarak sona erdirilmesine ilişkin idari bir işlem olduğundan, burada birbirinden bağımsız iki farklı yaptırım mekanizması söz konusudur. Bu nedenle ecrimisilin düzenli aralıklarla tahsil edilmesi tahliye mekanizmasının işletilmemesine sebep olarak gösterilemeyeceği gibi işgalciye taşınmazı kullanma hakkı da vermeyecektir.

Edirne Belediyesinin taşınmazlarına ilişkin yerinde yapılan denetimler neticesinde, 81 adet taşınmazın kiralamaya uygun olduğu, bunlardan 13'ünün 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak kiralandığı ancak aşağıda listesi verilen 68 adet taşınmazın kira sözleşmelerinin uzun süre önce bitmiş olmasına rağmen (iki tanesi 01.01.2015, 48 tanesi 01.01.2018, diğerleri takip eden yıllarda) eski kiracı olan fuzuli şagiller tarafından işgal edildiği, Belediyenin bunları

tahliye etme yoluna gitmediği gibi 3 yıldır ihale ile kiraya da vermediği, bunun yerine ecrimisil uygulamasının adeta kira uygulamasına dönüştürülerek aylık ecrimisil alındığı ve 2022 sonu itibari ile de bu işgallerin devam ettiği tespit edilmiştir.

31.12.2022 itibari ile ecrimisil ödemelerine ilişkin yapılan incelemede ise 2.002.233-TL'ye varan alacak tutarının biriktiği, bu alacağın üçte ikisinin 6 adet işgalciye ait olduğu, bir işgalcinin borcunun ise toplam alacağın ¼'ünü aştığı, ayrıca 2022 yılı içerisinde aylık 1.794 TL kira alınan ve kiracılık sözleşmesi 30.06.2022 biten bir işgalci için ecrimisil tahakkuk ettirilmediği anlaşılmıştır.

Her ne kadar Belediye tarafından tahsilata yönelik gerekli hukuki adımların atılması sağlanmış olsa da ecrimisil yükümlülüğünü neredeyse hiç yerine getirmeyenler ile düzenli ödeme yapmayanlar için bile Kanunun emrettiği tahliye işlemlerinin başlatılmadığı görülmektedir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, öncelikle işgale uğrayan taşınmazlar için ilgili mevzuatta belirlenen tahliye mekanizmasının işletilmesi ve bu taşınmazların ihale ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak; tahliye işlemi gerçekleştirildikten sonra idarece kiraya verilmesi kararlaştırılan taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale edilerek hukuki bir zeminde yürütülmesinin sağlanması gerekmektedir.

Tablo 9: Ecrimisil Alınan Taşınmazlar

Sıra No	Taşınmaz Adresi	Kul. Alan (m2)	Faaliyet Alanı	İşgal Başlangıcı	2022 Yılı Sonu Aylık Ecrimisil Ücreti	31.12.2022 Ecrimisil Alacağı
1	Abdurrahman Mahallesi No: 121/1-2 490 ada 43 Parsel	35	Büro/Lokal	01.01.2018	146,01	7.221,85
2	Dilaverbey Mahallesi Sedde Yolu Sokak No:85 13 ada 44 parsel	45	Kooperatif Merkezi Lokal Yeri	01.01.2018	641,94	3.105,74
3	Kocasinan Mahallesi Mustafa Akay Sokak No:1	3072	Lokal	01.01.2018	1.057,95	Borcu yoktur.
4	Şükrüpaşa Mahallesi Bahriye Üçok Caddesi No:16	3000	Lokal	01.01.2018	192,85	Borcu yoktur.
5	1. Murat Mahallesi Haşim İşcan Caddesi No:18	2000	Lokal	01.01.2018	8.173,02	238.163,18

6	1. Murat Mahallesi Çetin Emec Caddesi No:1	2437	Lokal	01.01.2018	4.007,30	Borcu yoktur.
7	Şükrüpaşa Mahallesi Şükrüpaşa Caddesi No:26 1395 ada 26 parsel	1761	Kafeterya-Çay Bahçesi	01.01.2018	4.807,65	Borcu yoktur.
8	Şükrüpaşa Mahallesi Talatpaşa Cad. No: 92 480 Ada 2 Parsel	7275	Çay Bahçesi-Kafeterya	01.01.2018	6.411,13	15.580,66
9	Babademirtaş Mahallesi Talatpaşa Caddesi No: 180	2508	Kafeterya-Fast Food- Alkollü/Alkolsüz İçecek- Oyun-Kahvaltı Salonu- Kahvehane	01.01.2018	20.832,72	Borcu yoktur.
10	Karaağaç Mahallesi Lozan Caddesi No:2 818 ada 5 parsel	880,92	İçkili Lokanta	01.01.2018	19.503,38	Borcu yoktur.
11	Karaağaç Mahallesi Lozan Caddesi No:4 818 ada 4 parsel	1774,08	İçkili Lokanta-Kafeterya	01.01.2018	19.503,38	36.970,36
12	Umurbey Mahallesi Sarayı Sokak No:1 1286 ada 1 parsel	777	Mantı Gözleme Salonu ve Bahçesi-İçkili Lokanta	01.01.2018	9.214,45	142.552,58
13	Umurbey Mahallesi Sarayı Sokak No:1/1 1286 ada 1 parsel	364	Kır Kahvesi-Çay Bahçesi	01.01.2018	5.473,01	Borcu yoktur.
14	Medrese Ali Bey Mahallesi Ayşekadın Cami Sokak No:2	76	Park Düzenleme Yeri	01.01.2018	1.731,58	4.164,89
15	1. Murat Mahallesi Zübeyde Hanım Caddesi No:50/1	12939,28	Çay Bahçesi-Büfe-Oyun Alanı-Kafe Şantan	01.01.2018	8.013,22	19.384,15
16	Şükrüpaşa Mahallesi Bülent Ecevit Caddesi No:3	276	Kafeterya-Çay Bahçesi- Pide Lahmacun Salonu	01.01.2018	12.548,13	146.525,61
17	Şükrüpaşa Mahallesi Kavgaz Tabya Sokak No:2	1767	Spor Tesis Alanı- Kafeterya	01.01.2018	8.814,96	Borcu yoktur.
18	Şükrüpaşa Mahallesi 118. Sokak No:2 1742 ada 1 parsel	3283	Spor Tesis Alanı- Kafeterya	01.01.2018	8.814,96	535.053,88
19	Şükrüpaşa Mahallesi Arda Caddesi No:8 1955 ada 44 parsel	1565	Mini Futbol Alanı- Kafeterya	01.01.2018	8.814,96	200.184,43
20	1. Murat Mahallesi Zübeyde Hanım Caddesi No: 13	3000	Park-Çay Bahçesi-Büfe- Kafe Şantan	01.01.2018	18.029,41	Borcu yoktur.
21	Sabuni Mahallesi Muafakathane Sokak No:1 404 ada 1 parsel	247	Çay Bahçesi-Büfe	01.01.2018	14.584,14	Borcu yoktur.
22	Abdurrahman Mahallesi Eski İstanbul Caddesi No: 121 490 ada 43 Parsel	2400	Park-Büfe-Çay Bahçesi	01.01.2018	961,53	Borcu yoktur.
23	Sabuni Mahallesi Tahmis Çarşı Sokak No:27/3	1365	Çay Bahçesi-Büfe-Kafe Şantan	01.01.2018	7.372,65	Borcu yoktur.
24	Fatih Mahallesi Muammer Aksoy Caddesi No:17/1 1647 ada 156-137-138 parsel	4374	Büfe-Çay Bahçesi- Kıraathane-Kafe Şantan	01.01.2018	17.628,53	Borcu yoktur.
25	Fatih Mahallesi İzzet Arseven Caddesi No:1	147	Park-Büfe-Kafeterya- Oyun Salonu	01.01.2018	961,53	8.653,69
26	Yancıoğlu Mahallesi Atatürk Caddesi No:1	70	Büfe-Çay Bahçesi	01.01.2018	2.565,00	Borcu yoktur.
27	Şükrüpaşa Mahallesi İlhami Ertem Caddesi No:45 1795 ada 1 parsel	2596	Park-Çay Bahçesi-Kafe- Hamburger Salonu-Kahve- Büfe-Kafe Şantan	01.01.2018	16.554,05	Borcu yoktur.
28	Fatih Mahallesi Ümran Akkan Caddesi No:13/1	504	Park-Çay Bahçesi- Kafeterya-Hamburger Tost Pide Lahmacun Salonu- Büfe-İki adet İşyeri	01.01.2018	16.667,01	Borcu yoktur.

29	1. Murat Mahallesi Mehmet Ağırın Caddesi No:1 1667-1668 ada 1-1-1 parsel	44	Açık ve Kapalı Kafeterya	01.01.2018	961,53	6.959,58
30	Talatpaşa Mahallesi Saraçlar Caddesi No:141	45	Büfe	01.01.2018	2.004,34	Borcu yoktur.
31	Fatih Mahallesi Arasta Sokak No:6	5423	Spor Alanı (Mini Furlbol Alanı)-Kafeterya-Çay Bahçesi-Büfe	01.01.2018	10.417,05	Borcu yoktur.
32	Babademirtaş Mahallesi Karanfiloğlu Caddesi No:74	26	Büfe	01.01.2018	562,03	1.359,56
33	Sabuni Mahallesi Talatpaşa Caddesi No:127	18	Büfe	01.01.2018	1.202,60	Borcu yoktur.
34	Sabuni Mahallesi Talatpaşa Caddesi No:13	11	Büfe	01.01.2018	7.732,19	Borcu yoktur.
35	Şükrüpaşa Mahallesi Zübeyde Hanım Caddesi No:1/4	92	Büfe	01.01.2018	5.850,46	Borcu yoktur.
36	Sabuni Mahallesi Talatpaşa Caddesi No:149	8	Büfe	01.01.2018	4.246,99	Borcu yoktur.
37	Talatpaşa Mahallesi Kırmızı Gül Caddesi No:54/1	38	Büfe	01.01.2018	1.603,47	Borcu yoktur.
38	Sabuni Mahallesi Talatpaşa Caddesi No:149/1	8	Çiçekçi Barakası	01.01.2018	2.485,10	Borcu yoktur.
39	1. Murat Mahallesi 8. Sokak No: 6	500	Fidan Çiçek Satışı-Çiçek Serası Yeri	01.01.2018	2.195,82	Borcu yoktur.
40	1. Murat Mahallesi 8. Sokak No: 8	500	Süs Bitkileri Fidanlığı-Fidan Çiçek Satış Yeri-Çiçek Serası	01.01.2018	2.485,10	Borcu yoktur.
41	Kocasinan Mahallesi Şevki Arman Caddesi No:21	442	Peyzaj Düzenleme-İç ve Dış Mekân Bitkileri Teşhir ve Satış Yeri	01.01.2018	2.164,88	144.904,09
42	1. Murat Mahallesi 6. Sokak No:1	11831,14 m2 miktarlı taşınmazın ekli vaziyet planında gösterilen kısmı	Kent Mobilyaları-Fidan Çiçek Satışı-Çiçek Serası	01.01.2018	2.363,88	Borcu yoktur.
43	1. Murat Mahallesi Haşim Işcan Caddesi No:12	89	WC	01.01.2018	192,85	Borcu yoktur.
44	Dilaverbey Mahallesi Sedde Yolu Sokak No:85	40	WC	01.01.2018	192,85	6.412,71
45	Talatpaşa Mahallesi Saraçlar Caddesi Zindanaltı No:81 528 ada 19 parsel	13	Dükkan	01.01.2018	1.442,29	Borcu yoktur.
46	Fatih Mahallesi Burhan Işıkseren Caddesi	5	Bankamatik	01.01.2018	3.638,11	Borcu yoktur.
47	Dilaverbey Mahallesi Sedde Yolu Sokak No:15 146 ada 3 parsel	495,1	Odun Kömür Deposu	01.01.2018	961,53	26.968,99
48	Talatpaşa Mahallesi Tarla Kapı Caddesi No:84	30	Bisiklet Motosiklet Tamir Yeri	01.01.2018	562,03	1.350,72
49	Yıldırım Hacı Sarraf Mahallesi imar plan örneğinde işaretli koordinatlı alan	195	Lokal	01.01.2019	647,45	Borcu yoktur.
50	Kocasinan mah. 220 pafta 1949 ada 154 parsel	1838	Lokal	01.01.2019	943,62	Borcu yoktur.

51	Hacılarcazını Mevkii 220 pafta 1712 ada 3 parsel	2259,07	Lokal	01.01.2019	730,09	3.622,76
52	Kavgaz Mevkii 1170 ada 1 parsel	4438	Lokal-Kafeterya-İçkili Lokanta	01.01.2020	1.066,22	Borcu yoktur.
53	Kavgaz Mevkii 220/11-12 pafta 1178 ada 1 parsel	3971	Kafeterya-Çay Bahçesi	01.01.2020	2.548,47	19.406,59
54	Kavgaz Mevkii 1785 ada 1 parsel	3802	Kafeterya-Çay Bahçesi	01.01.2020	2.187,55	53.584,61
55	Kirişhane Mevkii 2557 ada 1 parsel 1-2-3-4-5-6-7 nolu alanlar	Ekli imar plan örneğinde işaretli alanlar	Belediye Hizmet Alanı Keresteciler Sitesi	08.01.2019	4.697,46	Borcu yoktur.
56	İstasyon Mahallesi Talatpaşa Caddesi	2100	Açık Alan Kamyon Garajı	01.01.2021	730,11	3.588,31
57	Hasanpaşa Mahallesi Tahtakale Caddesi Mahmure Sokak ve Çömlekçiler Sokak arasında kalan alan	946	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	01.01.2021	5.193,37	116.509,73
58	Talatpaşa Caddesi 2235 ada 13 parselin önünde yan yol üzerinde kalan yol	570	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	01.01.2021	2.204,08	47.749,76
59	Sabuni Mahallesi Gazi Sokak	940	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	01.01.2021	3.581,63	79.294,22
60	Türkoğlu Mahallesi	368	Çay Bahçesi-Kafeterya	14.09.2021	2.341,83	5.628,09
61	Çavuşbey Mahallesi Hilmi Atakan Sokak	Krokide işaretli alan	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	20.09.2021	3.030,61	19.604,99
62	2454 ada 2 parsel sayılı taşınmazın güneyi	610	Otopark	01.01.2020	2.548,47	Borcu yoktur.
63	Yıldırım Sarıbayır 1043 ada 51 parsel	2575,94	Otopark	01.01.2022	2.644,90	Borcu yoktur.
64	Abdurrahman Mahallesi Selam Almaz Sokak No:30 628 ada 24 parsel	15	Büfe	01.01.2018	2.164,13	104.408,03
65	Babademirtaş Mahallesi Rüştü Erdelhun Sokak	Krokide işaretli alan	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	30.06.2022		Borcu yoktur.
66	Kocasinan Mahallesi Demirkapı Mevki	Ekli imar Plan Örneğinde İşaretli Terminal Alan	Şehirlerarası Otobüs Terminali	20.01.2019	132.637,86	3.319,99
67	Ayşekadın Park Altı Dükkanları no:23-24	42,04	Lokal (No:23-24)	01.01.2015	1.158,59	Borcu yoktur.
68	Talatpaşa Mah. Alemdar Cad. No:8 Ada 506 parsel 45	525,5	Açık Alan İnşaat Malzeme Deposu	01.01.2015	3.399,03	Borcu yoktur.

BULGU 4: Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların bir kısmının cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 10'uncu maddesi hükmü uyarınca, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Anılan maddenin devamında ise tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ait cins tashihlerinin yapılmasının, bu taşınmazları kullanan idarenin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Edirne Belediyesi taşınmazları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, bazı taşınmazların cins tahsislerinin yapılmadığı görülmüştür. Örneğin,

- Edirne Merkez, Mumcular Mahallesi, 685 ada, 133 parsel sayılı taşınmaz tapuda Kargir Kooperatif binası ve lojmanı iken zeminde otopark ve yoldur.
- Edirne Merkez, Yeniimaret Mahallesi, 798 ada, 1 parsel sayılı taşınmaz tapuda Ahşap Dükkan iken zeminde yoldur.
- Edirne Merkez, Yeniimaret Mahallesi, 798 ada, 2 parsel sayılı taşınmaz tapuda Ahşap Kahvehane iken zeminde yoldur.
- Edirne Merkez, Yeniimaret Mahallesi, 798 ada, 3 parsel sayılı taşınmaz tapuda Ahşap Dükkan iken zeminde yoldur.
- Edirne Merkez, Yeniimaret Mahallesi, 799 ada, 84 parsel sayılı taşınmaz tapuda Ahşap Dükkan iken zeminde yoldur.

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerin yapılmamış olması mali tablolara etkisi bakımından bilançoda maddi duran varlıklar içerisinde yer alan 250-Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarının gerçek durumu yansıtmamasına neden olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade etmiştir.

Sonuç olarak; Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılması ve mali tablolarda yer alan duran varlık hesabının doğru bilgi sunmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Toplu Ulaşım Hizmetinin Yaptırılmasına İlişkin Sistemin Önemli Eksiklikler İçermesi

Edirne şehir merkezindeki toplu ulaşım hizmetine yönelik yapılan incelemeler

neticesinde; toplu ulaşım sisteminin yapısında, bu hizmetin verilmesinde ve Belediyenin bu alandaki uygulamalarında;

- Toplu ulaşım amaçlı faaliyet gösteren “M” plakalı özel otobüslerin plakalarının ihalesiz ve süresiz olarak verildiği;
- Toplu taşıma sistemine yönelik Belediye tarafından çıkarılmış yeterli düzeyde hukuki düzenlemenin bulunmadığı;
- Elektronik ücret toplama sistemi (Kentkart) konusunda Belediyenin rolünün yetersiz olduğu;
- Edirne Toplu Ulaşım Sistemi (ETUS) içerisine yer almayan ve sözleşmesiz hizmet veren taşımacıların olduğu;
- ETUS çerçevesinde Belediye ile taşıyıcı arasında yapılan sözleşmelerde önemli eksikliklerin bulunduğu;
- Toplu taşıma sistemindeki araç ve araç hareketlerine yönelik önemli eksiklikler olduğu;
- Belediyenin toplu ulaşım sistemine yönelik denetim yükümlülüğünü yeterince etkin yerine getirmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesine göre belediyeler, diğer görevleri yanında imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetlerini yapmak ya da yaptırmakla görevlidir.

Belediyenin yetkileri ve imtiyazlarını düzenleyen 15'inci maddeye göre de toplu taşımaya ilişkin aşağıda sayılan konularda yetkilidir:

- Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak;
- Toplu taşıma yapmak, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek;
- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksit 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 yürütmekle yetkilidir.

Belediyeler, Belediye Kanunu'nun aynı maddesine göre toplu taşımaya ilişkin

hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67’nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

Ayrıca Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde; *“Bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak... 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu...’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanır.”* ifadelerine yer verilmiştir.

Edirne şehir merkezinde toplu ulaşım hizmeti yapısına bakıldığında aşağıda açıklanan gelişmelere göre sistemin şekillendiği görülmüştür:

1960’lı yıllarda mahallelerden kent merkezine olmak üzere başlayan ve halen “M” plakalı ticari araçlarla devam eden taşımacılık özel sektör eliyle gerçekleşmektedir. Bu hizmette kullanılan toplu taşıma araçlarının hiç biri Belediye mülkiyetinde olmadığı gibi bu araçlarda da Belediye personeli çalışmamaktadır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 12’nci maddesi ile İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına verilen *“3. Karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek”* yetkisi çerçevesinde, Edirne şehir merkezinde yolcu taşımacılığında ticari aracı bulunan şoför esnafının durak ve hat haklarına ilişkin düzenlemeler Edirne Valiliği İl Trafik Komisyonunca belirlenmiştir.

1976 yılından 2005 yılına kadar geçen süre içinde 30’u aşkın İl Trafik Komisyon Kararları ile toplu ulaşım hizmeti yapan kooperatifler, çalışacak araç sayıları ve çalışma hatları gibi temel hususlar belirlenerek toplu ulaşım sistemi bu kararlar paralelinde alınan Meclis Kararları doğrultusunda şekillenmiştir.

Bu çerçevede alınan 15.01.1998 tarih ve 1998/01 sayılı Edirne Valiliği İl Trafik Komisyon Kararı’yla; vatandaşların, güvenli ve düzenli bir şekilde ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, ticari araç, taksi, durak ve minibüs hattı karaborsacılığının ve korsan taksiciliğinin önlenmesi, ticari araçların takip denetim ve disipline edilmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması gerekçelerine dayanılarak

toplu ulaşımda çalışacak hatlı otobüs sayısının toplam 236 (iki yüz otuz altı) olarak sınırlandırılması ve ticari plaka tahdidi uygulanmasına karar verilmiştir.

Aynı tarih ve sayılı karar ile “T” ve “M” plaka sahibi şoför esnafının her hangi bir süreye bağlı olmaksızın durak ve hat hakları kazanılmış yani müktesep hak olarak kabul edilmiştir. Toplu taşıma hakkı verilen ve 236 (sonradan ikisi iptal edilen) olarak sayılarına tahdit getirilen taşımacılara Edirne Valiliği İl Trafik Komisyon Başkanlığınca durak (yani plaka hakkı-imtiyazı) ve hat hakları verilirken 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre herhangi bir ihale yapılmamış, geçmişten gelen taşıma hakkı çerçevesinde konu ele alınarak karara bağlanmıştır.

Tüm bu gelişmeler sonucunda; halen Edirne şehir merkezinde toplu taşıma hizmeti kooperatifler altında toplanan şahıslara ait “M” plakalı 234 adet ve 26 kişilik küçük otobüslerle gerçekleştirilmektedir.

2010 yılında kabul edilen Edirne ili toplu taşıma projesi kapsamında 11.11.2010 tarih ve 2010 - 305 /700 sayılı Edirne Belediye Meclisi Kararı’yla ETUS yapılanmasına geçilmiş ve 7 ayrı kooperatif bünyesinde gerçekleşen bu hizmet tek kooperatif şemsiyesi altında birleşerek merkezi bir toplu taşıma sistemine geçilmiştir. 11.11.2010 tarihinde alınan diğer kararlar ile de ETUS’a katılacak tahditli “M” plakalı araçların çalışacağı toplu taşıma hatları belirlenmiştir,

Edirne Belediye Meclisinin aynı tarihteki oturumunda aldığı 2010/316-711 sayılı kararıyla elektronik ücret toplama sistemine de geçilmiştir. Bu sistem halen taşımacılar ile elektronik ücret toplama sistemleri kuran ve işleten firma arasında yapılan sözleşme çerçevesinde yürütülmektedir.

Bu çerçevede, 234 taşıyıcıdan 229’u bir kooperatif altında birleşerek ETUS sistemine katılmasına rağmen 5 taşıyıcı başka bir kooperatif altında kalmak suretiyle ETUS sistemine katılmadan taşıma hizmeti vermeye devam etmektedir.

Özel sektör tarafından sağlanan Edirne toplu ulaşım sisteminde Belediyenin en önemli fonksiyonlarından birisi taşıyıcılara gelir desteği sağlamaktır.

Başta 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun olmak üzere bazı düzenlemelerle çeşitli kesimlere indirimli ya da ücretsiz toplu taşıma hakkı verilmiştir. Özel kişilerce yürütülen ulaşım hizmetlerinden ücretsiz yararlanılmasına yönelik sosyal devlet ilkesi kapsamında

yapılan kanuni düzenlemeler ister istemez hem araç yenileme hem de işletme maliyetlerinde ağır mali yükler getirmiş ve bunun sonucunda gelir desteği sistemi devreye alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi kapsamında Edirne Belediyesi bu hizmeti veren kooperatif üyelerine "gelir desteği" yapmaya başlamıştır. Zira Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından verilen gelir desteği ödemeleri maliyetler açısından ihtiyacı tam olarak karşılamadığından ve eksik kalan tutar Meclis Kararına dayanılarak Belediyece karşılanmaktadır.

Bunun dışında, toplu taşımaya ait bütün gelir ve gider unsurlarını içeren mali sistem ETUS bünyesinde faaliyet gösteren kooperatif ile elektronik ücret toplama sistemi ihalesini alan firma tarafından yürütülmektedir.

Toplu ulaşım ile ilgili temel görevler Edirne Belediyesi bünyesinde yer alan Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü (Toplu Ulaşım Yönetim Birimi) tarafından yerine getirilmektedir. Toplu ulaşım hizmetlerini yapmak veya yaptırmak, "T" plakalı ticari taksiler, "M" plakalı ticari araçlar, "S" plakalı servis araçlar ile "J" plakalı köy araçlarının denetim ve kontrollerini yapmak, güzergâh belgesi ile çalışma ruhsatı düzenlemek gibi görevler bu Müdürlüğe verilmiştir.

Özetle, Edirne merkezindeki toplu ulaşım sistemi 3 aktörlü bir yapıdadır:

- Taşıma hizmetini yapan ve kooperatif altında örgütlü 234 adet otobüs işletmecisi,
- Elektronik ücret toplama sistemini bilişim temelinde yöneten ve Kentkart, kredi kartı gibi araçlarla sistemin parasal kısmını organize eden Firma,
- ETUS sistemi üzerinden toplu taşıma sistemi üzerinde gözetim görevini yapan ve hukuken ücretsiz ve indirimli kullanımdan kaynaklanan gelir kaybını destekleyen Edirne Belediyesi.

Yukarıda açıklanan Edirne toplu ulaşım sistemine yönelik detaylı incelemeler neticesinde aşağıdaki eksiklikler tespit edilmiştir:

A) Toplu Ulaşım Amaçlı Faaliyet Gösteren "M" Plakalı Otobüslerin Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Verilmesi

İl sınırları içerisinde toplu ulaşım amaçlı faaliyet gösteren "M" plakalı otobüslerin

plakalarının İl Trafik Komisyonu kararlarına istinaden ihalesiz ve süresiz olarak verildiği görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesi hükümlerine göre kurulan il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taksiciliğın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksit, dolmuş, minibüslere verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek üzere çıkarılan 03.05.1986 tarih ve 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 3'üncü maddesinde; şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden, şoförler derneğine üye olup en az iki yıldan beri ilde ikamet eden kişilere ticari plaka verilebileceği ve bu kişilerin de plaka devirlerini ancak benzer şartları taşıyanlara yapabilecekleri, aynı Karar'ın 5'inci maddesinde ise; trafik komisyonunca tespit edilecek sayıda ticari plakanın, tahmin edilen bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedel ve kapalı teklif usulü ile kamuoyuna duyurularak verilebileceği belirlenmiştir.

Bu Karar gereği, ticari plakaların kapalı teklif usulü ile Karar'da belirtilen şartlar dikkate alınarak, Trafik Komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri için tabi olduğu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde;

"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığında izin alınması şarttır. 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."

denilmektedir.

Danıştay 13'üncü Dairesinin çeşitli kararlarında (Esas No: 2018/899 - Karar No: 2018/1427 vb.) özetle;

- Toplu taşıma hizmetlerinin ihalesinin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,
- Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma

usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesinin gerektiği, bu yöntemlerin her birinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olmasının zorunlu olduğu ve Devlet İhale Kanunu'nda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı,

- Toplu taşıma hatlarının işletme ve işletme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemediği, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı hususları yer almaktadır.

Özetle 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden kişilere en fazla 10 yıllık süre ile süre belirtilerek verilmesi gereken ve devir şartları da aynı olan ticari plakalarda yetki ve sorumluluk Belediyeye aittir.

Yapılan incelemede; Edirne İl sınırlarında toplam 234 adet özel şahıslara ait otobüsün toplu ulaşımda kullanılmak üzere tahditli plakaya sahip olduğu, "M" plakaya sahip bu hakkın satış ya da miras yolu ile de başka şahıslara devredilebildiği ve adeta süresiz bir hak olarak kullanıldığı, bugüne kadar daha önce alınmış izin ve kararlara istinaden faaliyet gösteren bu imtiyazın 2886 sayılı Kanun'a göre ihale kapsamında değerlendirilmediği görülmüştür.

B) Belediyenin Temel Görevlerinden Olan Toplu Taşıma Sistemine Yönelik Yeterli Düzenlemenin Olmaması

Belediyenin toplu taşıma hizmetini doğrudan kendisinin vermeyip, özel sektör tarafından yaptırılması tercihi karşısında bu alanın detaylı olarak düzenlenmesi kaçınılmaz olmaktadır. Toplu ulaşım sisteminin hukuki zemini ancak Belediyenin yürürlüğe koyacağı düzenleyici normlarla ve meclis kararları ile şekillenebilir.

Bu açıdan bakıldığında, toplu ulaşım hizmetinin hangi kriterlere göre nasıl yapılması gerektiğine yönelik detaylı düzenlemenin olmadığı, sistemin bu konuda alınan meclis kararları ile ilgili Kooperatifle yapılan tip sözleşmeler çerçevesinde yürütüldüğü ve bunların da ihtiyacı tam olarak karşılamadığı görülmüştür.

Belediye meclis kararlarına bakıldığında tarifeler, devir ücretleri, hatlar ve güzergâhlar gibi hususlar dışında toplu taşıma yükümlülüğüne yönelik temel kural ve kriterleri kapsamadığı görülmektedir. Bu açıdan, toplu taşımaya yönelik mevcut meclis kararları ile sözleşmeler

gözden geçirilerek, tespit edilen eksikliklerin Belediyenin çıkaracağı detaylı bir düzenleyici işlem çerçevesinde yerine getirilmesi uygun olacaktır.

C) Elektronik Ücret Toplama Sistemi (Kentkart) Konusunda Eksikliklerin Olması

Edirne toplu ulaşım sisteminin en önemli aktörlerinden birisi Kentkart'dır. Bu hizmet bu alanda faaliyet gösteren bir firma kanalı yerine getirilmektedir. Firma taşıma hizmetini veren Kooperatif ile yaptığı sözleşme çerçevesinde hizmet vermekte ve Belediye ile bu anlamda hukuki hiçbir bağı bulunmamaktadır. Oysa toplu taşıma hizmetinin mali ve veri tarafındaki en önemli aktör bahsi geçen Kentkart sistemini yöneten firmadır. Tüm taşıma verisi en detay düzeyde bu firma tarafından kullanılan programlar tarafından işlenmektedir. Bunun yanında halka ücret karşılığı sunulan Kentkart ve kredi kartı ile yapılan kullanımlar da bu sistem içinde yer almaktadır.

Özetle toplu taşıma işinin parasal yönü de Kentkart bünyesinde dir.

Bu konuda yapılan inceleme neticesinde;

- Belediyenin toplu taşıma sisteminin en önemli unsuru olan bu Firma ile Belediye arasında hukuki altyapının kurulmadığı, Firma ile Belediye arasında bağitlanan bir sözleşmenin bulunmadığı,
- Verilerin temini ve denetimi konusunda hukuken bağlayıcı bir ilişkinin kurulmadığı,
- Belediye sınırları içerisinde halka hitap eden böylesine önemli bir hizmeti ifa edecek firmanın gerek seçiminde, gerekse vereceği hizmet sürecinde Belediyenin yeterli rolünün olmadığı,
- Firmanın yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirdiğine dair Belediyenin yeterince etkin denetim yapmadığı, (Örneğin, "M" plakalı toplu taşıma araçların yeterli sayıda çalışıp çalışmadıkları ile Edirne Belediyesinde hazırlanacak hareket planlarına ve sefer hareket saatlerine uygun hareket edip etmediklerinin etkin şekilde denetlenmediği),
- Belediye tarafından Firmanın sahip olduğu toplu taşıma verilerinden yeterince etkin yararlanılmadığı,
- Edirne Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğünde Toplu Taşıma Takip Merkezi bulunmadığından, bu verilerden yararlanmak suretiyle araçların sistem üzerinden anlık denetlenmediği, araçlarda bulunan kameralara anlık erişilerek kontrol yapılamadığı,

Görölmüştür.

D) ETUS İçerisinde Sözleşmesiz Hizmet Veren Taşımacıların Olması

ETUS bünyesinde taşıma hizmeti veren 234 otobüs sahibinin 229'u tek bir kooperatif bünyesinde yer almakta ve Belediye ile yapılan sözleşme çerçevesinde hizmet vermektedir. Taşımacılardan 5'i ise bu kooperatif bünyesinde yer almadığından ETUS'a katılmamıştır. Dolayısı ile bu taşıyıcılarla toplu taşıma hizmeti konusunda bir sözleşme bulunmamaktadır.

E) ETUS Katılım Sözleşmelerinde Eksikliklerin Bulunması

ETUS merkezli taşımacılık, temelde ETUS katılım sözleşmesi çerçevesinde icra edilmektedir. Bu sözleşmenin incelenmesi neticesinde, sözleşmenin yeterli detayda hazırlanmadığı, toplu ulaşımdaki temel aktörlerin rol ve sorumlulukları ile yükümlülüklerine yeterince yer verilmediği, cezai şartlar ile sistemin denetimine yönelik hükümlere yer verilmediği ve elektronik ücret toplama sistemi ile ilgili düzenlemelerin olmadığı anlaşılmıştır.

F) Toplu Taşıma Sistemindeki Araç ve Araç Hareketlerine Yönelik Eksikliklerin Bulunması

ETUS ile Kentkart verilerinin incelenmesi ve saha çalışmaları neticesinde; toplu taşıma yetkisi almış ve kamu hizmeti yükümlülüğü bulunan "M" plakalı araç sahiplerinin bir kısmının bu yükümlülüklerinden çeşitli sebeplerle imtina ettikleri, araçlarını çeşitli gerekçelerle sefere çıkarmadıkları, kamu hizmeti gereği model değişikliği gereken araçlarda değişimlerin zamanında yapılmadığı, toplu taşımada çalışan araçların çalışma üst yaş sınırı bulunmadığı, dolayısıyla toplu taşıma görevinin gereğini yapamaz hale gelen araçların halen tahditli "M" plakada kayıtlı durdukları anlaşılmıştır.

Toplu ulaşım hizmeti vermek üzere ruhsat almış araçların en eskisi 1992 model olmak üzere 21 tanesi 2000 model öncesi araçlardan oluşmaktadır.

- Araç filosunda 5 yaş ve üstü araç olmadığı gibi, en genç araç 2016 modeldir.
- 2022 sonu itibari ile çeşitli nedenlerle aracı olmayan, dolayısıyla toplu taşıma hizmeti sunamayan 12 taşımacı vardır.
- Engelli erişimine uygun olmayan 26 araç bulunmaktadır. 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun'un 7'nci ve Geçici 3'üncü maddesi gereğince, özel ve kamu toplu taşıma sistemlerinde kullanılan araçların engellilerin erişebilirliğine uygun olmasının sağlanması gerekmektedir.
- Trafikten men nedeni ile 2022 de 10 ay boyunca 2 araç, son iki ay 1 araç çalışmamıştır.

- 234 araçtan ortalama 48 araç arıza gerekçe gösterilerek düzenli olarak hizmet vermemiştir.
- Yukarıdaki eksiklik ve gerekçelerle 2022 yılında 234 araçtan ortalama yalnızca 133 aracın hizmet verdiği anlaşılmıştır. Bu eksiklik, halkın daha az sayıda otobüsle toplu taşıma hizmetinden yararlanma, durakta bekleme süresini uzatma ve 2022 yılında da etkisini sürdüren COVID-19 salgını ortamında daha kalabalık otobüslerle yolculuk yapma riskini beraberinde getirmiştir.

G) Belediyenin Denetim Yükümlülüğünü Yeterince Yerine Getirmemesi

Tamamı özel sektör tarafından yerine getirilen şehir içi toplu ulaşım sisteminin Belediyece konulan kurallar ve taraflar arasındaki sözleşmeler çerçevesinde yürütülüp yürütülmediğinin etkin şekilde denetlenmesi gerekirken bu konuda eksiklikler olduğu görülmüştür. ETUS bünyesinde faaliyet gösteren Kooperatifin bu hizmeti halka sağlıklı şekilde ulaştırmasının en önemli güvencesi, Belediyenin bu alanda koyacağı kural ve kriterler ile bunlara uygunluğun denetlenmesidir.

Yapılan incelemelerde; bu sistemin sağlıklı işletilmesini güvence altına alacak etkin bir denetim yapısının kurulmadığı, denetime yönelik belli kriterler seti oluşturulmadığı ve denetim sonuçlarının düzenli olarak raporlanmadığı görülmüştür. Bu alanda tespit edilen eksiklikler denetim yapısındaki boşluğun en önemli göstergesidir. Belirtilen hususlarla ilgili olarak Belediye tarafından detaylı kriterlerin getirilerek kontrollerin yapılması ve uymayanlar için gerekli yaptırımların uygulaması gerekmektedir.

Kamu İdaresinin yukarıda sunulan tespitlere ilişkin verdiği yanıtta;

“Toplu Ulaşım Amaçlı Faaliyet Gösteren “M” Plakalı Otobüslerin Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Verilmesi” tespiti ile ilgili olarak, bulguda bahsedildiği üzere, İl sınırları içerisinde toplu ulaşım amaçlı faaliyet gösteren “M” plakalı otobüslerin plakalarının geçmiş yıllarda İl Trafik Komisyonu kararlarına istinaden ihalesiz ve süresiz olarak verildiği, ETUS kapsamında toplu taşıma hizmetinde çalışanlarla yapılan sözleşmelerde de bu hakkın tahditli ve süresiz olarak verildiği ifade edilerek benzer sorunun Edirne’ye özgü olmadığı, ülke genelinde yoğun rastlanan bir uygulama olduğu, Belediyelerin toplu taşıma hizmetine yönelik benzer nitelikli yapısal sorunların yeni bir yasal düzenleme ile çözülebileceği ifade edilmiştir.

Bu konuya ilişkin mevcut yasal düzenlemeler, mahkeme içtihatları, Sayıştay Rapor bulguları çerçevesinde her hangi bir süreye bağlı olmaksızın toplu taşıma hakkının idari

nitelikteki kararlara ve sözleşme hükümlerine dayanılarak kazanılmış hak olarak süresiz olarak ve adeta tekel niteliğinde hak doğuracak şekilde verilemeyeceği açıktır.

Kamu İdaresince diğer maddelerde ifade edilen tespitlere ilişkin verilen yanıtlara bakıldığında Belediyenin yukarıda detayı verilen toplu ulaşım sistemindeki eksiklikler konusunda önemli adımlar atmaya başladığı ancak sürecin tamamlanamadığı ve yapıcı adımların devam ettiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak;

Edirne şehir merkezindeki toplu ulaşım hizmetinde yukarıda detaylı olarak yer verilen eksikliklerin bir an önce giderilmesi ve toplu ulaşım sisteminin etkin ve verimli şekilde yönetilmesini sağlayacak amacı ile gerekli tedbirlerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Edirne Belediyesini de içine alan yerel yönetimlerin toplu taşımacılıkta karşılaştıkları başta 10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'na dayanılarak verilmiş plaka hakları sorunu olmak üzere tüm yapısal sorunlara çözüm bulmak açısından 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu kapsamı dışında kalan tüm şehir içi yolcu taşımacılığını düzenlemek üzere bir kanuna ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Borçlu Abonelerin Su Kesme İşleminin Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Kurum Alacaklarının Tahsilinin Zorlaşması

Belediye tarafından borçlarını ödemeyen abonelerin su kullanımının, Su Aboneliği Sözleşmesi Yönetmeliği'nde öngörüldüğü şekilde kapatılmadığı; bu durumun, abonelik teminatını aşan borç tutarlarının tahsil edilememesine neden olduğu tespit edilmiştir.

Edirne Belediyesi Su Aboneliği Sözleşmesi Yönetmeliği'nin "Tahakkuk ve tahsilat" başlıklı altıncı bölümünün 33'üncü maddesinde; 2 dönem ve daha fazla borcu bulunan abonelerin suyunun idarece kesileceği ifade edilmiştir.

Edirne Belediye Meclisinin 24.11.2021 tarih ve 2021/181 sayılı Kararı ile kabul edilen Edirne Belediye Başkanlığı 2022 yılı Vergi, Resim, Harç ve Ücret Tarifeleri'nin 42'nci maddesinde; güvence bedelinin, meskenler için aylık ortalama 8 m³'ten üç aylık fatura, ticari aboneler için ise aylık 30 m³'ten 1 aylık fatura olarak belirlendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca; takip eden iki dönem ve üzerinde borçlarını ödemeyen abonelerin sularının kesilmesi gerekmekte olup bu halde teminat

bedelinin, mevcut iki dönemlik borçları ekseriyetle karşılayabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim teminat bedeli de su ve atık su tüketim bedelinin ödenmemesi ihtimaline karşılık alınan bir güvence olup ödenmemiş borçlar dolayısıyla Belediyenin mahkeme yolu veya icra safhası gibi hukuki durumlara başvurması suretiyle ortaya çıkabilecek maliyetleri azaltıcı niteliğe sahiptir.

Yapılan incelemede Belediye tarafından 2022 yılı içerisinde toplam 5.961 abonenin ödenmemiş faturalardan dolayı su kullanımlarının kesildiği, bunların dışında iki ve daha fazla dönem borcunu ödemeyen 17.203 adet abone ve 25.330.205,21 TL tutarında fatura alacağı olduğu, bu abonelerden 5.631 âdetinin on iki dönem ve üzerinde ödenmemiş faturası bulunduğu ancak buna karşın Belediye tarafından bu abonelerin su kullanımına ilişkin herhangi bir kesinti işleminin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Belediye tarafından 2022 yılı içerisinde toplam 5.961 abonenin ödenmemiş faturalardan dolayı su kullanımlarının kesildiği göz önünde bulundurulduğunda, mevcut personel sayısı ile iki ve daha fazla dönem faturasını ödememiş 17.203 abonenin su kesinti işlemlerinin en kısa sürede sonuçlandırabilmesinin oldukça güç olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle mevcut personel sayısının yeterli düzeye çıkarılması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda yer alan tespitlere katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun personel ve araç yetersizliğinden kaynaklandığını, düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak; Belediye alacaklarının güvence altına alınabilmesi ve hukuki ihtilaf sayısının azaltılarak kamu kaynaklarının verimli kullanılabilmesini teminen abonenin mevcut borcunun, Belediyeye ödemiş olduğu teminat bedelini aşmasından önce harekete geçilerek aboneliğin sona erdirilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 7: İşyeri Olarak Faaliyet Gösteren Yerlerin Su Aboneliklerinin Mesken Olarak Belirlenmesi

Edirne Belediyesi sınırları içerisinde yer alan ve işyeri olarak faaliyet gösteren bazı şirketlerin su aboneliklerinin, işyeri aboneliği üzerinden olması gerekirken mesken aboneliği üzerinden belirlenip faturalandırıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve yetkileri" başlıklı 14'üncü

maddesinin (a) bendinde, su ve kanalizasyon hizmetlerinin mahalli müşterek ihtiyaç olmak şartıyla belediyeler tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca 831 sayılı Sular Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde de şehirlerde su ihtiyacının tedarik ve idaresinin belediyelere ait olduğu belirtilmiştir.

Edirne Belediyesi Su Aboneliği Sözleşmesi Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; bu Yönetmelik'in, Edirne Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü'nün su satışı ve kullanılmış su bedeli ile ilgili tarifelerinin tespiti, su abonelik sözleşmelerine ilişkin uygulama, usul ve esaslarını, tarife tespitinde esas alınacak hususların belirlenmesi ile tespit edilecek bedellerin tahsili ve abonelere verilecek hizmetlere ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla hazırlandığı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Abone Grupları ve Tarife Uygulaması" başlıklı 17'nci maddesinde abone grupları belirtilmiş olup mesken abonelerinin; barınma gayesiyle oturulan yerlerde içme ve kullanma amaçlı su tüketen ve/veya atık su üreten, ortak mahallerin temizliği ile bahçe-çevre sulaması için su kullanan ve ilgili mevzuatına göre mesken tarifesi uygulanması gereken aboneler olduğu, işyeri abonelerinin ise gelir-gider sağlamak gayesi ile sürekli veya geçici olarak her çeşit meslek sanat faaliyeti ve zanaatın icra edildiği yerlerle diğer ticari hizmet üretilen tüm yerlerde su tüketen ve/veya atık su üreten abonelerden oluştuğu belirtilmiştir.

Edirne Belediyesi su abonelik işlemlerine ilişkin yapılan incelemede, 1740599, 119034 ve 1105886 abone numaralı üç adet sermaye şirketi niteliğindeki işletmenin su aboneliklerinin, işyeri aboneliği üzerinden olması gerekirken mesken aboneliği üzerinden belirlenip faturalandırıldığı görülmüştür.

Edirne Belediyesi Ücret Tarifesine göre tüketimler kademeli olarak faturalandırılmakta ve su tüketimi arttıkça suyun m³ fiyatı da daha yüksek tutarlarda olmaktadır. Örneğin bahse konu tarifenin 2022 yılı aralık ayı ücretlendirmesi incelendiğinde; meskenlerde 4-12 m³ arasında yapılan su kullanımlarında suyun m³ fiyatının atık su hariç 8,15 TL, işyerlerinde ise 1-10 m³ arasındaki su kullanımlarının 17,75 TL olarak belirlendiği görülmektedir. İşyeri aboneliği olması gereken işletmelerin mesken aboneliği olarak faturalandırılması, Belediyenin söz konusu aboneler tarafından kullanılan her 1 m³'lük su nedeniyle 9,60 TL tutarında gelir kaybına uğramasına neden olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda örnek verilen aboneliklere yönelik düzeltici işlemleri yaptığını belirtmiş olsa da benzer abonelik tipi hatalarının giderilmesine yönelik gerekli saha

araştırması, inceleme ve tespitlerin yapılması konusunda bir çalışma başlattığını belirtmemiştir.

Sonuç olarak; hatalı abonelik tipi nedeni ile faturalandırılan yerler için; gerekli saha araştırma, inceleme ve tespitlerinin yapılarak su aboneliklerinin mevzuata uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesi ve buna göre faturalandırılması ayrıca mevcut bilgi ve veriler çerçevesinde geriye dönük hatalı işlemlerin düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Su Abonelik Güvence Bedellerinin Türkiye İstatistik Kurumu Tarafından Açıklanan Tüketici Fiyat Endeksine Göre Güncellenmemesi

Belediye tarafından tahsil edilen güvence bedellerinin, ilgili düzenleme tarihi olan 09.08.2022 tarihinden itibaren Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) tablosunda yer alan aylık değişim oranlarına göre güncellenmeyip yasal faiz uygulanmak suretiyle hatalı güncellendiği ve bu tutar üzerinden ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

03.04.2012 tarih ve 28253 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in 5’inci maddesinin birinci fıkrasına, 09.08.2022 tarih ve 31918 sayılı Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’te Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in 1’inci maddesi ile eklenen (k) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşlarının, başvuru sahiplerinin su ve atık su hizmetlerine ilişkin ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme riskine karşılık sözleşme yaparken nakit ya da banka kesin teminat mektubu olarak güvence bedeli talep edebileceği, abonelerden güvence bedeli alınıp alınmayacağı ile güvence bedelinin ödeme şekli, zamanı ve yöntemi gibi hususların sözleşme kapsamında açıkça belirtilmek şartıyla serbestçe belirleneceği, güvence bedelinin başvuranın mensubu olacağı abone grubunda üç tahakkuk döneminde tüketilen ve/veya deşarj edilen ortalama su miktarı ile su birim m³ fiyatının çarpılması suretiyle elde edilen toplam bedeli aşmayacak şekilde belirleneceği, abonenin güvence bedelinin iadesinde; su ve atık su hizmetlerinin verildiği yerdeki son endeks okuma bilgileri aboneye bildirildikten sonra, nakit tahsil edilen güvence bedelinin Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan TÜFE tablosundaki aylık değişim oranları esas alınmak suretiyle iadenin yapılacağı ay itibarıyla güncelleneceği, abonenin güncelleme yapılmasını takiben, belediye ve bağlı kuruluşlarına olan abonelik sözleşmesine ilişkin tüm borçlarının ödenmesinden sonra varsa güncellenmiş güvence bedelinin bakiyesinin sözleşmenin sona erme tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde abonenin talep ettiği ödeme şekline göre iade edileceği ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükmü doğrultusunda belediye ve bağlı kuruluşlarının; nakit olarak tahsil etmiş oldukları güvence bedellerini, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan TÜFE tablosundaki aylık değişim oranlarını esas almak suretiyle iadenin yapılacağı ay itibarıyla güncellemesi ve abonenin güncellenmenin yapılmasını takiben idareye olan abonelik sözleşmesine ilişkin tüm borçlarını ödemesinden sonra 15 gün içerisinde iade işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Edirne Belediye Meclisi tarafından 01.02.2022 tarih ve 2022/56 sayılı alınan Karar'a istinaden Belediyenin abonelik sözleşmesinden alınan güvence bedellerini, alındığı tarihteki değerini koruyacak şekilde yasal faiz uygulanmak suretiyle güncellediği ve 2022 yılı sonuna kadar bu uygulamanın devam ettirildiği görülmüştür. Ancak yukarıda açıklanan Yönetmelik hükmüne 09.08.2022 tarihinde eklenen hükümlerle birlikte abonelerden alınan güvence bedellerinin nasıl güncelleneceği kurumların insiyatifinden çıkarılmış ve Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan TÜFE tablosundaki aylık değişim oranlarının esas alınması suretiyle güncelleneceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup 15 Şubat 2023 itibarı ile söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak; Belediye tarafından su aboneliklerine ilişkin tahsil edilen güvence bedelinin iadesi yapılırken Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan TÜFE tablosundaki aylık değişim oranlarının esas alınması gerekmektedir.

BULGU 9: İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıp-Kaçak Oranının Yüksek Olması

Belediye tarafından yönetilen içme suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki su kayıp ve kaçak oranının yüksek olduğu tespit edilmiştir.

08.05.2014 tarih ve 28994 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, bu Yönetmelik'in amacının; su kaynaklarının korunması ve verimliliğin artırılması doğrultusunda, içme-kullanma suyunun etkin kullanılması ve israfının önlenmesi için içme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki su kayıplarının kontrolüne ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Su kayıplarının azaltılması" başlıklı 9'uncu

maddesinde, idarelerin su kayıp oranlarını; bu Yönetmelik'in yürürlük tarihinden itibaren büyükşehir ve il belediyelerinde 5 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 4 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine; diğer belediyelerde 9 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 5 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlü olduğu, bu kapsamda bu Yönetmelik uyarınca çıkarılacak Teknik Usuller Tebliği'nde verilen yöntemler çerçevesinde gerekli faaliyetlerin yürütüleceği belirtilmiştir.

16.07.2015 tarih ve 29418 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği'nde ise içme ve kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki su kayıplarının kontrolü için idareler tarafından alınması gereken tedbirlerin neler olduğu ve hangi yöntemlerin kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Dünyada son dönemde yaşanan iklim değişiklikleri ile kentlerde gerçekleşen nüfus artışı, sanayileşme ve tarımsal kullanıma bağlı olarak su talebi artmakta ve bu durum temiz içme suyu kaynakları üzerinde baskı oluşturmaktadır. Bu nedenle; şehirlerin içme suyu temin ve dağıtım sistemini yöneten idarelerin, içme suyu altyapısını çok yönlü analiz etmesi, modellemesi ve kente verilen suyun tamamını optimum bir şekilde yöneterek su kayıplarını önlemesi gerekmektedir.

Edirne Belediyesinin içme suyu temin ve dağıtım sistemine ilişkin yapılan incelemelerde, su kayıp ve kaçak oranının 2019 yılında %46,40, 2020 yılında %46,20, 2021 yılında %47,87 ve 2022 yılında %48 olarak gerçekleştiği ve yıllar itibariyle aşağı çekilmek yerine bir miktarda yükseldiği görülmüştür. Ayrıntısına aşağıda yer verilen Edirne Belediyesi tarafından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Su Yönetimi Genel Müdürlüğüne sunulan 2022 yılı su kayıp-kaçak oranları hesap tablosunda; sisteme ne kadar miktarda su girdiği, bunun ne kadarlık kısmının faturalandırıldığı ve ne kadarlık kısmının kayıp-kaçak olarak sistem dışında kaldığı görülmektedir.

Tablo 10: 2022 Yılı Su Kayıp-Kaçak Oranı

Sisteme Giren Su Miktarı m ³ /yıl (100%) 18.396.000 m ³	İzinli Tüketim m ³ /yıl (%52) 9.592.148 m ³	Faturalandırılmış İzinli Su Tüketimi m ³ /yıl (%99,7) 9.565.886 m ³		Gelir Getiren Su Miktarı m ³ /yıl (%51,9) 9.565.886 m ³
--	--	--	--	---

		<u>Faturalandırılmamış</u> İzinli Su Tüketimi m ³ /yıl (% 0,3) 26.262 m ³		Gelir Getirmeyen Su miktarı m ³ /yıl (%48,1)
Su Kayıpları m ³ /yıl (% 48) 8.803.852 m³	İdari Kayıplar m ³ /yıl (...%)	Fiziki Kayıplar m ³ /yıl (...%)	İzinsiz Tüketim	
			Sayaçlardaki Ölçüm Hataları	
			Temin ve Dağıtım Hatları ile Servis Bağlantılarında Oluşan Kayıp Kaçaklar, Arızalar Depolarda Meydana Gelen Kaçak ve Taşmalar	

Tablodan da görüleceği üzere, Belediyede %48 olan su kaybının nedenleri konusunda yeterli veri bulunmadığından, kayıpların ne kadarının idari, ne kadarının ise fiziki unsurdan kaynaklandığı tespit edilememektedir. Bu durum Belediyenin kaçak su ile mücadelesi üzerinde risk oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; gerek içme-kullanma suyunun etkin kullanılması ve su israfının önlenmesi, gerekse “İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği” doğrultusunda kayıp-kaçak oranının belirlenen yükümlülük oranlarına düşürülmesi amacıyla çalışmalara hız verilmesi, kayıp-kaçakla mücadeleye dair daha etkin bir çalışmanın başlatılması gerekmektedir.

BULGU 10: Mevzuatta Belirtilen Borçlanma Limitinin Aşılması ve İlgili Bakanlıktan Onay Alınmaması

Belediyenin borç stokunun, mevzuatta belirtilen limiti aştığı ve yıl içinde yapılan limit aşan borçlanma için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayının alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı belirtilmiştir.

Anılan maddenin (e) bendinde; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre,

Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile yapabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Belediyenin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı, bu miktarın yüzde onunu geçen iç borçlanmanın ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile yapabileceği anlaşılmaktadır.

Edirne Belediyesinin 2022 yılı için borç limiti tutarı; 2021 yılı kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı olan 334.942.689,26 TL'nin 2022 yılında belirlenmiş olan yeniden değerlendirme oranında (%36,20) artırılması sonucu elde edilen 456.191.942,00 TL'dir.

Yapılan incelemede, Belediyenin 2022 yılı kısa ve uzun vadeli yabancı kaynakları toplamının 776.384.499,92 TL olduğu ve borçlanma limitinin 320.192.557,92 TL tutarında aşıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca Belediye tarafından 2022 yılı içerisinde faiz hariç toplam 171.160.405,00 TL tutarında borçlanıldığı ve yeniden değerlendirme oranında arttırılan kesinleşmiş bütçe gelirinin yüzde onunun aşılmasına rağmen ilgi Bakanlığın onayının alınmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, borçlanma limiti hesaplanırken kullanılan banka kredilerinin vadeleri dikkate alınmadan ve kredi tutarının yıllara yaygın şekilde ödeneceği göz ardı edilerek hesaplandığı ifade edilmiştir. Ancak 5393 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 68'inci maddesinde, borçlanmaya ilişkin limit hesaplanırken herhangi bir vade ayırımına gidilmediği, belediyenin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı toplamının dikkate alındığı görülmektedir. Diğer yandan yasal sınırın üstünde borçlanma yapılmaması ve yüzde onluk sınırın aşılması söz konusu olduğunda borçlanma yapılmadan önce Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından onay alınması konusunda gereğinin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyenin borç stoku yasal sınırın altına ininceye kadar borçlanma yapılmamasının ve yüzde onluk sınırın aşılması söz konusu olduğunda borçlanma yapılmadan önce Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından onay alınması gerekmektedir.

BULGU 11: Toptancı Halinde Yönetmelikte Belirtilen Asgari İşyeri Şartının Sağlanmaması

Edirne Halindeki toplam işyeri sayısının, Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in de belirtilen asgari işyeri sayısı şartını taşımadığı görülmüştür.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in; “Toptancı halinin kurulması ve sınıflandırılması” başlıklı 5'inci maddesinde; toptancı hallerinin imar planında belirlenmiş alanlarda, Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde belirtilen asgari koşulları taşıyan projeler çerçevesinde, belediye sınırı ve mücavir alanları içinde belediyeler, büyükşehir belediye sınırı ve mücavir alanları içinde büyükşehir belediyeleri tarafından kurulacağı, “Toptancı halinde bulunması gereken hizmet tesisleri ve özellikleri ” başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında ise toptancı hallerinde toplam işyeri sayısının otuzdan az olamayacağı ifade edilmiştir.

Anılan maddenin birinci fıkrasında ise,

“(1) Küçük, orta ve büyük toptancı hallerinde;

a) İş yerleri,

b) İdare binası,

c) Fiyat panosu,

ç) Bilgi işlem sistemi,

d) Hoparlör sistemi,

e) Aydınlatma sistemi,

f) Güvenlik kamerası,

g) Giriş-çıkış kontrol kulübesi,

ğ) Ağırlık kontrol ünitesi,

h) Çöp toplama yeri,

ı) Tuvalet,

i) Otopark,

j) Boş ambalaj depolama yeri

bulunması zorunludur.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Edirne Halinde yer alan işyeri sayısının 20 olması nedeni ile mevzuatın belirlediği asgari işyeri sayısının sağlanmadığı, Edirne ilinin ihtiyacını karşılayacak yeterlilikte ve kapasitede olmadığı, ayrıca mevcut hal sahasının zamanla şehir merkezinde kalması neticesinde genişleme imkânının da bulunmadığı anlaşılmıştır. Her ne kadar imar planında yeni hal yeri ayrılmış olsa da herhangi bir yapının inşasına başlanmadığı görülmüştür.

1975 yılında açılmış olan mevcut hal binasının eski oluşu nedeniyle 07.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in aradığı şartların bir kısmını sağlamadığı, hal içerisinde fiyat panosu, ağırlık kontrol ünitesi, otopark ve boş ambalaj depolama yeri olmadığı tespit edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinin on ikinci fıkrasında yer alan “1/1/2012 tarihinden önce kurulmuş toptancı hallerindeki tahsisli işyerleri, mevcut tahsis sahiplerine Kanunun yürürlüğe girdiği 1/1/2012 tarihinden itibaren hiçbir işleme gerek kalmaksızın on iki yıl süreyle kiralanmış sayılır. Bu şekilde kiralanmış sayılan işyerleri için sözleşmeler, bu Yönetmelik hükümleri ile son tahsis ücretleri esas alınarak yapılır.” hükmü gereğince, halde bulunan işyerlerinin sözleşme sürelerinin 2023 yılı sonu itibari ile sona ereceği de açıktır.

Kamu İdaresi cevabında, toptancı halinde bulunması gereken hizmet tesisleri ve özelliklerinin sağlandığı yeni bir hal kompleksi projesinin hazırlanarak inşaatına başlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Yönetmelik'in yukarıdaki düzenlemeleri çerçevesinde gerekli tedbirlerin alınarak toptancı halinde bulunması gereken hizmet tesisleri ve özelliklerinin sağlandığı bir hal kompleksinin hizmete alınması gerekmektedir.

BULGU 12: Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

İndirim konusu yapılamayacak katma değer vergisi ödemelerinin, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/1-3-g maddesinde; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin katma değer vergisine tabi olduğu

hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un “İndirilemeyecek katma değer vergisi” başlıklı 30'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği belirtilmiştir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin “1.B.2 Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi” başlıklı bölümünde; 3065 sayılı Kanun'un (1/1-3-g) maddesinde sayılan kurumların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı vurgulanmıştır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “191 İndirilecek katma değer vergisi hesabı” başlıklı 153'üncü maddesinde; bu hesabın, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, belediyeler kuruluş amacına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili olan harcamalar dolayısıyla yükledikleri katma değer vergisini indirim konusu yapamayacaklardır. Bu sebeple belediyelerin kuruluş amaçlarına yönelik yapılan harcamaları ile ticari kapsamdaki harcamalarının birbirinden ayrılarak; rutin görevlerini yerine getirme amacıyla yapılan harcamaları nedeniyle yüklenen katma değer vergilerinin indirim konusu yapılmaması, bunun bir maliyet unsuru olarak gidere ya da ilgili varlık hesabının maliyetine yüklenmesi gerekmektedir.

2022 yılına ilişkin yapılan incelemede ise Edirne Belediyesi tarafından satışa konu olmayan ve kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen 541.868,95 TL tutarındaki katma değer vergisinin ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında, maliyet bedeli olarak ilave edilmesi gerekirken indirim konusu yapılmak üzere 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara uygun olarak 2023 yılında işlem yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2023 yılında yapılan

kayıtların 2022 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak Belediyenin bazı mal ve hizmet alımlarına ilişkin 541.868,95 TL tutarındaki katma değer vergisini mevzuata uygun olmayan şekilde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydetmesi neticesinde;

- Ay sonlarında 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu oluşan 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bilançoda yüksek tutarlarda yer almasına,

- 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının olması gerekenden daha düşük görünmesine,

- 630-Giderler Hesabının olması gerekenden daha düşük oluşmasına ve bilançoda 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının olması gerekenden daha yüksek görünmesine,

sebeptir.

BULGU 13: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

Belediyenin muhasebe kayıtlarının incelenmesinde; nakit yetersizliğinden dolayı 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen bütçe giderlerinin ilgililere ödenmesi aşamasında, mevzuatta belirtilen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği belirtilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde de benzer bir düzenleme yapılarak, bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu husus 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından 2022 yılı içerisinde bütçe emanetlerinden yapılan ödemelerde, kısmen mevzuat hükümlerine uygun olarak hareket edilse de tam anlamıyla bir düzenlemenin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, ihale yoluyla yapılan alımların sözleşmelerinde farklı ödeme tarihlerinin belirlendiği, hizmetin aksamaması için ivedi yapılması gereken bazı borçlara öncelik verildiği ve nakit yetersizliği sebebiyle emanetlere alınan tutarların ödenmesinde emanete alınma sırasına uygun hareket edildiği belirtilmiştir. Ancak 320-Bütçe Emanetleri Hesabına yapılan kayıtlar ve yapılan ödemeler incelendiğinde, kamu idaresinin ödemelerini kayıtlara alınış sırasına uygun şekilde ödemediği görülmektedir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını ve alacaklıların olası bir hak kaybı yaşamamasını teminen nakit yetersizliği dolayısıyla ilgililerine ödenemeyen ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alındığı sıraya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Kalkınma Ajansı Payının Zamanında Gönderilmemesi

Edirne Belediyesi 2022 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesinde, Kalkınma Ajansına gönderilmesi gereken payın zamanında gönderilmediği ve gecikme faizine sebebiyet verildiği görülmüştür.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; "*Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay...*" hükmüne yer verilerek kalkınma ajansı geliri ifade edilmiştir. Söz konusu %1'lik oran, 2011 yılından itibaren 08.08.2011 tarihli ve 2168 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile binde beş olarak uygulanmaktadır.

Aynı Kanun maddesinin üçüncü fıkrasında ise (d) bendinde belirtilen payların, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılacağı, süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasına kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, kalkınma ajansına gönderilmesi gereken payın ilgili idare olan Trakya Kalkınma Ajansına zamanında aktarılmadığı, bu sebeple 2022 yılı içerisinde tahakkuk eden 1.290.101,68 TL tutarındaki payın, gecikmeden kaynaklanan 50.938,36 TL tutarındaki

faizi ile birlikte aktarıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu ajans payının ilgili İdareye zamanında aktarılacağını ifade etmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanabilmesi bakımından, herhangi bir gecikme faizine maruz kalınmaması için bahsi geçen katkı paylarının Belediye tarafından 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun hükümleri doğrultusunda Trakya Kalkınma Ajansına zamanında aktarılması gerekmektedir.

BULGU 15: Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye tarafından kanalizasyon tesislerinden faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden alınması gereken kanalizasyon harcamalarına katılma payının, takip ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Kanalizasyon harcamalarına katılma payı" başlıklı 87'nci maddesinde; belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce yeni kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde bunlardan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden, kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınacağı ifade edilmiştir. Anılan maddenin devamında ise iki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullerin, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderlerinin nazara alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Payların tahakkuk şekli" başlıklı 90'ıncı maddesinde, su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89'uncu maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirileceği belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Tahakkuk zamanı" başlıklı 91'inci maddesinde; harcamalara katılma paylarının tahakkukunun, işler hangi ihale usulü ile yapılmış olursa olsun hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmasından sonra yapılacağı, yazılı tebliğ ile verilecek süre içinde ilgililerin harcamalara katılma paylarını peşin ödemeyi kabul etmeleri halinde bu payların, kabule ilişkin yazılı başvuru tarihinden itibaren bir ay içinde tahakkuk ettirileceği;

“Payların ilanı” başlıklı 92’nci maddesinde ise yazılı esaslar dairesinde hesaplanan payların, mükelleflerin soyadları, adları, adresleri ve kendilerine isabet eden pay miktarını gösteren ve mahiyetlerine göre mahalle, cadde ve sokak itibarıyla düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile belediye ilan yerlerine asılması suretiyle ilan olunacağı ve katılma payları tutarlarının mükelleflere ayrıca tebliğ olunacağı belirtilerek payların hesaplanması, tahakkuku ve tahsili usulü açıklanmıştır.

Yapılan incelemede; idare tarafından 2019 yılından 2022 yılı sonuna kadar kanalizasyon tesisine yönelik toplam 46.949.259,06 TL harcama yapılmış olmasına karşın, bu tesislerden faydalanan gayrimenkullerin sahiplerine kanalizasyon harcamalarına katılım payı tahakkukunun yapılmadığı tespit edilmiştir.

Gayrimenkul değerini ve kullanıcılarının yaşam kalitesini artıran bu tür yatırım maliyetlerinin mevzuatta belirtilen yöntemlerle gayrimenkul sahiplerine dağıtılması gerekmekte olup söz konusu harcamalara katılım paylarının alınıp alınmaması idarelerin takdirinde değildir. Katılım payları, amme alacağı niteliğindeki kamu gelirlerinden olduğundan bu gelirlerin zamanında tahakkuk ettirilmemesi de katılım paylarının zaman aşımına uğraması riskini doğuracaktır.

Kamu İdaresi cevabında, Edirne Belediyesi Muhtelif Mahalle Cadde ve Sokaklarda İçme Suyu, Yağmur Suyu ve Kanalizasyon Yapım İşinin bitim tarihinin 06.04.2024 olduğu, işin geçici kabulü yapıldıktan sonra kanalizasyon tesislerinden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payının, Meclis Kararı alınarak tahakkuk ve tahsil edileceği belirtilmiştir. Ancak bulguya konu edilen 46.949.259,06 TL tutarındaki kanalizasyon harcaması, söz konusu yapım işinin tamamlanarak halkın kullanımına sunulan kısmını oluşturmaktadır. Buradaki amaç Belediyenin katılma payı olarak elde edeceği gelirin aşınmaya uğramasının önüne geçmektir.

Sonuç olarak; Belediye tarafından yapılan kanalizasyon tesislerine ilişkin harcamaların, bunlardan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden yukarıda yer verilen Kanun hükmüne uygun olarak takip ve tahsilatının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 16: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi

Belediye tarafından tahakkuk ettirilen emlak vergisinden, görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla ayrılan %10 nispetindeki Taşınmaz

Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının, Edirne İl Özel İdaresine aktarılmasında gecikmeye sebebiyet verildiği ve bu nedenle gecikme zammı ödendiği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinde, belediyelerce tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve bunun emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği ifade edilmiş, tahsil edilen bu tutarların da tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği belirtilmiştir. Ayrıca tahsil edilen katkı payını söz konusu süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği de düzenlenmiştir. Bu işlemlerle ilgili olarak aynı maddede belediye başkanlarına, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda sorumluluk yüklenmiştir. Ödenmeyen payların da, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının tahakkuk ettirilmesi ve Belediyece emlak vergisi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmekte olup; tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar Edirne İl Özel İdaresine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, Edirne Belediyesinin 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabının incelenmesi neticesinde; 2022 yılında bina, arazi ve arsa üzerinden toplam 29.903.072.06 TL emlak vergisi tahsil edildiği, bu tutarın %10'u olan 2.990.307.21 TL tutarındaki katkı payının Edirne İl Özel İdaresine aktarılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca 2021 yılından devreden 3.652.045,64 TL tutarındaki payın, İl Özel İdaresinin İller Bankasına başvuruda bulunması üzerine 124.207,23 TL tutarındaki gecikme zammı ile birlikte Belediyenin merkezi idare vergi gelirleri payından kesildiği anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu payın 2023 yılı içerisinde ilgili İdareye süresinde gönderilmeye başlandığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanabilmesi bakımından, herhangi bir gecikme zammına maruz kalınmaması için bahsi geçen katkı paylarının Belediye tarafından Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda yer verilen süreler dikkate alınarak İl Özel İdaresine zamanında aktarılması gerekmektedir.

BULGU 17: Yapım İşleri İçin Verilen Süre Uzatımı veya İş Artışlarında Bu İşlere Ait Tüm Risk Sigorta Poliçelerinin Bu Süreyi veya Teminatı Kapsayacak Şekilde Yenilenmemesi

Belediye tarafından ihale edilen yapım işleri kapsamında verilen süre uzatımı veya iş artışlarında, inşaat tüm risk (all risk) sigorta poliçelerinin bu süreyi veya teminatı kapsayacak şekilde yenilenmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesinde; yapım işlerinde yüklenicinin; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinde ise sigortaya esas alınacak bedellerin, işin kendisi için (varsa fiyat farkları dâhil) hakediş tutarları, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerden oluştuğu belirtilmiştir. Bahse konu maddenin devamında ise ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde ise zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından ihale edilen yapım işlerinin tamamında sözleşme aşamasında yüklenici tarafından all risk sigortanın yaptırıldığı ancak süre uzatımı veya iş artışı verilmek suretiyle sözleşme bedel ve sürelerinde değişiklik yapıldığı durumlarda bu işlere ait all risk poliçelerinin oluşan yeni duruma göre zeyilname ile güncellenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak; sigorta poliçelerinin güncellenmemesinin yapım işlerini süre ve tutar olarak risklere karşı korumasız bırakacağı değerlendirilmekte olup yapım işlerinde süre uzatımı ve iş artışının olduğu durumlarda sigorta bedelinin arttırılması veya süresinin uzatılması gerekmektedir.

BULGU 18: Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince kadınlar ve çocuklar için açılması zorunlu konukevinin açılmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin (a) bendi ile Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmalarının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Bu kapsamda yapılan inceleme sonucunda; nüfusu 100.000'in üzerinde olan Edirne Belediyesinin açmış olduğu herhangi bir konukevinin bulunmadığı, kadınlar ve çocuklar için bu ihtiyacın otellerde konaklatma yolu ile Belediye tarafından karşılandığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'un 22'nci maddelerine dayanılarak çıkarılan Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik'te konukevlerinin taşınması gereken özellikler ile konukevlerinin çalışma esasları gibi hususlar detaylı olarak belirlenmiştir. Yönetmelikle düzenlenen konukevlerinin taşınması gereken standartların, kiralama yolu ile alınan otel hizmetinin karşılayamayacağı açıktır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak, Edirne Belediyesinin önleyici hizmetler kapsamında mağdur kadın ve çocuklara yönelik konukevleri açması gerekmektedir.

BULGU 19: Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

Belediye tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirlenen sayıda engelli personel istihdamının sağlanmadığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un "Engelli personel çalıştırma yükümlülüğü" başlıklı 53'üncü maddesinde, kurum ve kuruluşların anılan Kanun'a göre kadrolarında %3 oranında engelli personel çalıştırmak zorunda olduğu ve Kanun'da belirtilen oranın hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısının dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Anılan Kanun' un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in "Kadroların tahsisi" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde ilgili kamu kurum veya kuruluşunun, yurtdışı teşkilatı hariç toplam dolu memur kadro sayısının %3'ünün dikkate alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibariyle hazırlanmasının esas olacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyede memur kadrolarında istihdam edilen toplam 328 personel olduğu, personelin %3'üne tekabül eden 10 kişinin istihdam edilmesi gerekirken sadece 1 kişinin engelli memur olarak çalıştırıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun yerine getirilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak; bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca çalıştırılması gereken sayıda engelli memur istihdamının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 20: İşçilere Mevzuatta Belirlenen Sürenin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

Edirne Belediyesi personel işlemlerine yönelik yapılan incelemelerde, İş Kanunu'nda belirlenen sürenin üzerinde yıllık fazla çalışmanın yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla Çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinde, ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabileceği ve fazla çalışmanın Kanun'da yazılı koşullar çerçevesinde haftalık 45 saati aşan çalışmalar olduğu belirtilmiştir.

4857 sayılı Kanun'un 41'inci maddesine dayanılarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik

Bakanlığı tarafından hazırlanan İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde, fazla çalışma süresi toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, bu süre sınırının işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden hareketle, fazla çalışma süresinin istisnai durumlar haricinde yıllık 270 saat ile sınırlandırıldığı, genel bakımdan çalışma süresi olan haftada en çok 45 saatlik sürenin asıl olduğu, fazla çalışmanın ise istisnai bir durum olarak yıl içinde belirli sınırlar dâhinde işçinin onayı alınarak yaptırılabilceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Belediye bünyesinde çalışan işçilere ait fazla çalışma süreleri incelendiğinde, 4857 sayılı İş Kanunu'nda yıllık olarak belirlenen 270 saatin üzerinde çok sayıda personele fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür. Aşağıda yer alan tabloda, yıllık fazla çalışma süresi en fazla olan ilk 10 personele örnek olarak yer verilmiş olup personelin birçoğunun 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirlenen yıllık üst limitin üzerinde çalıştığı tespit edilmiştir. Bu durum fazla çalışmanın istisnai bir durum olmaktan çıkarılıp, Belediye bünyesinde bir çalışma şekli haline getirildiğini göstermektedir.

Tablo 11: Belediye Personeli Fazla Çalışma Süreleri

Sıra	Personel Sicil No	Unvan	Yıllık Fazla Çalışma Süresi (Saat)
1	249	OPERATÖR	1759
2	309	İŞÇİ	1471
3	333	ŞOFÖR	1294
4	337	İŞÇİ	1128
5	274	OPERATÖR	1098
6	279	USTA	1032
7	339	İŞÇİ	1027
8	108	İŞÇİ	895
9	278	USTA	892
10	332	İŞÇİ	882

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup 2023 yılında fazla çalışma süresinin üst sınırına uygun işlem tesis edileceğini ifade etmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından konu ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılarak personelin fazla çalıştırılma süresinin, mevzuatta belirtilen sınırlamalar çerçevesinde gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 21: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

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

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

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2022 yılında 756 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelgesi'nde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen

hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede, Belediyede görev alan kadrolu 38 işçiden 2'sinin 300 günden, 3'nün 200 günden, 6'sının 100 günden ve 8'inin 50 günden fazla yıllık ücretli izin hakkı olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve düzenli olarak kullanılacağını ifade etmiştir.

Sonuç olarak belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde; Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygun olarak ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Borçlanma Limitinin Aşılması ve Borçlanma İçin Bakanlıktan Onay Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 10: Mevzuatta Belirtilen Borçlanma Limitinin Aşılması ve İlgili Bakanlıktan Onay Alınmaması" başlığı ile yer almaktadır.
Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Sıraya Göre Ödenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 13: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi" başlığı ile yer almaktadır.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 16: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi" başlığı ile yer almaktadır.
Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 19: Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması" başlığı ile yer almaktadır.