



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# EDİRNE BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	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: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu .....	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6
Tablo 8: Fuzuli Şagiller Tarafından İşgal Halindeki Belediye Taşınmazları.....	17
Tablo 9: 2023 Yılı Su Kayıp Kaçak Oranı .....	44
Tablo 10: Belediye Personeli Fazla Çalışma Süreleri .....	56



## KISALTMALAR

<b>ETUS</b>	Edirne Toplu Ulaşım Sistemi
<b>Kentkart</b>	Elektronik Ücret Toplama Sistemi
<b>ÜFE</b>	Üretici Fiyat Endeksi
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi
2. Taşınmaz Kayıt ve Yönetiminin İlgili Mevzuata Uygun Şekilde Yerine Getirilmemesi

### B. Diğer Bulgular

1. Ecrimisil Uygulamasının Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi ve Bu Yöntemle Belediye Taşınmazlarının İşgalinin Sürekli Hale Gelmesi
2. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan “Ulus Pazarı” Yerinin Kooperatif Marifeti ile İşletilmesi ve Belediyenin Bu Pazar Yeri İle İlgili Temel Yönetmelik Sorumluluklarını Yerine Getirmemesi
3. Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
4. Toplu Ulaşım Hizmetinin Yaptırılmasına İlişkin Sistemin Bazı Eksiklikler İçermesi
5. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
6. Tekstil Atıklarının Toplama, Taşıma ve Geri Dönüşüm İşinin İhalesiz Olarak Verilmesi
7. Abonelik Bilgileri Eksik Olan Su Abonelerinin Bulunması
8. Borçlu Abonelerin Su Kesme İşleminin Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Kurum Alacaklarının Tahsilinin Zorlaşması
9. İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıp-Kaçak Oranının Yüksek Olması
10. Toptancı Halinde Yönetmelikte Belirtilen Asgari İşyeri Şartının Sağlanmaması
11. Müze Giriş Ücretleri ile İlgili Payın Bir Müzeden Alınmaması
12. Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Olmaması
13. İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Ödemelerinin Bakanlık Tarafından Belediyeye Geç Yatırılması
14. Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

15. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının İlgili İdareye Zamanında Gönderilmemesi
16. Kalkınma Ajansı Payının Zamanında Gönderilmemesi
17. Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması
18. İşçilere Mevzuatta Belirlenen Sürenin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması
19. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
20. Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması
21. Pazar Yerlerinin Yönetimine İlişkin Yetki, Görev ve Sorumlulukların Hiçbir Müdürlüğün Görev Tanımı İçerisinde Yer Almaması
22. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

## 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 yaptıracağı, 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 Birimidir. 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	541	380
Sözleşmeli Personel	0	16
Kadrolu İşçi	190	30
<b>Toplam</b>	<b>731</b>	<b>426</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		<b>1304</b>

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

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

E Kod	Giderin Türü	Geçen Yılandan Dev. Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Dev. Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	147.777.000,00	23.147.462,11	170.924.462,11	158.381.039,26	12.543.422,85	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	-	20.824.000,00	1.096.311,75	21.920.311,75	18.670.073,43	3.250.238,32	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	840.247.000,00	85.405.600,00	925.652.600,00	770.586.009,50	155.066.590,50	-
04	Faiz Giderleri	-	55.303.000,00	-5.250.000,00	50.053.000,00	49.865.477,06	187.522,94	-
05	Cari Transferler	-	63.376.000,00	9.917.186,78	73.293.186,78	66.992.920,84	6.300.265,94	-
06	Sermaye Giderleri	-	619.143.000,00	8.073.552,00	627.216.552,00	555.987.894,70	71.228.657,30	-
07	Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-	-	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	125.330.000,00	-122.390.112,64	2.939.887,36	-	2.939.887,36	-
<b>Toplam</b>		-	<b>1.872.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.872.000.000,00</b>	<b>1.620.483.414,79</b>	<b>251.516.585,21</b>	-

Edirne Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.872.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ve düşülen 127.640.1123,64 ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 1.872.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.620.483.414,79 TL bütçe gideri

yapılmış, 251.516.585,21 TL ödenek iptal edilmiştir.

Edirne Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.872.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.527.000.000,00 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 345.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

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

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	125.610.000,00	98.195.427,57	976.958,70	97.218.468,87	77,40
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	274.070.000,00	288.967.057,29	4.388.096,15	284.578.961,14	103,83
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.520.000,00	99.208,63	0,01	99.208,62	3,94
05- Diğer Gelirler	782.822.000,00	749.133.395,35	630.361,13	748.503.034,22	95,62
06- Sermaye Gelirleri	341.978.000,00	311.558.514,50	0,00	311.558.514,50	91,10
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1.527.000.000,00</b>	<b>1.447.953.603,34</b>	<b>5.995.415,99</b>	<b>1.441.958.187,35</b>	<b>94,43</b>

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %94,43 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar (%3,94) beklenenin çok altında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise (%103,83) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	147.777.000,00	158.381.039,26	107,18
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	20.824.000,00	18.670.073,43	89,66
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	840.247.000,00	770.586.009,50	91,71
04- Faiz Gideri	55.303.000,00	49.865.477,06	90,17
05- Cari Transferler	63.376.000,00	66.992.920,84	105,71
06- Sermaye Giderleri	619.143.000,00	555.987.894,70	89,80
07- Sermaye Transferleri	-	-	-
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	125.330.000,00	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1.872.000.000,00</b>	<b>1.620.483.414,79</b>	<b>86,56</b>

2023 yılı bütçesi başlangıç ödeneği toplam 1.872.000.000,00TL'dir. Buna göre 2023

yılında bütçe giderleri %86,56 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri (107,18) ve cari transferler (105,71) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Vergi Gelirleri	40.742.556,15	66.381.839,25	98.195.427,57	62,92	47,93
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	88.748.613,32	143.660.022,40	288.967.057,29	61,87	101,15
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	268.580,89	557.438,73	99.208,63	107,54	-82,20
Diğer Gelirler	205.519.192,07	398.829.224,51	749.133.395,35	94,06	87,83
Sermaye Gelirleri	658.852,48	134.210.502,80	311.558.514,50	20.270,00	132,14
<b>Toplam</b>	<b>335.937.794,91</b>	<b>743.639.027,69</b>	<b>1.447.953.603,34</b>	<b>121,36</b>	<b>94,71</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.093.189,20	6.413.691,86	5.995.415,99	206,40	-6,52
<b>Net Toplam</b>	<b>333.844.605,71</b>	<b>737.225.335,83</b>	<b>1.441.958.187,35</b>	<b>120,83</b>	<b>95,59</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 704.732.851,52 TL'lik (%95,59) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 145.307.034,89 TL (%101,15), sermaye gelirleri 177.348.011,70 TL (%132,14) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Personel Giderleri	46.394.775,81	82.429.832,54	158.381.039,26	77,67	92,14
SGK Devlet Prim Giderleri	8.685.364,60	15.413.433,77	18.670.073,43	77,46	21,13
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	217.047.253,99	413.404.610,17	770.586.009,50	40,27	86,40
Faiz Giderleri	24.653.969,13	36.400.609,84	49.865.477,06	79,14	36,99
Cari Transferler	9.880.350,47	23.099.456,89	66.992.920,84	13,53	190,02
Sermaye Giderleri	133.623.264,61	331.775.940,22	555.987.894,70	-16,21	67,58
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0
<b>Toplam</b>	<b>440.284.978,61</b>	<b>902.523.883,43</b>	<b>1.620.483.414,79</b>	<b>14,38</b>	<b>79,55</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 717.959.531,36 TL

(%79,55) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 75.951.206.,72 TL (%92,14), mal ve hizmet alım giderlerinin 357.181.399,33 TL (%86,40), cari transferlerin 43.893.463,95 TL (%190,02) ve sermaye giderlerinin 224.211.954,48 TL (%67,58) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.287.533.696,42 TL, Faaliyet Geliri 1.485.855.447,08 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 198.321.750,66 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 AŞ	400.000,00	400.000,00	100
2	Ergene Enerji AŞ	24.578.848,00	24.578.848,00	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 itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

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

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 yeterli değildir. Söz konusu eğitim Kamu Etik Kurulu üyeleri için düzenlenmiş olup kurum personeline etik davranış ilkeleri eğitimi verilmemiştir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ancak yeterlilik-performans değerlendirmesine ilişkin bir çalışma yapılmamıştır. 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 iç kontrol sistemi; İç kontrol Eylem Planı'nın 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 2 adet denetim ve raporlama çalışması mevcuttur.

Belediyenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde, iç kontrol fonksiyonlarının Mali Hizmetler Biriminin ayrı bir alt birimi tarafından yürütülmesini sağlayan bir yapılanma oluşturulmadığı, iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmaların bulunduğu ancak yürürlükteki mevzuatın gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği, 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 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli

yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi**

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, kullanılabilirleri 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 alımları ve program güncellemeleri adı altında yapılan 4.410.415,99 TL tutarındaki harcamaların, 260 Haklar Hesabında takip edilmeden doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Bahse konu harcamaların doğrudan giderleştirilmesi, dönem sonu bilançosunda 260 Haklar Hesabının ve 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının 4.410.415,99 TL tutarında eksik görünmesine neden olmuştur.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak herhangi bir düzeltici işlem yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, alınan bilgisayar yazılımlarının ve bunlara ilişkin güncelleme bedellerinin 260 Haklar Hesabına kaydedilmesi ve hesaplara alındıkları yılsonunda tamamen amorti edilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: 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 tespit çalışmalarının başlatılmasına rağmen 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 icmallarının 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.

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 oluşturulduğu ancak Belediyenin



mülkiyetinde olan taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler için gerçeğe uygun değer (rayiç değer) tespitlerinin tamamlanmadığı, dolayısıyla muhasebe kayıtlarına bu değerler ile alınmadığı, tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli ve yeterli tedbir alınmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, taşınmaz envanteri düzenlenme işlemlerinin başlatıldığı ancak tamamlanmadığı ifade edilmiştir.

Belirtilen nedenlerle, 2023 yılı Bilançosu; 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı itibarıyla gerçeğe uygun, doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

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

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: 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, 76 adet taşınmazın kiralamaya uygun olduğu, bunlardan 9'unun 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak kiralandığı ancak aşağıda listede gözüken 67 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 4 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.

Söz konusu eksiklikler 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından fuzuli işgali sonlandırmaya yönelik yeterli adım atılmamıştır.

31.12.2023 tarihi itibari ile ecrimisil ödemelerine ilişkin yapılan incelemede ise 565.975,47 TL'ye varan alacak tutarının biriktiği, bu alacağın yarısının 4 adet işgalciye ait olduğu 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 Kanun'un emrettiği tahliye işlemlerinin tamamlanmadığı görülmektedir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, öncelikle işgale uğrayan taşınmazların tamamı için tahliye işlemlerinin tamamlanması ve bu taşınmazların ihale yolu ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, işgal altında olan taşınmazların bir kısmının yeniden ihale yoluyla kiraya verilmesinin sağlandığı, sözleşme süresi sona ermiş ve fuzuli şağil durumunda bulunan 5 adet taşınmazın tahliyesi hususunda, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi gereği gerekli girişimlerin başlatıldığı, sözleşme süresi sona ermiş olan ve Denetim Raporuna konu olan taşınmazlardan birkaçının da 10 yıl süre ile ihale edildiği ifade edilmiştir. Ancak taşınmaz işgallerinin tamamının sonlandırılmadığı anlaşılmıştır.

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 8: Fuzuli Şağiller Tarafından İşgal Halindeki Belediye Taşınmazları**

(31.12.2023 tarihi itibari ile)

Sıra No	Taşınmaz Adresi	Kul. Alan (m <sup>2</sup> )	Faaliyet Alanı	İşgal Başlangıcı	2023 Yılı Aylık Ecrimisil Bedeli	31.12.2023 İtibari ile Toplam Alacak
1	Abdurrahman Mahallesi No: 121/1-2 490 ada 43 Parsel	35	Büro/Lokal	1.01.2018	146,01	2.115,04

2	Dilaverbey Mahallesi Sedde Yolu sokak No:85 13 ada 44 parsel	45	Kooperatif Merkezi Lokal Yeri	1.01.2018	1.107,02	Borcu yoktur
3	Kocasinan Mahallesi Mustafa Akay Sokak No:1	3.072	Lokal	1.01.2018	1.824,43	Borcu yoktur
4	Şükrüpaşa Mahallesi Bahriye Üçok Caddesi No:16	3.000	Lokal	1.01.2018	332,56	Borcu yoktur
5	1. Murat Mahallesi Haşim İşcan Caddesi No:18	2.000	Lokal	1.01.2018	14.094,37	121.156,00
6	1. Murat Mahallesi Çetin Emeç Caddesi No:1	2.437	Lokal	1.01.2018	6.910,58	Borcu yoktur
7	Şükrüpaşa Mahallesi Şükrüpaşa Caddesi No:26 1395 ada 26 parsel	1761	Kafeterya-Çay Bahçesi	1.01.2018	8.290,79	Borcu yoktur
8	Şükrüpaşa Mahallesi Talatpaşa Cad. No: 92 480 Ada 2 Parsel	7.275	Çay Bahçesi- Kafeterya	1.01.2018	11.055,99	Borcu yoktur
9	Babademirtaş Mahallesi Talatpaşa Caddesi No: 180	2508	Kafeterya-Fast Food- Alkollü/Alkolsüz İçecek-Oyun- Kahvaltı Salonu- Kahvehane	1.01.2018	35.926,02	Borcu yoktur
10	Karaağaç Mahallesi Lozan Caddesi No:2 818 ada 5 parsel	880,92	İçkili Lokanta	1.01.2018	33.633,57	Borcu yoktur
11	Karaağaç Mahallesi Lozan Caddesi No:4 818 ada 4 parsel	1.774,08	İçkili Lokanta- Kafeterya	1.01.2018	33.633,57	Borcu yoktur
12	Umurbey Mahallesi Sarayıçi Sokak No:1 1286 ada 1 parsel	777	Mantı Gözleme Salonu ve Bahçesi- İçkili Lokanta	1.01.2018	15.890,31	Borcu yoktur
13	Umurbey Mahallesi Sarayıçi Sokak No:1/1 1286 ada 1 parsel	364	Kır Kahvesi-Çay Bahçesi	1.01.2018	9.438,20	Borcu yoktur
14	Medrese Ali Bey Mahallesi Aşekadın Cami Sokak No:2	76	Park Düzenleme Yeri	1.01.2018	2.986,10	25.083,24
15	1. Murat Mahallesi Zübeyde Hanım Caddesi No:50/1	12.939,28	Çay Bahçesi-Büfe- Oyun Alanı-Kafe Şantan	1.01.2018	13.818,79	Borcu yoktur
16	Şükrüpaşa Mahallesi Bülent Ecevit Caddesi No:3	276	Kafeterya-Çay Bahçesi-Pide Lahmacun Salonu	1.01.2018	21.639,25	94.482,74
17	Şükrüpaşa Mahallesi Kavgaz Tabya Sokak No:2	1.767	Spor Tesis Alanı- Kafeterya	1.01.2018	15.201,39	Borcu yoktur
18	Şükrüpaşa Mahallesi 118. Sokak No:2 1742 ada 1 parsel	3.283	Spor Tesis Alanı- Kafeterya	1.01.2018	15.201,39	Borcu yoktur
19	Şükrüpaşa Mahallesi Arda Caddesi No:8 1955 ada 44 parsel	1.565	Mini Futbol Alanı- Kafeterya	1.01.2018	15.201,39	20.803,31
20	1. Murat Mahallesi Zübeyde Hanım Caddesi No: 13	3.000	Park-Çay Bahçesi- Büfe-Kafe Şantan	1.01.2018	31.091,71	Borcu yoktur
21	Sabuni Mahallesi Muafakathane Sokak No:1 404 ada 1 parsel	247	Çay Bahçesi-Büfe	1.01.2018	25.150,34	Borcu yoktur
22	Abdurrahman Mahallesi Eski İstanbul Caddesi No: 121 490 ada 43 Parsl	2.400	Park-Büfe-Çay Bahçesi	1.01.2018	1.658,15	3.928,46
23	Sabuni Mahallesi Tahmis Çarşısı Sokak No:27/3	1.365	Çay Bahçesi-Büfe- Kafe Şantan	1.01.2018	12.714,13	Borcu yoktur

24	Fatih Mahallesi Muammer Aksoy Caddesi No:17/1 1647 ada 156-137-138 parsel	4.374	Büfe-Çay Bahçesi-Kıraathane-Kafe Şantın	1.01.2018	17.628,53	Borcu yoktur
25	Fatih Mahallesi İzzet Arseven Caddesi No:1	147	Park-Büfe-Kafeterya-Oyun Salonu	1.01.2018	1.658,15	Borcu yoktur
26	Yancıklışahin Mahallesi Atatürk Caddesi No:1	70	Büfe-Çay Bahçesi	1.01.2018	4.423,34	Borcu yoktur
27	Şükrüpaşa Mahallesi İlhami Ertem Caddesi No:45 1795 ada 1 parsel	2.596	Park-Çay Bahçesi-Kafe-Hamburger Salonu-Kahve-Büfe-Kafe Şantın	1.01.2018	28.547,45	Borcu yoktur
28	Fatih Mahallesi Ümrân Akkan Caddesi No:13/1	504	Park-Çay Bahçesi-Kafeterya-Hamburger Tost Pide Lahmacun Salonu-Büfe-İki adet İşyeri	1.01.2018	28.742,25	Borcu yoktur
29	1. Murat Mahallesi Mehmet Ağırhan Caddesi No:1 1667-1668 ada 1-1-1 parsel	44	Açık ve Kapalı Kafeterya	1.01.2018	1.658,15	Borcu yoktur
30	Talatpaşa Mahallesi Saraçlar Caddesi No:141	45	Büfe	1.01.2018	3.456,48	9.047,50
31	Fatih Mahallesi Arasta Sokak No:6	5.423	Spor Alanı (Mini Furbol Alanı)-Kafeterya-Çay Bahçesi-Büfe	1.01.2018	17.964,20	Borcu yoktur
32	Babademirtaş Mahallesi Karanfiloğlu Caddesi No:74	26	Büfe	1.01.2018	969,22	Borcu yoktur
33	Sabuni Mahallesi Talatpaşa Caddesi No:127	18	Büfe	1.01.2018	2.073,88	Borcu yoktur
34	Sabuni Mahallesi Talatpaşa Caddesi No:13	11	Büfe	1.01.2018	13.334,16	Borcu yoktur
35	Şükrüpaşa Mahallesi Zübeyde Hanım Caddesi No:1/4	92	Büfe	1.01.2018	10.089,11	Borcu yoktur
36	Sabuni Mahallesi Talatpaşa Caddesi No:149	8	Büfe	1.01.2018	7.323,93	Borcu yoktur
37	Talatpaşa Mahallesi Kırmızı Gül Caddesi No:54/1	38	Büfe	1.01.2018	2.765,18	Borcu yoktur
38	Sabuni Mahallesi Talatpaşa Caddesi No:149/1	8	Çiçekçi Barakası	1.01.2018	2.485,10	36.838,83
39	1. Murat Mahallesi 8. Sokak No: 6	500	Fidan Çiçek Satışı-Çiçek Serası Yeri	1.01.2018	3.786,69	Borcu yoktur
40	1. Murat Mahallesi 8. Sokak No: 8	500	Süs Bitkileri Fidanlığı-Fidan Çiçek Satış Yeri-Çiçek Serası	1.01.2018	4.285,55	Borcu yoktur
41	Kocasınan Mahallesi Şevki Arman Caddesi No:21	442	Peyzaj Düzenleme-İç ve Dış Mekân Bitkileri Teşhir ve Satış Yeri	1.01.2018	3.732,04	60.900,00
42	1. Murat Mahallesi 6. Sokak No:1	11.831m <sup>2</sup>	Kent Mobilyaları-Fidan Çiçek Satışı-Çiçek Serası	1.01.2018	4.076,51	Borcu yoktur
43	1. Murat Mahallesi Haşım İşcan Caddesi No:12	89	WC	1.01.2018	332,56	Borcu yoktur
44	Dilaverbey Mahallesi Sedde Yolu Sokak No:85	40	WC	1.01.2018	332,56	5.754,00

45	Talatpaşa Mahallesi Saraçlar Caddesi Zindanaltı No:81 528 ada 19 parsel	13	Dükkan	1.01.2018	2.487,22	Borcu yoktur
46	Dilaverbey Mahallesi Sedde Yolu Sokak No:15 146 ada 3 parsel	495,1	Odun Kömür Deposu	1.01.2018	1.658,15	13.928,46
47	Talatpaşa Mahallesi Tarla Kapı Caddesi No:84	30	Bisiklet Motosiklet Tamir Yeri	1.01.2018	969,22	Borcu yoktur
48	Yıldırım Hacı Sarraf Mahallesi imar plan örneğinde işaretli koordinatlı alan	195	Lokal	1.01.2019	1.116,52	Borcu yoktur
49	Kocasinan mah. 220 pafta 1949 ada 154 parsel	1.838	Lokal	1.01.2019	1.627,27	Borcu yoktur
50	Hacılarcazını Mevkii 220 pafta 1712 ada 3 parsel	2.259,07	Lokal	1.01.2019	1.259,04	2.115,43
51	Kavgaz Mevkii 1170 ada 1 parsel	4.438	Lokal-Kafeterya- İçkili Lokanta	1.01.2020	1.838,69	Borcu yoktur
52	Kavgaz Mevkii 220/11-12 pafta 1178 ada 1 parsel	3.971	Kafeterya-Çay Bahçesi	1.01.2020	4.394,83	36.916,57
53	Kavgaz Mevkii 1785 ada 1 parsel	3.802	Kafeterya-Çay Bahçesi	1.01.2020	3.772,42	31.688,33
54	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	8.01.2019	8.100,76	Borcu yoktur
55	İstasyon Mahallesi Talatpaşa Caddesi	2.100	Açık Alan Kamyon Garajı	1.01.2021	1.259,07	Borcu yoktur
56	Hasanpaşa Mahallesi Tahtakale Caddesi Mahmure Sokak ve Çömlekçiler Sokak arasında kalan alan	946	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	1.01.2021	8.955,96	75.230,06
57	Sabuni Mahallesi Gazi Sokak	940	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	1.01.2021	6.176,52	Borcu yoktur
58	Türkoğlu Mahallesi	368	Çay Bahçesi- Kafeterya	14.09.2021	4.038,48	Borcu yoktur
59	Çavuşbey Mahallesi Hilmi Atakan Sokak	Krokide işaretli alan	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	20.09.2021	5.226,28	Borcu yoktur
60	2454 ada 2 parsel sayılı taşınmazın güneyi	610	Otopark	1.01.2020	4.394,83	Borcu yoktur
61	Yıldırım Sarıbayır 1043 ada 51 parsel	2.575,94	Otopark	1.01.2022	4.561,13	Borcu yoktur
62	Babademirtaş Mahallesi Rüştü Erdelhun Sokak	Krokide işaretli alan	Yol Kenarı Araç Parklanma Yeri	30.06.2022	3.093,75	25.987,50
63	Kocasinan Mahallesi Demirkapı Mevki	İmar Planındaki m2	Şehirlerarası Otobüs Terminali	20.01.2019	1.881.658,81	Borcu yoktur
64	Ayşekadın Park Altı Dükkanları No:23-24	42,04	Lokal (No:23-24)	1.01.2015	1.928,99	Borcu yoktur
65	Talatpaşa Mah. Alemdar Cad. No:8 Ada 506 parsel 45	525,5	Açık Alan İnşaat Malzeme Deposu	1.01.2015	45.683,58	Borcu yoktur
66	Arnavutköy 204 pafta 133 ada 1 parsel	28.8517,24	Taşocağı	31.12.2022	40.776,99	Borcu yoktur
67	Şükrüpaşa Mahallesi Arda Caddesi	2.729,00	Çay Bahçesi- Kafeterya	31.12.2022	4.090,75	Borcu yoktur

---

---

**BULGU 2: Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan “Ulus Pazarı” Yerinin Kooperatif Marifeti ile İşletilmesi ve Belediyenin Bu Pazar Yeri İle İlgili Temel Yönetmel Sorumluluklarını Yerine Getirmemesi**

Edirne Belediyesi mülkiyetinde olan ve Ulus Pazarı adı altında haftanın 1 günü kurulan, 367 esnafın faaliyet gösterdiği pazar yerinin 2004 yılından bu yana İstanbul merkezli bir Kooperatifin işletmesine bırakıldığı, Belediyenin zabıta fonksiyonu dışında pazar yerleri ile ilgili temel yönetmel sorumluluklarını yerine getirmediği görülmüştür.

Mülkiyeti Belediyeye ait Merkez Pazaryeri, haftanın bir günü sebze-meyve pazarı olarak, cuma günleri ise giyim, tekstil, hediyelik eşya, bijuteri ve züccaciye vb. ürünlerin satışının yapıldığı (Ulus Pazarı) alan olarak kullanılmaktadır.

S.S. Ulus Pazarı Esnaf Üretim ve Pazarlama Kooperatifi Edirne Belediyesine 15.10.2004 tarihinde bir dilekçe ile bir proje önerisi sunmuştur. Bu öneriye göre, Belediye sınırları içinde bulunan ve merkez pazaryeri olarak belli günler semt pazarı amaçlı kullanılan alanın boş olan cuma günleri Ulus Pazarı adı ile kullanılması teklif edilmiştir. Kamuoyunda Ulus Pazarı olarak ünlenen ve aynı isimle Edirne ilinde kurma amaçlı bu başvuruya göre pazarda tekstil, hediyelik eşya, bijuteri, halı-kilim ve züccaciye ürünlerinin fabrikadan tüketiciye çok ucuz fiyatlarla sunulmasının amaçlandığı; nihayetinde çevre il ve ilçelerden hatta Yunanistan ve Bulgaristan'dan alışveriş amaçlı bir hareketliliğin gerçekleşmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.

Bu proje önerisi Belediye Encümenince 19.04.2004 tarih ve 2004/1209 sayılı Karar ile kabul edilmiştir. Karar'a göre, mülkiyeti Belediyeye ait pazar yerinde haftanın cuma günleri S.S.Ulus Pazarı Esnaf Üretim ve Pazarlama Kooperatifi esnafları tarafından pazar amaçlı kullanmalarına belli yapım işleri karşılığında (çatısının polikarbonla kapatılması, boya badana işlerinin yapılması, elektrik tesisatının onarmamın, yağmursuyu oluklarının yapımı) ve aylık peşin 20.000.000.000-TL (Yirmi milyar TL) işgaliye ücreti almak kaydıyla izin verilmiştir. Encümen Kararı'nda herhangi bir süre kısıtı konulmamıştır.

Adı geçen Kooperatifin kullanımına bırakılan pazar yeri ile ilgili olarak Edirne Belediye Encümeni, her yıl güncellenen işgaliye bedelleri karşılığında 2004 yılından beri pazar yerinin cuma günleri fiilen işletilmesi Kooperatif eliyle yapılmaya devam etmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesine göre, belediye sınırları içinde bulunan ve ilgili maddede sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair

maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alarak geçici olarak işgal edenler işgal harcına tabidir.

Edirne Belediye Meclisinin 2022/242 sayılı Karar'ı ile belirlenen 2023 Yılı Vergi, Resim, Harç ve Ücret Tarife Cetveli'nde Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesi kapsamında işgal harcı olarak m<sup>2</sup> bedeli günlük 2,00 TL olarak belirlenmiştir.

6.6.2023 tarih ve 2023/513 no'lu Encümen Kararı ile de 2023 yılı aylık işgal ücreti, toplam 7.536 m<sup>2</sup> tezgâh alanı ve m<sup>2</sup> bedeli 2,00 TL olmak üzere, haftalık 15.072 TL, yıllık ise 60.288 TL olarak belirlenmiştir.

7.536 m<sup>2</sup> alan ile Türkiye'nin en büyük kapalı pazar yerlerinden birisi durumundaki Ulus Pazarı, gerek yurt içinden gerekse Bulgaristan ve Yunanistan'dan yoğun talep gören ekonomik bir değer haline dönüşmüştür.

Pazarın bulunduğu taşınmaz, 2004 yılında Edirne Belediye Meclisinin Karar'ı ile onaylanan 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında "Pazar Alanı"nda kalmakta iken, 2007 yılında onaylanan ve halen yürürlükte olan Koruma Amaçlı İmar Planında "Ticaret Alanı" durumundadır.

Bilindiği gibi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak belediyelerin öncelikli görevidir.

Bu kapsam içinde üretici ile tüketiciyi buluşturan pazar yerleri ile ilgili yetki ve sorumluluk temelde belediyelerdedir. Belediyenin bu kapsamdaki görev ve yetkileri 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'te detaylı olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda, pazarlarının kurulması, işletilmesi, taşınması, kapatılması, yönetim ve denetimi, bu yerlerde faaliyet gösteren üretici ve pazarcılarda aranılacak nitelikler, bunların çalışmaları, yapacakları satışlar, hakları ve uymakla yükümlü buldukları kurallar gibi pazar yerleri ile ilgili birçok husus belediyelerin sorumluluğuna verilmiştir.

"Pazar yerleri" 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un ikinci maddesinin (j) bendinde "*Belediyelerce tespit edilecek yer ve günlerde kurulan üretici ve semt pazarlarını*"



ifade eder şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı maddenin (m) bendinde ise “semt pazarı” “Üreticiler ve pazarcılar tarafından satışa sunulan mallar ile belediyece müsaade edilen diğer gıda ve ihtiyaç maddelerinin doğrudan tüketicilere perakende olarak satıldığı açık veya kapalı pazar yerlerini” ifade eder şeklinde tanımlanmaktadır. Burada belirtilen pazar yerleri ve semt pazarlarında gıda ürünleri, tekstil ürünleri, bitki, hayvan ve su ürünlerinin ticareti yapılmaktadır.

Bahsi geçen Kanun ve Yönetmelik yanında, pazar, pazar yerleri, pazarcılık mesleği gibi hususların en detay şekilde yer aldığı düzenleme Pazarcılık Meslek Kılavuzu olup Ticaret Bakanlığı tarafından 2020 yılında çıkarılmıştır.

Pazarcılık mesleği 13.02.2019 tarihli ve 30685 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu 3 No.lu Karar’ı ile belirlenen Esnaf ve Sanatkâr Meslek Kolları Listesi’nin “I-Pazar, Seyyar” başlıklı bölümünde I.01, I.02, I.03, I.04 ve I.05 meslek kodlarında sınıflandırılmıştır. Bu kodlar sırasıyla aşağıdaki tanımları içermektedir;

- a) Pazarda ayakkabı, tekstil ürünleri ticareti,
- b) Pazarda bitki, hayvan, su ürünleri ticareti,
- c) Pazarda çeşitli malların ticareti,
- d) Pazarda sebze, meyve ticareti,
- e) Pazarda yiyecek, içecek ticareti.

Bu düzenlemeler kapsamında; Edirne ilindeki kapalı pazar alanında cuma günleri kurulan ve Ulus Pazarı olarak bilinen yerde sebze ve meyve haricinde, giyim, tekstil, hediyelik eşya, bijuteri, züccaciye gibi ürünler satıldığından, Edirne Belediyesi izni kapsamında satışına izin verilen ürünlerin pazarlandığı alan, adı geçen Kanun ile Yönetmelik hükümlerine tabidir. Alınan kararlarda da burasının pazar yeri olduğu açıkça ifade edilmektedir.

12.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik’in “Pazar yerlerinin kurulması ve işletilmesi” başlıklı 5’inci maddesinde; Pazar yerlerinin belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştirakleri tarafından kurulacağı, gerçek veya diğer tüzel kişiler tarafından pazaryeri kurulamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Aynı maddede pazar yerlerinin, belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip

oldukları iştiraklerince işletilebileceği ve bu yetkinin devredilemeyeceği hüküm altına alındıktan sonra, pazar yerlerinin işletilmesine ilişkin bazı hizmetlerin, belirli süreli protokoller ile meslek kuruluşları eliyle yürütülebileceği ifade edilmiştir.

Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'e göre semt ve üretici pazarlarındaki satış yerleri, tahsis yoluyla işletilmektedir. Pazarlarda tezgâh açmak isteyen esnafın, ilgili belediyelerden "Tezgâh Kurma Belgesi" alması gerekmektedir. Satış yeri tahsis edilecek pazarıcılarda; sebze veya meyve ya da belediyece izin verilen diğer gıda veya ihtiyaç maddelerinin satışı ile iştigal etmek, ilgili meslek odasına kayıtlı olmak ve vergi mükellefi olmak şartları aranmaktadır. Tezgâh tahsis işlemi belediyece en az bir yerel gazetede ilan edilmek, en az yedi iş günü belediye ilan panosunda asılı kalmak ve belediyenin resmi internet sayfasında yayımlanmak suretiyle duyurulur. Ayrıca bu husus, üyelerine duyurulmak üzere ilgili meslek kuruluşuna da bildirilir. Başvurular, duyuruda belirtilen tarihe kadar bizzat yapılır. Yapılan inceleme sonucunda gerekli şartları taşıdığı anlaşılan müracaat sahipleri, kura işlemine katılma hakkı kazanır. Müracaat sahiplerinin huzurunda yapılan kura sonucu, kazananlar ilgili pazar yerinde tezgâh açma hakkını elde ederler.

Ulus Pazarı adı altında faaliyet gösteren pazara yönelik gerekli iş ve işlemlerin incelenmesi, Kooperatif yönetimi ile yapılan görüşmeler ve yerinde yapılan denetimler neticesinde;

1. Pazar yerinin Kooperatifin yazılı talebine dayalı olarak, işgal harcı karşılığında 2004 yılından itibaren S.S. Ulus Pazarı Esnaf Üretim ve Pazarlama Kooperatifi tarafından her yıl alınan Belediye Encümeni Kararlarına dayalı olarak işletildiği,

2. İşgaliye harcını belirleyen yıllık Encümen Karar'ı dışında Kooperatifin yetki, görev ve sorumluluklarını belirleyen Belediyenin taraf olduğu herhangi bir sözleşme ya da protokol bulunmadığı,

3. Kooperatifin İstanbul merkezli olması, Edirne ilinde şubesi bulunmaması nedeni ile üyeleri arasında Edirne ili esnafının bulunmadığı,

4. Belediyenin pazar yerlerine yönelik zabıta denetimleri dışında adı geçen pazar yerine yönelik yönetsel anlamda başkaca bir fonksiyon üstlenmediği, Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'in Belediyeye yüklediği görev ve sorumlulukların tamamına yakınının Belediye tarafından değil Kooperatif yönetimi tarafından yürütüldüğü,

5. Yönetmelik gereği, pazar esnafından tahsis ücreti, satış yerinin kullanımı sonrasında belediye meclisince her yıl belirlenecek tarifeye göre belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilmesi ve tahsis sahiplerinden, tahsis ücreti dışında herhangi bir ad altında ücret tahsil edilmemesi gerekirken, bu ücretin Belediyeye Kooperatif tarafından yatırıldığı,

6. Pazar yerindeki satış yerlerinin Koperatif tarafından yönetildiği; tahsis, devir, sonlandırma gibi işlemlerin Kooperatif tarafından yapıldığı; Pazar esnafından genel gider ve satış m<sup>2</sup>'si karşılığı tahsilat yapıldığı,

7. Ulus Pazar yerinin fiilen Kooperatif eliyle işletildiği, tüm bu süreçlere ve faaliyet gösteren esnafalara ilişkin Belediyede hiçbir bilgi ve belgenin bulunmadığı, Yönetmelik'in, "Satış yerlerini kullanacaklarda aranılacak şartlar" başlıklı 12'nci maddesinde sayılan şartların ilgili esnaf tarafından sağlanıp sağlanmadığı gibi temel yönetsel faaliyetlerin Belediye tarafından yerine getirilmediği,

8. Bu kapsamda, satış yerlerini kullanacaklarda aranılacak şartlardan birisi olan ilgili esnaf ve sanatkarlar odasına kayıt zorunluluğu olmasına ve Ulus Pazarında toplam 367 adet esnaf satış yapmasına rağmen, 302 esnafın oda kaydının bulunduğu, 65 esnafın oda kaydının bulunmadığı,

9. 2004 yılında alınan Encümen Kararı'nda, "*S.S. Ulus Pazarı Esnaf Üretim ve Pazarlama Kooperatifi üyelerinin her haftanın Cuma günü Pazar kurabileceklerine karar verildi.*" ifadesinden anlaşılacağı üzere, sadece Kooperatif üyelerine bu hakkın verildiği, Ulus Pazarında faaliyet gösteren 367 esnafın yalnızca 53 adetinin Kooperatif üyeliğinin bulunduğu ve bunların tamamının İstanbul esnaf odası üyesi olduğu,

10. Faaliyet alanı yalnızca üyeleri ve üyelerinin hak ve menfaati ile sınırlı olan Kooperatifin üyeleri dışında da faaliyette bulunduğu,

11. Kooperatif üyesi olmayan 314 esnafa Yönetmelik'te belirtilen tahsis usulüne aykırı olarak Kooperatif tarafından tahsisat yapıldığı ve bu tahsisatın hangi kritere göre yapıldığının Belediye tarafından bilinmediği,

12. Satış alanı içinde esnafa tahsisatı yapılmamış Kooperatife ait 62 adet (351,5 m<sup>2</sup>) satış yerinin bulunduğu,

13. Oda kayıtlarının incelenmesi neticesinde, İstanbul il ve ilçeleri esnaf odalarına

kayıtlı 205 esnafın, Edirne ve ilçeleri esnaf odalarına kayıtlı 37 esnafın, kalan 125 esnafın ise Tekirdağ ve Kırklareli illerine ait esnaf odalarına kayıtlı olarak faaliyet gösterdiği,

14. Yönetmelik gereği, aynı pazar yerinde, bir kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak en fazla iki satış yeri verilebilme sınırı olmasına rağmen, Ulus Pazar yerinde Kooperatifçe esnafına tahsis edilen tezgah m<sup>2</sup>'lerine bakıldığında 3 m<sup>2</sup> ile 18 m<sup>2</sup> arası satış yeri verildiği, 12 m<sup>2</sup> ve üzeri ise 29 esnafa tezgah tahsis edildiği,

Tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususların anlaşılması olduğu ve yerine getirmek üzere gerekli iş ve işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin sorumluluğunda olan pazar yerinde satışına müsaade edilen ihtiyaç maddelerinin ticaretinin, kaliteli ve standartlara uygun olarak serbest rekabet şartları içinde yapılmasının temin edilmesi, tüketicilerin hak ve menfaatlerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması için Belediyenin bu Pazar yeri ile ilgili hukuki düzenlemeleri yaparak etkin bir yönetim sistemi kurması gerekmektedir.

### **BULGU 3: 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 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.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmamıştır.

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 4: Toplu Ulaşım Hizmetinin Yaptırılmasına İlişkin Sistemin Bazı Eksiklikler İçermesi**

Edirne şehir merkezindeki toplu ulaşım hizmetine yönelik yapılan incelemeler neticesinde; toplu ulaşım sisteminin yapısında, bu hizmetin verilmesinde ve Belediyenin bu alandaki uygulamalarında;

A) Toplu ulaşım amaçlı faaliyet gösteren “M” plakalı özel otobüslerin plakalarının süresiz olarak verildiği,

B) Elektronik ücret toplama sistemi (Kentkart) konusunda eksikliklerin olduğu,

C) Toplu taşıma sistemi içerisindeki araçlara yönelik bazı eksikliklerin bulunduğu tespit edilmiştir.

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 işlettmek,
- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek 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 Kararı 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 taksiciliğın önlenmesi, ticari araçların takip denetim ve disipline edilmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması gerekçelerine dayanılarak toplu ulaşımında 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 Edirne Toplu Ulaşım Sistemi (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,

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

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

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 Süresiz Olarak Verilmesi**

Edirne Belediyesi sınırları içinde toplu ulaşım amaçlı faaliyet gösteren “M” plakaya sahip kişilerin, il/ilçe trafik komisyon kararlarıyla bu hakka süre belirtilmeksizin sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

Edirne Belediye sınırı içerisinde ticari taksiler ile ilgili süreç ilk olarak 17.01.1996 tarih 1996/1 sayılı Edirne Valiliği İl Trafik Komisyon Kararı'yla il merkezinde taksi duraklarında çalışan, yeterli sürücü belgesine sahip, durak tahsis belgesi bulunan araç sahiplerine, ticari taksilere özel harf grubu plakası olan (T) plaka uygulamasına geçilme kararı verilmiştir.

15.01.1998 tarih ve 1998/01 sayılı Edirne Valiliği İl Trafik Komisyon Kararı'yla, hatlı otobüs-minibüs sayısının toplam 236 olarak sınırlandırılması ve ticari plaka tahdidi uygulanmasına karar verilmiştir.

Aynı Karar'da; *“İşbu ticari plaka tahdit kararının onay tarihinden önce, Defterdarlığa bağlı Vergi Dairelerinde vergi mükellefi, Şoförler ve Otomobilciler Odasına üye kaydı, Trafik Tescil ve Denetleme Şube Müdürlüğünde "T" ve "M" harf grubu plakada kayıtlı ticari aracı bulunan şoför esnafının durak ve hat haklarının kazanılmış hak sayılmasına ...”* kararı da verilmiştir.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; 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 görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacı; *“Vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı”* şeklinde ifade edilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari plaka verilecekler" başlıklı 3'üncü maddesinde; *"Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."*

"Ticari plakanın verilme usul ve esasları" başlıklı 5'inci maddesinde; *"Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir."* denilmektedir.

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden, toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere ait olduğu anlaşılmakla birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl

şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 no.lu Kararları'nda, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,
- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu,
- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,
- Yukarıdaki usullere göre hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı'nda; “... *davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.*” Danıştayın bu Kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel*

---

*hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.”*

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07.04.2021 tarih ve 2018/20720 başvuru numaralı Kararı'nda özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir süre tanınmadan iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede; Edirne il sınırlarında fiilen 234 adet özel şahıslara ait otobüsün toplu ulaşımında kullanılmak üzere tahditli plakaya sahip olduğu, (M) plakaya sahip bu hakkın satış ya da miras yolu ile 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.

Yukarıdaki tespitlere ilişkin Kamu İdaresi cevabında, bulguda da bahsedilen "*kazanılmış hak sayılma*" yönündeki 15.01.1998 tarih ve 1998/01 sayılı Edirne Valiliği İl Trafik Komisyon Kararına göre sürecin yürütüldüğünü belirtmiş olup, bulgudaki aksi yönlü diğer hukuki iddiaları karşılamamıştır.

Bu itibarla; yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi mümkün görülmemektedir. İdarenin süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunilik ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal süreci Anayasa Mahkemesi Kararı'nda da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılmalıdır.

#### **B) Toplu Taşıma Sistemi İçerisindeki Araçlara Yönelik Eksikliklerin Bulunması**

Toplu taşıma sisteminde yer alan araç filosu verileri üzerinde yapılan inceleme sonucunda, 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 5 tanesi 2000 model öncesi araçlardan oluşmaktadır.

- Araç filosunda 5 yaştan genç araç olmadığı gibi, en genç araç 2018 modeldir.
- 2023 sonu itibari ile çeşitli nedenlerle aracı olmayan, dolayısıyla toplu taşıma hizmeti sunamayan 11 taşımacı vardır.
- Engelli erişimine uygun olmayan 8 araç bulunmaktadır. Oysa, 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 olması gerekmektedir.
- 2022 yılında 234 araçtan ortalama 133 aracın hizmet verdiği görülmüşken, 2023 yılında 174 aracın hizmet verdiği anlaşılmıştır.

Yukarıda devam eden eksiklikler yanında, Edirne Belediyesinin 2022 yılı Sayıştay Raporunda bulguya esas eksikliklerin önemli bir kısmının da kısa sürede düzelttiği görülmüştür.

Bu kapsamda;

- Edirne Belediyesi Toplu Taşıma Araçları Çalışma Yönetmeliği'nin bulgu konusundaki eksiklikleri giderecek şekilde revize edildiği,
- 2023 yılı içerisinde yapılan çalışmalar sonucunda tüm toplu taşıma araçları sistem üzerinden anlık takip edilmeye başlandığı ve firmadan verilerin düzenli alınmaya başlandığı,
- Belediye bünyesinde toplu taşımayı izleme ve denetleme amaçlı ETUS Takip Bürosu kurulduğu,
- Yeterli personel ile saha denetimlerinin etkinliğinin artırıldığı,
- ETUS bünyesinde olmasına rağmen Kooperatif çatısı altında olmayan bireysel 5 taşıyıcının Kooperatif bünyesine alındığı,
- ETUS katılım sözleşmelerinin Bulgu konusu eksiklikleri giderecek yönde genişletildiği,
- ETUS daki sefer sayılarının ciddi oranda arttırılarak halkın mağduriyetinin giderildiği, görülmüştür.

Sonuç olarak;

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.

Edirne şehir merkezindeki toplu ulaşım sisteminin etkin ve verimli şekilde yönetilmesini sağlamak için yukarıda detaylı olarak yer verilen eksikliklerin bir an önce giderilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 5: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi**

Edirne Belediyesi sınırları içinde faaliyet gösteren taksi plakalarının il/ilçe trafik komisyon kararlarıyla bu hakka süre belirtilmeksizin sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

Edirne Belediye sınırı içerisinde ticari taksiler ile ilgili süreç ilk olarak 17.01.1996 tarih 1996/1 sayılı Edirne Valiliği İl Trafik Komisyon Kararı'yla il merkezinde taksi duraklarında çalışan, yeterli sürücü belgesine sahip, durak tahsis belgesi bulunan araç sahiplerine, ticari taksilere özel harf grubu plakası olan (T) plaka uygulamasına geçilmiştir.

Edirne Valiliği İl Trafik Komisyonununun 15.01.1998 tarih ve 1998/01 sayılı Kararı'yla (T) plaka ticari otomobil sayısı 581, hatlı otobüs minibüs sayısı ise toplam 236 olarak sınırlandırılmış ve ticari plaka tahdidi uygulanmasına başlanmıştır.

Aynı Karar'da; *“İşbu ticari plaka tahdit kararının onay tarihinden önce, Defterdarlığa bağlı Vergi Dairelerinde vergi mükellefi, Şoförler ve Otomobilciler Odasına üye kaydı, Trafik Tescil ve Denetleme Şube Müdürlüğünde "T" ve "M" harf grubu plakada kayıtlı ticari aracı bulunan şoför esnafının durak ve hat haklarının kazanılmış hak sayılmasına ...”* ifadesine de yer verilmiştir.

581 olarak sayılarına tahdit getirilen taksi plaka hakkından, 68 adet (T) plaka sahibi tamamlaması gereken prosedürleri zamanında bitiremediği için hakları tescil edilememiştir. O tarihten günümüze kadar şehir içinde çalışan tahditli (T) plaka sayısı 513 olarak sabit kalmıştır.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; 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 görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacı; *“Vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı”* şeklinde ifade edilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın *“Ticari plaka verilecekler”* başlıklı 3'üncü maddesinde; *“Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir.”*

*“Ticari plakanın verilme usul ve esasları”* başlıklı 5'inci maddesinde; *“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.”* denilmektedir.

Diğer taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun *“Belediyenin vazifeleri”* başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, *“Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları”* başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları”* başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında yer alan hükümlerden, toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950 numaralı kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,
- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu,
- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,
- Yukarıdaki usullere göre hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı Kararı'nda; “... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.” denmektedir.

Danıştayın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını



ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin Esas No: 2000/2114, Karar No: 2002/3458 numaralı Kararı'nda; *"...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir."* denmektedir.

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07/04/2021 tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı Kararı'nda özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir süre tanınmadan iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede, muhtelif tarihlerde 581 adet ticari taksi plakasının hak sahiplerine süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda da bahsedilen *"kazanılmış hak sayılma"* yönündeki 15.01.1998 tarih ve 1998/01 sayılı Edirne Valiliği İl Trafik Komisyon Kararına göre sürecin yürütüldüğünü ifade etmiş olup, bulgudaki aksi yönlü diğer hukuki iddiaları karşılamamıştır.

Bu itibarla; yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi mümkün görülmemektedir. İdarenin süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunilik ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal süreci Anayasa Mahkemesi Kararı'nda da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılmalıdır.

## **BULGU 6: Tekstil Atıklarının Toplama, Taşıma ve Geri Dönüşüm İşinin İhalesiz Olarak Verilmesi**

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki tekstil atıkları toplama, taşıma ve geri dönüşüm hizmetleri sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olmasına rağmen, bir protokol ile lisanslı özel bir firmaya ihalesiz ve bedelsiz olarak verildiği görülmüştür.

Edirne Belediyesi yetki ve mücavir alan içerisinde Edirne Katı Atık Yönetim Birliği ile yetkilendirilmiş bir limited şirket arasında 21.06.2021 tarihinde protokol yapılmıştır.

Yapılan bu protokol ile kullanılmış kıyafetlerin giysi/tekstil atığı toplama taşıma ve geri dönüşümü işi 21.06.2021 tarihinden itibaren 3 yıl süre ile bedelsiz olarak verilmiştir.

Protokol kapsamı 09.08.1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, 05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Atık Yönetimi Genel Esaslarına İlişkin Yönetmelik ile 12.07.2019 tarih ve 30829 sayılı Sıfır Atık Yönetmeliği'ne dayanmaktadır.

Tehlikesiz atık toplama ayırma belgesi bulunan bir yüklenici tarafından yapılması gereken hususların yerine getirildiği görülmüştür.

Bu kapsamda, Protokol gereği Edirne Belediyesi yetki ve mücavir alan içerisinde uygun ve ihtiyaç olan noktalara tekstil atık kumbaraları konularak toplanması sağlanmış, uygun ve ihtiyaç olan noktalara konulmak üzere 2021 yılı içerisinde 3 adet 7'li 5 adet 5'li Mobil Atık Getirme Merkezi temin edilmiş, protokol imzalandıktan sonra 2022-2023 yılları içerisinde 2 adet 5'li Mobil Atık Getirme Merkezi Edirne Belediyesine teslim edilmiştir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun 11'nci maddesine göre atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*" belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir.

Bu bağlamda katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğu açıktır. Bu nedenle bu nitelikli hizmetlerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun şekilde ihale edilmesi esastır. İhalesiz şekilde gelir getirici bir hizmetin protokol ile doğrudan yaptırılması hukuki dayanaktan yoksundur.

Yukarıdaki tespitlere ilişkin Kamu İdaresi cevabında, protokol bitiş tarihi olan 21.06.2024 sonrasında bahsi geçen iş için ihale sürecinin başlatıldığı ifade edilmiştir. Ancak iş ihalesiz olarak protokol ile 21.06.2024 tarihine kadar sürdürülmüştür.

Sonuç olarak; tekstil toplama, taşıma ve geri dönüşüm hizmetlerini kapsayan İdare imtiyazının/hakkının, söz konusu hizmetlerin idarece yapılmaması veya yapılamaması durumunda, ihale mevzuatına uygun olarak hareket edilmesi kamu yararına olacaktır.

#### **BULGU 7: Abonelik Bilgileri Eksik Olan Su Abonelerinin Bulunması**

Belediye işlemlerinde yapılan incelemelerde su abone sözleşmeleri ve eklerinde Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası veya vergi kimlik numarası bulunmayan aboneler olduğu görülmüştür.

2023 itibariyle bahsi geçen eksikliği olan toplam 757 abone bulunmaktadır.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun "Takip Talebi ve Muhtevası" başlıklı 58'inci maddesinde; "*Takip talebi icra dairesine yazılı veya sözlü olarak ya da elektronik ortamda yapılır.*

*Talepte şunlar gösterilir: ... 2. Borçlunun ve varsa kanuni temsilcisinin adı, soyadı, alacaklı tarafından biliniyorsa Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası veya vergi kimlik numarası, şöhret ve yerleşim yeri; Bir terekeye karşı yapılan taleplerde kendilerine tebligat yapılacak mirasçılarının adı, soyadı, biliniyorsa Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası veya vergi kimlik numarası, şöhret ve yerleşim yerleri...*" ifadesi yer almaktadır.

Dolayısıyla, özel hukuktan kaynaklı alacakların takip işlemlerinin yapılabilmesi için Belediye tarafından adı ve soyadı bilinen borçlu ve kanuni temsilcilerin Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaralarının veya vergi kimlik numarasının takip talebinde gösterilmesi zorunludur. Bununla birlikte, Belediyenin özel hukuktan kaynaklı alacakları için, borçlu ve kanuni temsilcilerinin, abonelik sözleşmeleri düzenlenirken, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaraları veya vergi kimlik numaraları kayıt altına alınmadığından, (güncel adres tespiti ve tebligat gibi konularda) icra takip işlemlerinde gecikmeler ve güçlükler yaşanmaktadır. Bu durum, kurum alacaklarının takibini riskli hale getirmektedir.

Sayıştay Başkanlığınca 2022 yılı denetimleri sonucu bu husus Kamu İdaresine yazılı olarak bildirilmesine rağmen 2023 yılında da eksikliklerin devam ettiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak ilgili abonelerin Türkiye Cumhuriyeti veya vergi kimlik numaraları ile eksik olan diğer abonelik verilerinin tespitinin yapıp abonelik sözleşmelerine eklenmesi ve ayrıca verilecek yeni aboneliklerde kişi ve kurum bilgilerinin tamamına sahip olunması için gerekli alt yapının kurulması gerekmektedir.

### **BULGU 8: 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; iki dönem ve daha fazla borcu bulunan abonelerin suyunun idarece kesileceği ifade edilmiştir.

Edirne Belediye Meclisinin 21.11.2023 tarih ve 2023/196 sayılı Karar'ı ile kabul edilen Edirne Belediye Başkanlığı 2023 yılı Vergi, Resim, Harç ve Ücret Tarifeleri'nin 29'ncü maddesinde; güvence bedelinin, meskenler için 200,00 TL, ticari aboneler için ise 600,00 TL 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 başvurusu suretiyle ortaya çıkabilecek maliyetleri azaltıcı niteliğe sahiptir.

Yapılan incelemede Belediye tarafından 2023 yılı içerisinde toplam 3.244 abonenin ödenmemiş faturalardan dolayı su kullanımlarının kesildiği, bunların dışında iki ve daha fazla dönem borcunu ödemeyen 15.666 adet abone ve 31.013.863,52 TL tutarında fatura alacağı olduğu, bu abonelerden 3.484 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 2023 yılı içerisinde toplam 3.244 abonenin ödenmemiş faturalardan

dolayı su kullanımlarının kesildiği göz önünde bulundurulduğunda, mevcut personel sayısı ile iki ve daha fazla dönem faturasını ödememiş 15.666 abonenin su kesinti işlemlerinin en kısa sürede sonuçlandırabilmesinin oldukça güç olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle mevcut personel sayısının yeterli düzeye çıkarılması gerekmektedir.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından yeterli tedbir alınmamıştır.

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 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, 2022 yılında %48 ve 2023 yılında %45,52 olarak gerçekleştiği görülmüştür. Ayrıntısına aşağıda yer verilen Edirne Belediyesi tarafından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Su Yönetimi Genel Müdürlüğüne sunulan 2023 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 9: 2023 Yılı Su Kayıp Kaçak Oranı**

Sisteme Giren Su Miktarı m <sup>3</sup> /yıl (100%) 16.551.656 m <sup>3</sup>	İzinli Tüketim m <sup>3</sup> /yıl (%54,48) 9.017.804 m <sup>3</sup>	Faturalandırılmış İzinli Su Tüketimi m <sup>3</sup> /yıl (%99,7) 8.974.517 m <sup>3</sup>		Gelir Getiren Su Miktarı m <sup>3</sup> /yıl (%54,22) 8.974.517 m <sup>3</sup>
		Faturalandırılmamış İzinli Su Tüketimi m <sup>3</sup> /yıl (%0,3) 43.287 m <sup>3</sup>		Gelir Getirmeyen Su miktarı m <sup>3</sup> /yıl (%45,78) 7.577.139
	Su Kayıpları m <sup>3</sup> /yıl (%45,52) 7.533.852 m <sup>3</sup>	İdari Kayıplar m <sup>3</sup> /yıl	İzinsiz Tüketim	
		Fiziki Kayıplar m <sup>3</sup> /yıl	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 %45,52 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.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından yeterli tedbir alınmamıştır.

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: 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.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli adımlar atılmamıştır.

Her ne kadar toptancı halinde bulunması gereken hizmet tesisleri ve özelliklerinin



sağlandığı yeni bir hal kompleksi projesi gündemde olsa da 2023 yılında bu konuda yeterli ilerleme olmadığı görülmüştür.

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 11: Müze Giriş Ücretleri ile İlgili Payın Bir Müzeden Alınmaması**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereği müzelerden alınması gereken belediye payının, Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı müzelerden alınmasına rağmen girişi ücretli olan ve Trakya Üniversitesine bağlı bir müzeden alınmadığı görülmüştür.

Darüşşifanın, Trakya Üniversitesi bünyesinde Sağlık Müzesine dönüştürülmesi çalışmalarına 1993 yılında başlanmış olup Kültür ve Turizm Bakanlığının 11.04.1997 tarihli onayı ile resmileşmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97'nci maddesine göre; Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5'inin belediye payı olarak ayrılması ve belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer belediyesine ödenmesi gerekmektedir.

Müze gelir paylarına yönelik yapılan inceleme neticesinde; Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı müzelerden ilgili payın tahsil edilmesine rağmen Edirne merkezdeki Sultan II. Bayezid Külliyesi Darüşşifası bünyesinde yer alan ve Avrupa Müze ödüllü Trakya Üniversitesi Sultan II.Bayezid Külliyesi Sağlık Müzesi'nden belirtilen payın hiç alınmadığı tespit edilmiştir. Oysa bu müzenin girişi ücrete tabi olup, şehrin en fazla ziyaretçi aldığı eserlerden birisidir.

Ancak bugüne kadar böylesine yoğun ziyaretçi girişinin söz konusu olduğu müzeden Edirne Belediyesine herhangi bir pay yatmadığı gibi, Belediye tarafından bu güne kadar bu gelir kalemi eksikliğini giderici yönde hiç bir adım da atılmamıştır.

Yukarıdaki tespitlere ilişkin Kamu İdaresi cevabında, geriye dönük pay tahsilatı yönünde kurumlar arası sürecin başladığı ifade edilmiştir. Ancak sürecin halen tamamlanmaması nedeni ile herhangi bir tahsilat gerçekleşmemiştir.

Sonuç olarak, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereği bahsi geçen müzeden ücretli girişin başladığı yıldan itibaren alınması gereken payların tahakkukunun yapılarak tahsilatın sağlanması için gereken işlemlerin yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 12: Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Olmaması**

Edirne Belediye sınırlarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet yürüten işletmelerin varlığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (c) bendine göre, belediyenin, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek görevi yanında işyerleri üzerinde çok çeşitli alanlarda denetleme görevi bulunmaktadır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendinde, Belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye belediyelerin yetkili olduğu belirtilmektedir.

10.08.2005 tarihli 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in;

"İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde, yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı, işyerlerine bu Yönetmelik'te belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmayacağı ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı,

"Geçici süreyle faaliyetten men ve idarî para cezası" başlıklı 39'uncu maddesinde ise 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 8'inci maddesinde belirtilen hususların tespiti halinde geçici süreyle faaliyetten men ve 6'ncı maddesinde belirtilen hususların tespiti halinde ise idari para cezası uygulanacağı,

Hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci

maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı mevcudiyetine yönelik yurtlar, okullar, üniversite ve Edirne Otobüs Terminalinde yapılan ve zabıta ekipleri ile gıda denetim ekiplerinin katıldığı yerinde denetimler sonucunda; iki özel okul kantini ile Kredi Yurtlar Genel Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösteren bazı yurt kantin ve yemekhaneleri ile terminal bünyesindeki iki büfenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet sürdürdüğü anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup ruhsatsız olarak çalıştığı tespit edilen işyerlerine gerekli yasal işlemlerin yapıldığını, Belediye sınırları içerisinde bulunan işyerlerindeki kontrol ve denetimlerin devam ettiğini ifade etmiştir.

Sonuç olarak, belediye sınırları içerisinde faaliyette bulunan işyerlerine yönelik gerekli denetimlerin artırılarak, ruhsatsız çalışanlara yönelik hukuki süreçlerin başlatılması gerekmektedir.

### **BULGU 13: İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Ödemelerinin Bakanlık Tarafından Belediyeye Geç Yatırılması**

İmar Kanunu gereği yapılan imar değişikliklerinin bir kısmında oluşan değer artış payı ödemelerinin, Belediye hesaplarına Bakanlıkça 5 gün içerisinde yatırılması gerekirken geciktirilerek yatırıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun Ek 8'inci maddesi gereğince; taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamı değer artış payı olarak alınmaktadır.

Değer artış payı tutarlarının ise ilgili hüküm gereğince taşınmaz maliklerince; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı muhasebe birimi hesabına yatırılması gerekmektedir. Yatırılan tutarların; büyükşehir belediyesi olmayan illerde %40'ı, imar planı değişikliğini onaylayan idarede açılacak ilgili hesaba beş iş günü içerisinde aktarılması gerekmektedir.

Değer artış payı konusundaki detaylı düzenlemeler ise İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik'te yer almaktadır.

Değer artış payı konusunda Edirne Belediyesi İmar Müdürlüğü nezdinde yapılan çalışmalar sonucunda; değer artış payına ilişkin iş ve işlemlerin kanun ve diğer düzenlemelere

uygun yerine getirildiği, 2023 sonu itibari ile değer artış payı konusunda 10 adet imar planı değişikliği olduğu, bunlardan sadece ikisinin değer artış payı ödemelerinin tamamlandığı, diğer 8 değişikliğin ise süreçlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Bakanlığa ödemesi yapılarak tamamlanan iki adet değer artış payı ödemesine yönelik detaylı inceleme neticesinde ise Bakanlık tarafından aktarılması gereken tutarların geciktirilerek Belediye hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir. Bunlardan ilkinin malikince 08.06.2023 tarihinde yatırılmasına rağmen Bakanlık tarafından Belediye hesabına 19.10.2023 tarihinde yatırıldığı, ikinci değer artış payı ödemesinin ise 11.09.2023 tarihinde yatırılmasına rağmen Bakanlık tarafından Belediye hesabına 19.10.2023 tarihinde yatırıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, Belediye payının ödemesinin zamanında gerçekleştirilip/gerçekleştirilmediği takibinin yapılacağı, aksi halde Bakanlık düzeyinde gerekli takibin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, değer artış paylarının zamanında yatırılması için Bakanlık nezdinde gerekli girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: 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 2023 yılı sonuna kadar kanalizasyon tesisine yönelik toplam 48.175.689,74 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.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından düzeltici bir işlem yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, Edirne Belediyesi Muhtelif Mahalle Cadde ve Sokaklarda İçme Suyu, Yağmur Suyu ve Kanalizasyon Yapım İş'i'nin 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 48.175.689,74 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 15: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının İlgili İdareye 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.

Edirne Belediyesinin 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabının incelenmesi neticesinde; 2023 yılında bina, arazi ve arsa üzerinden toplam 44.153.226,40 TL emlak vergisi tahsil edildiği, bu tutarın %10'u olan 4.415.322,64 TL tutarındaki katkı payının Edirne İl Özel İdaresine aktarılmadığı, bunun akabinde İl Özel İdaresinin İller Bankasına başvuruda bulunması üzerine 60.775,48 TL tutarındaki gecikme zammı ile birlikte Belediyenin merkezi idare vergi gelirleri payından kesildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, 2024 yılı için tahakkuk eden Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının, Edirne İl Özel İdaresine zamanında gönderildiği ifade edilmiştir. Ancak raporda bulgu konusu olarak yer verilen borç, vadesi 2023 yılı içerisinde dolmasına rağmen gecikme faizi tahakkuk eden ve ödenmeyen borçtur.

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 16: Kalkınma Ajansı Payının Zamanında Gönderilmemesi**

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

İçerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankası'na kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, kalkınma ajansına gönderilmesi gereken payın ilgili idare olan Trakya Kalkınma Ajansına zamanında aktarılmadığı, bu sebeple 2023 yılı içerisinde tahakkuk eden 1.671.216,80 TL tutarındaki payın, gecikmeden kaynaklanan 11.538,26 TL tutarındaki faizi ile birlikte aktarıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından kısmen düzeltici bir işlem yapılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, Kalkınma Ajansına ödenmesi gereken güncel borcun 3.606.626,52 TL olduğunu ve son ödeme tarihinin 30.06.2024 olduğunu ifade etmiştir. Ancak raporda bulgu konusu olarak yer verilen borç, vadesi 2023 yılı içerisinde dolmasına rağmen gecikme faizi tahakkuk eden ve ödenmeyen borçtur.

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 17: 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 387 personel olduğu, personelin %3'üne tekabül eden yaklaşık 12 kişinin istihdam edilmesi gerekirken sadece 1 kişinin engelli memur olarak çalıştırıldığı görülmüştür.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, toplam kadro sayısı dikkate alınarak engelli personel istihdamının sağlanacağı ifade edilmiştir.

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

### **BULGU 18: 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 10: Belediye Personeli Fazla Çalışma Süreleri**

Sıra	Personel Sicil No	Yıllık Fazla Çalışma Süresi (Saat)
1	309	1540
2	333	1518
3	337	1496
4	279	814
5	1593	691
6	250	663
7	172	576
8	255	435
9	247	380
10	280	290

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmamıştır.

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

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

### **BULGU 19: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

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 izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683,00 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 kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün

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

Yapılan incelemede, Belediyede görev alan kadrolu 38 işçiden 2'sinin 300 günden, 2'sinin 200 günden, 4'nün 100 günden ve 5'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 öngörülemez giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmamıştır.

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

## **BULGU 20: 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.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer amasına rağmen Belediye tarafından 2023 yılı içerisinde de konukevi açılmadığı görülmüştür.

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

#### **BULGU 21: Pazar Yerlerinin Yönetimine İlişkin Yetki, Görev ve Sorumlulukların Hiçbir Müdürlüğün Görev Tanımı İçerisinde Yer Almaması**

Belediyenin pazar yerleri ile ilgili hukuki görev ve sorumlulukları denetsel faaliyet dışında hiçbir müdürlüğün görev sahasında yer almamakta ve bu boşluk Belediyenin etkin şekilde görevlerini yerine getirmesi üzerinde risk oluşturmaktadır.

Belediyeler, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun gereğince modern pazar yerleri kurmak, işletmek ya da Bakanlığın belirleyeceği usul ve esaslar dahilinde yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları işbirliklerinde kurulmasını ve işletilmesini sağlamak, pazar yerlerinde malların hijyenik şartlarda satışa sunulmasını sağlayıcı uygun çalışma ortamını oluşturmak ve altyapı ile çevre düzenlemelerini yapmak, tüketicinin korunmasına yönelik tedbirleri almak ve gerekli denetimleri yapmakla görevlidir.

Pazar yerlerinin kurulması ve kapatılmasına, işleyiş, yönetim ve denetimine, üretici ve pazarcılarda aranılacak niteliklere, bunların çalışmalarına, yapacakları satışlara, haklarına, uymakla yükümlü buldukları kurallara ve faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik düzenleyici hususlar ise Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir.

Bu Yönetmelik'te Belediyenin görev ve yetkileri ayrıntısıyla tanımlanmıştır. Pazarlarının kurulması, işletilmesi, taşınması ve kapatılmasını, yönetim ve denetimini, bu

yerlerde faaliyet gösteren üretici ve pazarcılarda aranılacak nitelikleri, bunların çalışmalarını, yapacakları satışları, haklarını ve uymakla yükümlü buldukları kuralları gibi pazar yerlerinin tüm yönetsel süreçleri detaylı olarak açıklanmıştır.

Böylesi önemli görevleri üstlenen Belediyenin bu görevleri yapacak birim ya da birimleri belirlemesi ve bu birimlerin görev tanımları ve iş süreçlerinin Meclis tarafından hukuki bir zemine oturtulması gerekmektedir.

Edirne Belediyesi sorumluluğunda olan alanda faaliyet gösteren pazar yerlerine yönelik yapılan denetim neticesinde yukarıda bahsi geçen işlemlerden doğrudan sorumlu bir birimin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Edirne Belediyesi Meclisince müdürlüklerin görev ve çalışma yönetmelikleri çıkarılmasına rağmen hiçbir müdürlüğün görev ve yetki tanımlamasında yukarıda sayılan hususların olmadığı görüldüğü gibi bu eksiklik pazar yerlerine ait denetimler sırasında da gözlenmiştir. Yalnızca Zabıta Müdürlüğünün pazar yerleri üzerindeki denetim ve diğer görevleri yönetmeliklerde açık şekilde tanımlandığından yerine getirildiği ancak diğer alanlarda yönetsel hususlarda boşluk olduğu görülmektedir.

Açıklanan nedenlerle, pazar yerleri ile ilgili Belediyenin sorumluluklarının etkin şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

## **BULGU 22: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi**

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

İlgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, ihale yoluyla yapılan alımların sözleşmelerinde farklı ödeme tarihlerinin belirlendiği, hizmetin aksamaması için ivedi yapılması gereken bazı ödemelere 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 almış sırasına uygun şekilde yapmadığı ve ödeme yapılan işlerin ivedilik unsuru taşımadığı görülmüştür.

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.

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



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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Ecrimisil Uygulamasının Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi ve Bu Yöntemle Belediye Taşınmazlarının İşgalinin Sürekli Hale Gelmesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 1: Ecrimisil Uygulamasının Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi ve Bu Yöntemle Belediye Taşınmazlarının İşgalinin Sürekli Hale Gelmesi" başlığı ile yer almaktadır.
Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 3: Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması" başlığı ile yer almaktadır.
Toplu Ulaşım Hizmetinin Yaptırılmasına İlişkin Sistemin Önemli Eksiklikler İçermesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 4: Toplu Ulaşım Hizmetinin Yaptırılmasına İlişkin Sistemin Bazı Eksiklikler İçermesi" başlığı ile yer almaktadır.
Borçlu Abonelerin Su Kesme İşleminin Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Kurum Alacaklarının Tahsilinin Zorlaşması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 8: Borçlu Abonelerin Su Kesme İşleminin Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Kurum Alacaklarının Tahsilinin Zorlaşması" başlığı ile yer almaktadır.
İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıp-Kaçak Oranının Yüksek Olması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 9: İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıp-Kaçak Oranının Yüksek Olması" başlığı ile yer almaktadır.
Toptancı Halinde Yönetmelikte Belirtilen Asgari İşyeri Şartının Sağlanmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 10: Toptancı Halinde Yönetmelikte Belirtilen Asgari İşyeri Şartının

			Sağlanmaması" başlığı ile yer almaktadır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 22: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi" başlığı ile yer almaktadır
Kalkınma Ajansı Payının Zamanında Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 16: Kalkınma Ajansı Payının Zamanında Gönderilmemesi" başlığı ile yer almaktadır.
Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 14: Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması " başlığı ile yer almaktadır.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde "Bulgu 15: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının İlgili İdareye Zamanında Gönderilmemesi " başlığı ile yer almaktadır.
Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde " Bulgu 20: Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması" başlığı ile yer almaktadır.
Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde " Bulgu 17: Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması" başlığı ile yer almaktadır.
İşçilere Mevzuatta Belirlenen Sürenin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde " Bulgu 18: İşçilere Mevzuatta Belirlenen Sürenin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması" başlığı ile yer almaktadır.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde " Bulgu19: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak

			Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığı ile yer almaktadır.
Taşınmaz Kayıt ve Yönetiminin İlgili Mevzuata Uygun Şekilde Yerine Getirilmemesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporda Denetim Görüşünün Dayanağı Bölümünde "Bulgu 2: Taşınmaz Kayıt ve Yönetiminin İlgili Mevzuata Uygun Şekilde Yerine Getirilmemesi" başlığı ile yer almaktadır.
Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün Dayanağı Bölümünde "Bulgu 1: Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi" başlığı ile yer almaktadır.