



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

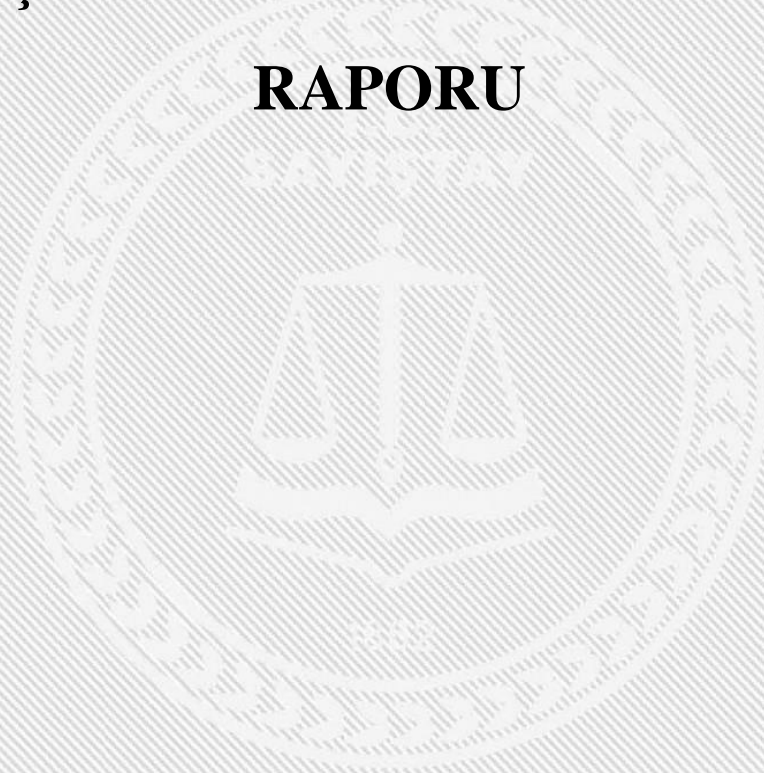
**MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU
VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**

Kasım 2019

İÇERİK

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	53

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
SU VE KANALİZASYON İDARESİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	7
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
8.	EKLER.....	46

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 : Kadro Durumunu Gösterir İcmal	2
Tablo 2 : Personelin Statülerine ve Birimlere Göre Dağılımı	2
Tablo 3 : Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu	3
Tablo 4 : Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu	3
Tablo 5 : Raporlama İçin Kullanılan Programlar	4
Tablo 6 : 2018 Yılı Dönem Sonu İtibariyle Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarafından Konutlara İlişkin Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisinden İlçe Belediyelerine Aktarılan Payların Durumunu Gösterir İcmal.....	9
Tablo 7 : 2018 Yılı Dönem Sonu İtibariyle Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarafından Konutlara İlişkin Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisinden Manisa Büyükşehir Belediyesine Aktarılan Payların Durumunu Gösterir İcmal	9
Tablo 8 : Geçici Kabulü Yapılarak Gayrimenkul Sahiplerinin Kullanımına Sunulan Kanalizasyon ve İçme Suyu Tesisleri İle İçme Suyu Hatlarının Listesi	13
Tablo 9 : Su Tesisi ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı Tahakkuk ve Tahsil Durumunu Gösterir İcmal	19
Tablo 10 : 2018 Yılında 4734 Sayılı Kanununun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan İdare Harcamalarının %10 Sınırını Aşan Kısmı	21
Tablo 11 : Birim Fiyat Sözleşme İle Yapılan Arıtma Tesisleri Listesi.....	24
Tablo 12 : İçme Suyu Daire Başkanlığı Arıtma Tesislerinde Kullanılan Elektriğin, “Sanayi Tarifesi Abone Grubu” Yerine “Ticarethane Tarifesi Abone Grubu” Üzerinden Ödenmesi Sonucu Oluşan Farkı Gösterir İcmal	28
Tablo 13 : Kanalizasyon Daire Başkanlığı Arıtma Tesislerinde Kullanılan Elektriğin, “Sanayi Tarifesi Abone Grubu” Yerine “Ticarethane Tarifesi Abone Grubu” Üzerinden Ödenmesi Sonucu Oluşan Farkı Gösterir İcmal.....	28
Tablo 14 : İş Artışı Oranından Fazla Süre Uzatımı Verilen Bazı İşler	30
Tablo 15 : Sayısallaştırma İşleri Poz No ve Birim Fiyatları	34
Tablo 16 : MASKİ ’nin Sayısallaştırma İşleri Poz No ve Birim Fiyatları	35
Tablo 17 : Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarafından 31.12.2018 İtibariyle Ödenen Güvence Bedelleri İcmali	40
Tablo 18 : MASKİ Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı Taşınmaz İcmal Tablosu.....	43
Tablo 19 : 31.12.2018 tarihli Bilançoda Yer Alan Taşınmazlar	43

KISALTMALAR

CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemi
ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
DK.	: Düzenleyici Karar
EPDK	: Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı
İLBANK	: İller Bankası
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
K.	: Kanun
KDV	: Katma Değer Vergisi
KWH	: Kilo Watt Saat
MASKİ	: Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi
SGB	: Strateji Geliştirme Başkanlığı
SUKAP	: Su ve Kanalizasyon Alt Yapı Projeleri
TL	: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Sağlıklı Olarak Aktarılmaması
2. Bazı Su ve Kanalizasyon Tesislerinden, Su ve Kanalizasyon Tesisleri Harcamalarına Katılım Payı Tahakkukunun Yapılmaması
3. Belediyelerden Devralınan Su Aboneliklerine Ait Güvence Bedellerinin İlgili Belediyelerden Tahsil Edilmemesi
4. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Aylık Paylarının Kamu İdare Payları Hesabında Takip Edilmemesi
5. Bazı Elektrik Alımlarında Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi
6. Harcamalara Katılma Paylarının Tapu İdaresine Bildirilmemesi
7. Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının, Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması
8. Yapım İşlerinin Anahtar Teslim Götürü Bedel Yerine, Birim Fiyat Sözleşmesi İle Yaptırılması
9. Arıtma, Atık Su Terfi ve Ham Su Tedarik Tesislerinde Kullanılan Elektriğin, “Sanayi Tarifesi Abone Grubu” Yerine “Ticarethane Tarifesi Abone Grubu” Olarak Uygulanması
10. Yapım İşlerinin Bir Kısmının İş Artışı Oranından Fazla Süre Uzatımları Verilerek Tamamlanması
11. Bir İş Kapsamında Bozulan Yolların Bir Başka İş Kapsamında Yapılmasının Kontrol Zafiyeti Ve Mükerrer Ödeme Riski Yaratması
12. Gelecek yıllarda Coğrafi Bilgi Sistemi(CBS) ile Uyumlu Veri Sağlamasına Yönelik Kurum İhalelerinde Düzenleme Yapılmaması
13. Coğrafi Bilgi Sistemi(CBS) Yazılım Alımında, İzleyen Yıllarda İlave Modül Alımı, Bakım ve Güncelleme Hizmetlerinin Ekonomik Teminini Sağlayacak Düzenlemelere Yer Verilmemesi

14. Elektrik Dağıtım/Tedarik Şirketine “Güvence Bedeli” Ödemelerinde Bulunulması ve “Güvence Bedeli” Alım Amacının Kamu Tüzel Kişiliği İle Bağdaşmaması

15. Kurum Taşınmazlarının Tespit ve Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Tam ve Doğru Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Manisa Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi (MASKİ) Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Genel Müdürlüğün hizmeti, Manisa Büyük Şehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlıdır. Ancak, şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetler, büyük şehir belediye sınırları dışında da olsa bu kuruluş tarafından yürütülür. Ayrıca Cumhurbaşkanı anasistem ile ilgili başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerini de bu Genel Müdürlüğe verebilir.

Cumhurbaşkanı Kararı ile su ve kanalizasyon işleri MASKİ' ye verilecek belediye ve köyler ile yakın çevresindeki belediye ve köylerin Manisa Büyükşehir Belediyesine bağlanmaları halinde bu belediye ve köylerin mevcut su, kanalizasyon tesisleri ve bunlarla ilgili taşınır ve taşınmaz malları, hak ve borçları ve personeli tüm özlük hakları ile birlikte bir protokolle MASKİ'ye devredilebilir. Diğer büyükşehir belediyelerinde kurulacak su ve kanalizasyon idarelerinin adına, kadrolarına, mevcut personelinin ve mal varlığının devrine ilişkin esaslar Cumhurbaşkanı kararı ile tespit edilmektedir.

Mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarının takibinde İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Mahalli idarelerin; denetim ve soruşturma faaliyetleri İçişleri Bakanlığının, bu idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görevlerin ve hizmetlerin, takibi gibi faaliyetler ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığının (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün) yetkisindedir.

MASKİ'nin tabi olduğu temel mevzuat aşağıdaki gibidir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,

5393 sayılı Belediye Kanunu

831 sayılı Sular Hakkında Kanun

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,

Diğer Mali ve İdari Konuları Düzenleyen Kanunlar, Yönetmelikler ve Tebliğler.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

MASKİ, Manisa Büyük Şehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur. MASKİ personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir.

MASKİ'nin "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" hükümlerine göre istihdam edilen personel bilgisi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1 : Kadro Durumunu Gösterir İcmal

İstihdam Personel	Toplam Kadro	Dolu Kadro	Boş Kadro
Memur	566	206	360
İşçi	385	85	320
Sözleşmeli	159	99	60
Yardımcı Hizmetler Sınıfında 6 (altı) personel norm kadro harici çalışmaktadır.			

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere MASKİ'nin 16 (on altı) adet daire başkanlığı birimi bulunmaktadır. Genel müdürlük ve 7 (yedi) daire başkanlığı vekâleten, 8 (sekiz) daire başkanlığı da asaleten atama ile faaliyetlerini yürütmektedirler.

Tablo 2 : Personelin Statülerine ve Birimlere Göre Dağılımı

BİRİMLER	Vekil/Asil	Memur	Sözleşmeli Personel	Kadrolu İşçi	Geçici İşçi	TOPLAM
Genel Müdürlük	Vekil	2	0	0	-	2
Abone İşleri Dairesi Başkanlığı	Vekil	16	5	13	-	34
Atıksu Arıtma Dairesi Başkanlığı	Vekil	5	7	0	-	12
Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı	Vekil	2	8	0	-	10
Çevre Koruma Kontrol Dairesi Başkanlığı	Asil	7	6	0	-	13
Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	Vekil	9	5	0	-	14
Elektrik Makine ve Malzeme Dairesi Başkanlığı	Asil	11	5	1	-	17
Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı	Vekil	8	3	0	-	11
Hukuk Müşavirliği	Asil	2	3	0	-	5
İçme Suyu Dairesi Başkanlığı	Asil	25	15	50	-	70
İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı	Vekil	8	3	0	-	11
İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı	Vekil	8	1	1	-	10
Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı	Asil	12	4	20	-	36
Projeler Dairesi Başkanlığı	Asil	8	10	0	-	18
Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı	Asil	81	3	0	-	84
Teftiş Kurulu Başkanlığı	-	1	0	0	-	1
Yatırım Daire Başkanlığı	Asil	7	21	0	-	28
Toplam		212	99	85	-	376

MASKİ, Manisa Büyük Şehir Belediyesine bağlı kamu tüzel kişiliği olan bir kuruluştur. İdare, görev ve sorumlulukları kapsamında İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığının uygulamalarına tabidir. Mali tabloların ve bütçenin bildirim Hazine ve Maliye Bakanlığına yapılmaktadır. Finansman ihtiyacına ve yatırım projelerine ilişkin destek İl Bank A.Ş. tarafından sağlanmaktadır. Ayrıca idarenin dış denetimi 5018 ve 6085 sayılı Kanunlar kapsamında Sayıştay Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

1.3. Mali Yapı

Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi'nde 2018 yılı bütçe giderleri 591.559.240,00 TL olarak gerçekleşmiş olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir.

Tablo 3 : Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	Hesap Adı	Bütçe İle Tahmin Edilen Tutar (TL)	Harcama Tutarı (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
830	BÜTÇE GİDERLERİ HESABI	593.482.000,00	591.559.240,00	99,68%
830/1	Personel Giderleri	30.233.000,00	28.335.680,71	93,72%
830/2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Ödemeler	4.762.000,00	4.638.104,85	97,40%
830/3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	177.975.000,00	193.691.957,90	108,83%
830/4	Faiz Giderleri	18.600.000,00	18.627.303,04	100,15%
830/5	Cari Transferler	3.230.000,00	3.023.503,47	93,61%
830/6	Sermaye Giderleri	317.950.000,00	323.467.573,65	101,74%
830/7	Sermaye Transferleri	19.732.000,00	19.775.116,38	100,22%
830/8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00%
830/9	Yedek Ödenekler	21.000.000,00	0,00	0,00%
GENEL TOPLAM		593.482.000,00	591.559.240,00	99,68%

2018 yılı bütçe gelirleri ise 334.204.128,52 TL net tahsilat olarak gerçekleşmiş olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir.

Tablo 4 : Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	Hesap Adı	Bütçe İle Tahmin Edilen Tutar (TL)	Net Tahsilat Tutarı (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
800	BÜTÇE GELİRLERİ HESABI			
800/1	Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00%
800/2	Sosyal Güvenlik Gelirleri	0,00	0,00	0,00%
800/3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	256.210.000,00	216.627.425,80	84,55%
800/4	Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	480.000,00	0,00%
800/5	Diğer Gelirler	83.890.000,00	87.520.129,18	104,33%
800/6	Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00%
800/8	Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	30.000.000,00	0,00%
800/9	Red ve İadeler (-)	-100.000,00	-423.426,46	423,43%
GENEL TOPLAM		340.000.000,00	334.204.128,52	98,30%

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresinde mali iş ve işlemler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kurumun muhasebe biriminde kullanılan programlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5 : Raporlama İçin Kullanılan Programlar

Program Adı	Programın Kullanan Birim	Programın Kullanım Amacı	Program Yazılımın Alındığı Firma	Programın Kullanım Süresi
U...	Abone İşleri Dairesi Başkanlığı	Su Tahakkuk Oluşturma	U... B... Teknolojileri	2014 Mali Yılı İtibariyle
U...	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı	Su Tahsilatı İşlemleri	U... B... Teknolojileri	2014 Mali Yılı İtibariyle
U...	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı	Muhasebe Gelir Kaydı	U... B... Teknolojileri	2014 Mali Yılı İtibariyle
B...	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı	Bütçe Ve Tüm Muhasebeleşme İşlemleri	E... B... Sistemleri	2016 Mali Yılı İtibariyle
B...	Tüm Daire Başkanlıkları	Ödeme Emri Ve Avans İşlemleri	E... B... Sistemleri	2016 Mali Yılı İtibariyle

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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

Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinde İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesine ve desteklenmesine yönelik bir çalışma başlatıldığı görülmüştür. Kurum personelinin tamamı etik davranış ilkelerinden haberdar olup kamu görevlileri etik sözleşmesini imzalamışlardır. Kurumun misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerinin tüm personel tarafından öğrenilmesi ve sahiplenilmesi yönünden çalışma yapılmıştır. Evrakları ve önemli belgeleri imzalamaya ve onaylamaya yetkili kişiler yazılı olarak belirlenerek ilgililere duyurulmuştur. Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmek suretiyle eğitim faaliyetleri planlanmıştır. Tüm harcama birimleri tarafından faaliyet raporları düzenlenerek, harcama yetkilileri tarafından güvence beyanı verilmiştir. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmekte, planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılmakta ve raporlanmaktadır. Muhasebe yetkilisi 5018 sayılı kanunun 62'nci maddesi ile Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te belirtilen şartları taşımaktadır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Ön mali kontrole gönderilmeyen taahhüt ve sözleşme tasarıları var ise bu durum üst yönetime ayrıca raporlanmaktadır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlemler belirlenmiştir. 5.000,00 TL üstü harcamalarda Genel Müdürlükten (Üst Yöneticiden) izin

alınmaktadır.

İdarenin teşkilat norm kadro cetvelinde iç denetçi kadrosu mevcut olmadığından Kurum bünyesinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Sağlıklı Olarak Aktarılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde;

- A) Büyükşehir Belediyesine ve ilçe belediyelerine Çevre Temizlik Vergisi paylarının tam olarak aktarılmadığı,
- B) Konutlara ilişkin olarak tahsil edilen Çevre Temizlik Vergilerinin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil edilen gecikme zammı tutarlarının idarece tespit edilmediği ve bu zamlara ilişkin aktarımın yapılmadığı, görülmüştür.

A) Büyükşehir Belediyesine ve İlçe Belediyelerine Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Tam Olarak Aktarılmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde özetle; "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dâhilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.”

Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere su ve kanalizasyon idarelerince konutlara ilişkin olarak tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil edilen gecikme zammının; yüzde yirmisi büyükşehir belediyesine, yüzde sekseni ilgili ilçe belediyesine, tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile bildirerek aynı süre içinde ödeme/aktarma yapılacaktır. Ayrıca ödemeleri zamanında yapmayan su ve kanalizasyon idarelerinden bu ödemeler için gecikme zammı tatbik edilerek tahsilatın yapılacağı ifade edilmiştir.

Detayı aşağıdaki tablolarda da görüleceği üzere, Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından konutlara ilişkin olarak tahakkuk edilen Çevre Temizlik Vergisinden Büyükşehir belediyesine aktarılan pay (%20'lik pay) toplamı 1.478.273,57 TL'dir. Paylar aylık olarak aktarılmaktadır. Ancak 2018 yılı Ağustos, Eylül, Ekim, Kasım ve Aralık aylarına ilişkin herhangi bir aktarımda bulunulmamıştır.

Benzer şekilde Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından konutlara ilişkin olarak tahakkuk edilen Çevre Temizlik Vergisinden ilgili ilçe belediyelerine aktarılan payların (%80'lik pay) tam olarak gerçekleşmediği, 2018 yılında akarımın yapılmadığı aylar tüm ilçeler için Ağustos, Eylül, Ekim, Kasım ve Aralık aylarıdır.

Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği Çevre Temizlik Vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının; yüzde yirmisini büyükşehir belediyesine, yüzde seksenini de ilgili ilçe belediyelerine belirtilen sürelerde ödemesi gerekmektedir. Aksi takdirde idarenin gecikme zammı uygulamasına tabi tutulması durumu söz konusu olacak, bu durumda kamu menfaatine uygun olmayacaktır.

Tablo 6 : 2018 Yılı Dönem Sonu İtibariyle Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarafından Konutlara İlişkin Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisinden İlçe Belediyelerine Aktarılan Payların Durumunu Gösterir İcmal

Sıra No	İlçe Belediyeleri	Toplam Tahsilat (%80)		Toplam Aktarma		Kalan (TL)	
		ÇTV (TL)	Gecikme Zammı (TL)	ÇTV (TL)	Gecikme Zammı (TL)	ÇTV (TL)	Gecikme Zammı (TL)
1	Ahmetli	96.542,22	-	54.809,13	-	41.733,09	-
2	Akhisar	1.341.105,08	-	756.017,19	-	585.087,89	-
3	Alaşehir	656.115,38	-	370.196,77	-	285.918,61	-
4	Demirci	154.970,81	-	85.040,01	-	69.930,80	-
5	Gölmarmara	87.068,04	-	48.882,75	-	38.185,29	-
6	Gördes	127.087,63	-	72.546,52	-	54.541,11	-
7	Kırkağaç	276.723,08	-	159.561,32	-	117.161,76	-
8	Köprübaşı	74.712,82	-	41.857,08	-	32.855,74	-
9	Kula	248.264,98	-	136.163,67	-	112.101,31	-
10	Salihli	1.325.227,66	-	737.856,74	-	587.370,92	-
11	Sarıgöl	136.222,57	-	77.526,78	-	58.695,79	-
12	Saruhanlı	455.933,92	-	244.996,11	-	210.937,81	-
13	Selendi	54.597,66	-	30.444,76	-	24.152,90	-
14	Soma	826.439,57	-	471.073,07	-	355.366,50	-
15	Şehzadeler	1.401.012,58	-	795.428,58	-	605.584,00	-
16	Turgutlu	1.370.630,23	-	783.137,87	-	587.492,36	-
17	Yunusemre	1.844.194,65	-	1.256.702,29	-	587.492,36	-
Toplam		10.476.848,88	-	6.122.240,64	-	4.354.608,24	-

Tablo 7 : 2018 Yılı Dönem Sonu İtibariyle Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarafından Konutlara İlişkin Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisinden Manisa Büyükşehir Belediyesine Aktarılan Payların Durumunu Gösterir İcmal

Yevmiye		ÇTV Payının İlgili Olduğu Ay	Tahsil Edilen (%20)		Aktarılan Pay (%20)		Kalan Pay(%20'den)	
Tarih	No		ÇTV (TL)	Gecikme Zammı (TL)	ÇTV (TL)	Gecikme Zammı (TL)	ÇTV (TL)	Gecikme Zammı (TL)
28.03.2018	7694	Ocak	198.634,84	-	198.634,84	-	0,00	-
28.03.2018	7699	Şubat	197.776,75	-	197.776,75	-	0,00	-
30.04.2018	11374	Mart	204.921,17	-	204.921,17	-	0,00	-
26.06.2018	16474	Nisan	204.249,42	-	204.249,42	-	0,00	-
26.06.2018	16480	Mayıs	208.755,75	-	208.755,75	-	0,00	-

30.10.2018	27887	Haziran	219.939,08	-	219.939,08	-	0,00	-
30.11.2018	31473	Temmuz	243.996,56	-	243.996,56	-	0,00	-
		Ağustos	240.773,02	-	0,00	-	240.773,02	-
		Eylül	243.741,65	-	0,00	-	243.741,65	-
		Ekim	248.111,22	-	0,00	-	248.111,22	-
		Kasım	202.594,34	-	0,00	-	202.594,34	-
		Aralık	205.732,35	-	0,00	-	205.732,35	-
Toplam			2.619.226,16		1.478.273,57		1.140.952,58	

B) Konutlara İlişkin Olarak Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergilerinin Süresinde Ödenmemesi Nedeniyle Tahsil Edilen Gecikme Zammı Tutarlarının İdarece Tespit Edilmemesi ve Bu Zamlara İlişkin Aktarımın Yapılmaması

Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından konutlara ilişkin olarak tahsil edilen Çevre Temizlik Vergisinin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının; yüzde yirmisini büyükşehir belediyesine, yüzde seksenini de ilgili ilçe belediyelerine ödemesi gerekirken herhangi ödemenin veya aktarımın yapılmadığı yukarıdaki tablolardan anlaşılmaktadır.

İdare tarafından Çevre Temizlik Vergisinin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının tespit edilememesinin temel nedeni olarak bilişim sistemi kaynaklı sorunlar olduğu ifade edilmiş ise de idareye ait olmayan kaynakların idare bünyesinde kalması ve hak sahiplerine iade edilmemesi durumu söz konusu olmaktadır. Bu durum yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine uygun olmayacaktır. Mevzuata uygunluğun sağlanması ve ileride doğabilecek hukuki itilafların önlenmesi amacıyla; idare tarafından Çevre Temizlik Vergilerine ait gecikme zammı tutarlarının tespiti yapılarak oranları ve süreleri dâhilinde ilgili belediyelere ödenme/aktarma yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Büyükşehir Belediyesine ve İlçe Belediyelerine Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) Paylarının Tam Olarak Aktarılmaması hususuna ilişkin olarak özetle, “Kurumun 2014 yılında kurulmuş olması, Manisa İl genelinde yapılması gereken yatırım harcamaları ile diğer giderlerin, tahsil edilen gelirlerden fazla olması nedeniyle nakit durumunda olumsuzluklarla karşılaşmaktadır. Bulguda belirtilen Ağustos-Eylül/2018 aylarına ait ÇTV tutarlarının Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyelerine ödemesi yapılmıştır. 2018 yılı Ekim-Aralık aylarına ait ÇTV tutarları Kurumun nakit imkânları durumuna göre Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyelerine ödemeleri yapılacaktır.” Denilmektedir.

Konutlara İlişkin Olarak Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergilerinin Süresinde Ödenmemesi nedeniyle Tahsil Edilen Gecikme Zammı Tutarlarının İdarece Tespit Edilmemesi ve Bu Zamlara İlişkin Aktarımın Yapılmaması hususuna ilişkin olarak özetle, “Çevre Temizlik Vergisi tutarlarının abonelerce zamanında yatırılmaması nedeniyle tahsil edilen gecikme zammı bedelleri bilişim sisteminden kaynaklı olarak diğer gecikme zammı tutarlarından ayrı bir ayrıntı kodunda kayıtlara alınamamıştır. Sorun çözülerek gerekli işlemlere başlanılmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususların nedenleri açıklanmış ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

İdarenin konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği Çevre Temizlik Vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının; yüzde yirmisini büyükşehir belediyesine, yüzde seksenini de ilgili ilçe belediyelerine belirtilen sürelerde ödemesi gerekmektedir. Aksi takdirde kamu menfaatine aykırı olarak, idarenin gecikme zammı uygulaması söz konusu olacaktır.

İdare tarafından Çevre Temizlik Vergisinin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının tespit edilememesinin temel nedeni olarak bilişim sistemi kaynaklı sorunlar olduğu ifade edilmiştir. Mevzuata uygunluğun sağlanması ve ileride doğabilecek hukuki itilafların önlenmesi amacıyla; idare tarafından Çevre Temizlik Vergilerine ait gecikme zammı tutarlarının tespiti yapılarak oranları ve süreleri dâhilinde ilgili belediyelere ödenme/aktarma yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bazı Su ve Kanalizasyon Tesislerinden, Su ve Kanalizasyon Tesisleri Harcamalarına Katılım Payı Tahakkukunun Yapılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; yapımı tamamlanan bazı su ve kanalizasyon tesislerinden, Su ve Kanalizasyon Tesisleri Harcamalarına Katılım Payı tahakkukunun yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 87'nci maddesine göre; belediyelere bağlı müesseselerce yeni kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır.

Aynı Kanun'un 88'inci maddesinde ise belediyelere bağlı müesseselerce, yeni içme suyu şebeke tesislerinin yapılması bununla birlikte mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı halinde Su Tesis Harcamalarına Katılım Payı alınacağı düzenlenmektedir.

Kanun'un müteakip 89'uncu maddesinde de Su ve Kanalizasyon Tesisleri Harcamalarına Katılım Payının nasıl hesaplanacağı belirtilmiştir. Ayrıca yukarıda bahsi geçen maddelerin uygulanmasına ilişkin esaslar ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenmektedir. Yönetmelik'in B ve C kısmının ilgili maddelerinde Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Payları düzenlenmekte ve payların hesaplanması, tahakkuk şekli ve tahakkuk zamanı için Yönetmelik'in 5,6 ve 7'nci maddelerine atıf yapılmaktadır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde; katılma payının yapılan giderlerin üçte biri olarak alınması gerektiği, maliyetin herhalde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve İller Bankasının o yıl için yayınladığı rayiçleri geçemeyeceği, madde de tahdidi olarak sayılan gider kalemleri düşüldükten sonra Encümen Kararı ile tahakkuk ettirileceği, 6'ncı maddesinde; katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin sahipleri arasında paylaştırılmasında vergi değerine oranlama yönteminin benimseneceği, 7'inci maddesinde; payın söz konusu hizmet tamamlanmadan ilgililere tahakkuk ettirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yatırım harcamalarının incelenmesinde; geçici kabulü yapılarak gayrimenkul sahiplerinin kullanımına sunulan kanalizasyon ve içme suyu tesisleri ile içme suyu hatlarının yenilenmesi faaliyetlerinin olduğu görülmüştür. Ancak yatırımların tamamlanmasına rağmen, yapılan giderlerin pay sahiplerine düşen kısımları tahakkuk ettirilmemiştir. Söz konusu yapım işlerinin listesi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8 : Geçici Kabulü Yapılarak Gayrimenkul Sahiplerinin Kullanımına Sunulan Kanalizasyon ve İçme Suyu Tesisleri İle İçme Suyu Hatlarının Listesi

Sıra No	Yatırımı yapan birim	Yatırım İhale Kayıt No	Yatırımın Konusu	Yatırım Sözleşme Bedeli (TL)	Yatırımın Fiili Bitiş Tarihi
1	İller Bankası	2015 / 25492	Gördes (Manisa) Atıksu Arıtma Tesisi, Kanalizasyon Ve Yağmursuyu İnşaatı Yapım İşi	7.693.000,00	10.11.2017
2	İller Bankası	2017 / 2548	Yeşilyurt (Manisa) Kanalizasyon İnşaatı	6.784.680,00	23.06.2018
3	Yatırım İnşaat Dairesi Başkanlığı	2017 / 259927	Manisa İli Turgutlu İlçe Merkezinde Muhtelif Cadde Ve Sokakların İçmesuyu Hatlarının Yenilenmesi İşi	1.606.600,00	11.05.2018
4	Yatırım İnşaat Dairesi Başkanlığı	2017 / 274102	Manisa İli Kula İlçesi Gökçeören Mahallesi Kanalizasyon Ve İçmesuyu İnşaatı Yapım İşi	7.777.537,00	15.10.2018
5	Yatırım İnşaat Dairesi Başkanlığı	2017 / 200464	Manisa İli Selendi İlçe Merkezinde Yağmursuyu, Kanalizasyon Ve İçmesuyu İnşaatı Yapım İşi	3.826.222,50	5.05.2018
6	Yatırım İnşaat Dairesi Başkanlığı	2017 / 418804	Manisa İli Saruhanlı İlçesi Paşaköy Mahallesi İçmesuyu İkmal İnşaatı Yapım İşi	2.498.807,00	6.03.2018
7	Yatırım İnşaat Dairesi Başkanlığı	2018 / 12639	Manisa İli Turgutlu İlçe Merkezinde Cumhuriyet Ve Şehit Oğuz Erbay Caddelerinin İçmesuyu Hatlarının Yenilenmesi İşi	376.170,00	13.06.2018
Toplam				30.563.016,50	

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere söz konusu harcamalara katılım paylarının alınıp alınmaması hususu idarelerin takdirinde değildir. Gayrimenkul değerini ve kullanıcılarının yaşam kalitesini artıran bu tür yatırım maliyetlerinin mevzuatta belirtilen yöntemlerle gayrimenkul sahiplerine dağıtılması gerekmektedir.

Bilindiği üzere katılım payları amme alacağı niteliğindeki kamu gelirleridir. Bu gelirlerin zamanında tahakkuk ettirilmemesi halinde katılım paylarının zaman aşımına uğraması riski doğacaktır. Açıklanan yasal düzenlemelere göre, su ve kanalizasyon tesisleri harcamalarına katılım payı tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında yapılması kamu alacaklarının elde edilmesine ve korunmasına katkı sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, “Birçok mahallede kanalizasyon alt yapı ihtiyacı üzerine alt yapı imalatları başlatılmıştır. Ancak söz konusu mahallelerin birçoğu köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerler arasında olması nedeniyle 6360 sayılı Kanun’a ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’na göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) alınmaz. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için

alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir. Bu kapsamda ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2'nci maddesi gereği katılma payı tahsilatı yapılamamıştır. Bu kapsama girmeyen ve geçici kabulleri yakın zamanda tamamlanan mahallelerde ise, katılım paylarının hesaplanması ile ilgili İdaremizin bahse konu üzerine ilk defa işlem tesis edecek olması nedeniyle tesislerden faydalanacak gayrimenkullerin tespiti, ilgili belediyelerden gerekli evrakların tedarik edilmesi gibi payların hesaplanmasına esas teşkil edecek verilerin temini için izlenecek usul ve esaslar idaremizce belirlenme aşamasındadır. Belirtilen konuların netleştirilmesine müteakip yasal süresi içerisinde payların tahakkuk ve tahsilatlarına başlanılacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar doğrultusunda açıklamalar yapılmıştır. Ayrıca yasal süresinde tahakkuk ve tahsilatların yapılacağı ifade edilmiştir. Özellikle belirtmek gerekir ki katılım payları amme alacağı niteliğindeki kamu gelirleridir. Bu gelirlerin zamanında tahakkuk ettirilmesi ve tahakkuk karar mekzanizmalarının bir an önce harekete geçirilmesi katılım paylarının zaman aşımına uğraması riskini önleyecektir. Bulguda açıklanan yasal düzenlemelere ve güncel katılım payı hesaplama değerlerine göre, su ve kanalizasyon tesisleri harcamalarına katılım payı tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında yapılması, kamu alacaklarının elde edilmesine ve idare gelirlerinin artırılmasına katkı sağlayacaktır.

BULGU 3: Belediyelerden Devralınan Su Aboneliklerine Ait Güvence Bedellerinin İlgili Belediyelerden Tahsil Edilmemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 2018 yılı mali tablo ve eki belgelerinin incelenmesinde; ilçe/belde belediyelerinin su güvence bedellerini Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne devretmediği görülmüştür.

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' un geçici 1'nci maddesinde;

“... Büyükşehir İlçe Belediyesi olan Belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları komisyonca

ilgisine göre Büyükşehir Belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaşılır. ...”

denilmektedir.

6360 sayılı Yasa ile büyükşehir olan Manisa'nın 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun gereği su ve kanalizasyon ile ilgili hüküm ve tasarruflar Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne geçmiştir. Daha önce Manisa ilçe belediye başkanlıkları bünyesinde faaliyet gösteren su birimlerinin görevi, bu tarihten itibaren sona ermiştir. İlçe belediyeleri ile imzalanan protokoller çerçevesinde borç alacak ve taşınmazları ile su ve atık su abone sözleşmeleri Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu marifetiyle MASKİ'ye devredilmiştir. Ancak kurum hesaplarının incelenmesinden su ve atık su aboneliğine ait emanet niteliğinde olan, emanet hesaplarda kaydedilip izlenmesi gereken ve abonelik sözleşmesinin bir gereği olan depozito/teminat/güvence bedelleri adı altında ilgili kurumlarca alınan tutarlar kuruma yatırılmamıştır.

Anılan mevzuat hükümleri ve yapılan protokoller gereği, 30.03.2014 tarihinden önce ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen su abone sözleşmelerine ilişkin güvence bedellerinin, Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından takip ve tahsil işlemlerinin yapılması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, belediyelerden devralınan su aboneliklerine ait güvence bedellerinin ilgili belediyelerden tahsili için gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda işlemlere başlanılacağı belirtilmiştir.

BULGU 4: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Aylık Paylarının Kamu İdare Payları Hesabında Takip Edilmemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına gönderilen % 1'lik payların 363 Kamu İdare Payları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında

Yönetmeliğin “Çevre gelirleri” başlıklı 5’inci maddesinin (b) bendinde;

“Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde biri oranında alınacak miktardan”

Denilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in “Çevre gelirlerinin tahsili” başlıklı 6’ncı maddesinde ise;

“... Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince; çevre temizlik vergisi, katma değer vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri oranındaki tutar en geç ertesi ayın on beşine kadar büyükşehir belediyesinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir. Büyükşehir belediyelerince ilgili muhasebe birimine yatırılan tutarı gösteren alındı belgesi, tutarın yatırıldığı ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesince Bakanlığa gönderilir.”

Şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı ile ilgili 276’ncı maddesinde;

“Bu hesap, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılır.”

Denilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik’in “Hesabın işleyişi” başlıklı 277’nci maddesinde ise;

“Kamu idareleri payları hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarlar bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarlar bu hesaba

borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir.”

Hükmüne yer verilmiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına gönderilen % 1’lik payların Kurum muhasebe kayıtlarında bütçe giderleri hesabında izlendiği tespit edilmiştir. Mevzuat hükümlerine göre İdarenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı aylık paylarınının 363 Kamu İdare Payları Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilmesi gereken %1 pay tutarları 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında muhasebeleştirilmek suretiyle takibi yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda işlemlere başlanılacağı belirtilmiştir.

BULGU 5: Bazı Elektrik Alımlarında Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Kanalizasyon ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının elektrik alımlarında bazı faturalar için Elektrik Tüketim Vergisi ödemelerinde bulunduğu görülmüştür.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Muafiyetler” başlıklı 21’inci maddesinin (a) bendine göre, İSKİ’nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır. Bu Kanun’un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağına ilişkin hüküm Ek madde 5’te düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır. Kanalizasyon ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından elektrik alımlarında bazı faturalar için sırasıyla toplamda 456,33 ve 1.226,36 TL Elektrik Tüketim Vergisi ödemesinde bulunulmuştur.

İdarenin kendisine tanınan muafiyetler kapsamında hareket etmesi ve elektrik alımlarında Elektrik Tüketim Vergisi ödememesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, “İlgili perakende satış A.Ş. ile yapılan yazışmalar sonucu Belediye Tüketim Vergisi kesintilerinin iadelerine başlanılmıştır. Bundan böyle elektrik faturalarının kontrolü daha titiz takip edilerek, Elektrik Tüketim Vergisi tahakkuk eden elektrik faturalarının ödenmemesine dikkat edilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar doğrultusunda yazışmalar yapıldığı ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir. İdarenin kendisine tanınan muafiyetler kapsamında (2560 sayılı Kanun kapsamında) hareket etmesi ve elektrik alımlarında Elektrik Tüketim Vergisi ödememesi gerekmektedir.

BULGU 6: Harcamalara Katılma Paylarının Tapu İdaresine Bildirilmemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; su tesisi ve kanalizasyon harcamalarına katılma payına tabi gayrimenkullerin ilgili tapu dairesine bildirilmediği görülmüştür.

Belediye Gelirleri Kanunu'nun harcamalara katılma payının tahsil şeklini düzenleyen 93'üncü maddesinde, harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin listesinin belediyelerce ilgili tapu dairelerine bildirileceği, söz konusu gayrimenkullerin satış, hibe ve trampaları halinde tapu dairesinin payın tahsilini sağlamak üzere, belediyeyi haberdar edeceği ve pay ödenmedikçe intikal işleminin yapılmayacağı ifade edilmektedir. Söz konusu maddede, gayrimenkule ait su tesisi ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı ödenmeden tapuda devir işleminin gerçekleşmeyeceği anlaşılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde su tesisi ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı, su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahakkuk ve tahsil edilmektedir. Dolayısıyla ilgili tapu dairelerine bildirim belediyelere bağlı müessese olan su ve kanalizasyon idaresince yapılmalıdır.

Aynı Kanun'un “Usul hükümleri” başlıklı 98'inci maddesinde ise; bu Kanun'da aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun'a göre alınacak katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere 2018 yılı itibariyle su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı toplam tahakkuk tutarı 8.032.568,62 TL, toplam tahsilat tutarı 5.800.544,76 TL ve gelecek yıla devreden tahakkuk tutarı ise 2.178.792,34 TL'dir. Gelecek yıla/yıllara devreden toplam tahakkuk tutarı aslında tahsil edilemeyen veya tahsil zamanı gelmeyen kamu kamu alacağı toplamını oluşturmaktadır. Kamu alacağı niteliğinde olan bu tutar tahsilinin (yasal süreler dikkate alınmak koşuluyla) ilerleyen yılda/yıllarda yapılacağı söz konusu olduğundan takip süreçlerinin sağlıklı yürütülmesi ve borçluların yükümlülüklerini yerine getirmesi adına, yasa koyucu bir takım önlemler almıştır. Bu kapsamda tapu dairesine bildirim, İdarenin ileride doğabilecek risklere karşı alacağını güvenceye almaya yönelik bir tedbirdir. Borçluların gayrimenkul satış, hibe ve trampa işlemlerinde, borçlarının ifasını sağlamak veya borçların ifa edilmemesi halinde, amme alacağının korunmasını temin etmek amacıyla; idare tarafından harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin listesinin ilgili tapu dairesine zamanında bildirilmesinin önemi büyüktür. Bu nedenle tapuya bildirim, kamu alacağının teminat altına alınması amacını taşımaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında; borcu bulunan gayrimenkullerin satış, hibe ve trampaları halinde, borç tahsilinin sağlanması ve bu alacağın güvence altına alınması için, İdarenin ilgili tapu dairesine bildirimde bulunması kamu yararına olacaktır.

Tablo 9 : Su Tesisi ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı Tahakkuk ve Tahsil Durumunu Gösterir İcmal

Açıklama	Önceki Yıllardan Devreden Tahakkuk (TL)	2018 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2018 Yılı Net Tahsilatı (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)
Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	1.861.285,66	4.820.775,22	6.682.060,88	4.598.281,94	2.032.976,65
Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı	10.436,18	1.340.071,56	1.350.507,74	1.202.262,82	145815,69
Toplam Kamu Harcamalarına Katılma Payları	1.871.721,84	6.160.846,78	8.032.568,62	5.800.544,76	2.178.792,34

Kamu idaresi cevabında; Özetle, yapılacak saha çalışmaları sonucunda abone sayılarının belirlenmesine müteakip ilgili tapu dairelerine bildirimlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususların nedenleri açıklanmış ve gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Borcu bulunan gayrimenkullerin

satış, hibe ve trampaları halinde, borç tahsilinin sağlanması ve kamu alacağının güvence altına alınması için, İdarenin ilgili tapu dairesine zamanında bildirimde bulunması gerekmektedir.

BULGU 7: Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının, Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; 2018 yılında pazarlık ve doğrudan temin usulü ile yapılan alımlarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerinde belirlenen parasal limitlerin aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'inci maddesinin (1) bendine göre, 4734 sayılı Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (1) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar" başlıklı 21'inci maddesinde özetle;

4734 sayılı Kanuna göre açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü, temel ihale usulleridir. Ancak temel ihale usullerinden biri ile alım yapılamadığı hallerde diğer usul ve yöntemlerle alım yapılması öngörülmüştür. Kanunun 21 ve 22'nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapacakları harcamaların yıllık toplamının idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu aşamayacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme ile Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların, 4734 sayılı Kanunda belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılması amaçlanmıştır.

Anılan yasal düzenlemeler çerçevesinde, kurumların pazarlık usulü (4734-21/f) ve temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç olmak üzere doğrudan temin usulü (22/d) ile yapacakları alımların, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu aşmaması gerekmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'ne göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci

maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılp aşılmamasıdır.

Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanununun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin % 10 oranını aşp aşmadıklarını takip edeceklerdir. Kurum ve kuruluşlar ilgili veya bağlı birimlerine mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ödeneklerinin aktarılması ile ilgili işlemleri yaparken veya bunların harcamalarını belirlerken, bu durumu göz önünde bulunduracaklardır.

Aşağıdaki tabloda, Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılında hizmet alımları için belirlenen ödenek tutarları, harcamalar ve ödeneklerin % 10' unu aşan kısmı gösterilmiştir. İdarenin 2018 yılında pazarlık ve doğrudan temin usulleri ile yaptığı hizmet alımlarında, İdare bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin % 10 olan tutarını, 3.967.309,17 TL aşmıştır.

Tablo 10 : 2018 Yılında 4734 Sayılı Kanununun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan İdare Harcamalarının %10 Sınırını Aşan Kısmı

Dönemi: 1 Ocak- 31 Aralık 2018						
Harcama Türü	Genel Toplam (TL)	%10 Sınırı (TL) (A)	22-d Harcama (TL)	21-f Harcama (TL)	21-f ve 22-d Harcama Toplamı (TL) (B)	%10 Limitini Aşan Tutar (TL) (A-B)
Hizmet Alımları	105.393.162,26	10.539.316,23	13.316.825,40	1.189.800,00	14.506.625,40	-3.967.309,17

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların Kanunda belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılması amaçlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemine giren, iç kontrol anlayışı kapsamında mevzuata uygunluğun göz önünde tutularak, harcamaların gerçekleşmesinde idarelerin nakit planlaması odaklı bir yaklaşımla, mevzuata aykırı olmamak üzere faaliyetlerini planlamaları ve uygulamaları gerekmektedir. 4734 sayılı

Kanun'un temel ilkeleri ve risk unsurları da göz önünde tutularak, doğrudan yapılan alımların kamu yararına uygun şekilde temini için İdarenin planlanma, kontrol ve sorumluluk mekanizmalarının geliştirilmesi uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılan harcama tutarının hizmet alımlarında toplam ödeneğin %10 oranının aşıldığı görülmektedir. Kanun' un temel ilkeleri ile risk unsurları da göz önünde bulundurularak, daha planlı ve kontrollü bir şekilde çalışmalar yürütülecek olup, %10 sınırını aşmamak için İdarece azami gayret gösterilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve Kamu İhale Kanunu doğrultusunda çalışmaların yürütüleceği belirtilmiştir. Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılması ve doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların usulüne uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Yapım İşlerinin Anahtar Teslim Götürü Bedel Yerine, Birim Fiyat Sözleşmesi İle Yapıtırılması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilebilecek olan arıtma tesisi yapım işleri için, ön/kesin projeler üzerinden birim fiyat teklif alınarak ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesi göre; Kesin proje belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje olarak tanımlanmıştır. Uygulama projesi ise belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak ifade edilmiştir.

Aynı Kanun' un “İdarenin uyması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'inci maddesinin ilk fıkrasının (c) bendinde; Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak doğal afetler nedeniyle

uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde; Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle, arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapım işlerinde esas olan ihaleye çıkılmadan önce yapının bütün ayrıntılarının gösterildiği uygulama projelerinin hazırlanması, arazi ve zemin etüdünün yapılmasıdır. Uygulama projesi hazırlanan yapım işlerinin ise, anahtar teslim götürü bedel teklifi alınarak ihale edilmesi zorunludur. Bir yapım işinin Kanun' da sayılan sebeplerden ötürü uygulama projesi yapılamayan kısımlarının, ancak karma sözleşmeler marifetiyle teklif alınarak ihale edilebileceği açıklanmıştır.

Aşağıdaki tabloda da detayı verilen işlere ait sözleşmelerin ekinde (ihale dokümanını oluşturan belgeler) ön/kesin projelerin yer aldığı; sözleşmelerin türü ise birim fiyat sözleşme olarak belirlendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un temel amaçlarından birisi de, idarelerin tam ve sağlıklı hazırlanan dokümanlar ile ihaleye çıkması, isteklilerin ihale dokümanını ve eki projeleri ilan süresi içerisinde incelemesi, ihale süreci içerisinde teklif alınmadan önce eksik ve hataların giderilmesi, eksiklik ve hatalar giderildikten sonra teklif alınmasıdır. Bu husus, Kanun'un "İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinde, ilân yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmamasının esas olduğu belirtilerek, vurgulanmış ve değişiklik yapılması zorunlu olursa, nasıl yapılacağı kurallara bağlanmıştır.

Tablo 11 : Birim Fiyat Sözleşme İle Yapılan Arıtma Tesisleri Listesi

Sıra No	İlgili Birim	İhale Kayıt No	İhale Konusu	Sözleşme Bedeli (TL)	İş Artış Miktarı (TL)	Sözleşme Fiyatına Göre İş Artış Oranı (%)	Açıklama
1	İller Bankası	2015 / 25492	Gördes (Manisa) Atıksu Arıtma Tesisi, Kanalizasyon Ve Yağmursuyu İnşaatı Yapım İşi	7.693.000,00	672.120,76	8,74%	Devam Ediyor (365 Gün Tesis İşletme Süresi)
2	İller Bankası	2015 / 31805	Manisa (Merkez) Atıksu Arıtma Tesisi İnşaatı	41.600.839,48	7.740.710,86	18,61%	Devam Ediyor (365 Gün Tesis İşletme Süresi)
3	İller Bankası	2017 / 443286	Alaşehir (Manisa) Atıksu Arıtma Tesisi İnşaatı	20.869.000,00	-	0,00%	Devam Ediyor
4	İller Bankası	2017 / 238115	Mütevelli (Manisa) İçmesuyu Ve İçmesuyu Paket Arıtma Tesisi İnşaatı Yapım İşi	4.434.034,00	-	0,00%	Devam Ediyor

İhale mevzuatı düzenlemeleriyle, işin yapımını veya teklifini, dolayısıyla sözleşme bedelini etkileyebilecek eksik ve hataların ihale aşamasında, yani teklif alınmadan önce çözülmesi hedeflenmiştir. İhale sürecinde çözülmesi gereken sorunların sözleşme sürecine taşınması, sözleşmelerin uygulanması aşamasında daha büyük sorunlarla karşılaşılmasına neden olacaktır.

Ön/kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ihale dokümanı ve tekliflerin hazırlanması için yeterli süre ayrılmaması, ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen projelerde sözleşme imzalandıktan sonra değişikliklerin yapılması, idarelerce proje ve teknik şartnamelerin sağlıklı hazırlanmaması gibi durumlar; isteklilerin, bazı iş kalemleri için birim fiyat tekliflerinin yüksek belirlemesine neden olabilecektir. Bu gibi durumlara mahal verilmemesi için ihale dokümanlarının Kanun'da belirtilen hükümlere uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Sözleşme aşamasında ve uygulamada sorunlarla karşılaşılması için İhale sürecine hazırlıkların tam ve sağlıklı yapılması ve uygulama projelerinin hazırlanıp, anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıkılması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, “Bulguda bahsi geçen işlerin tamamı İller Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü tarafından müşterek kontrollük esasına göre kredilendirilerek ihale edilmiştir. Bulguda bahsi geçen işlerin kapsamında yalnızca bina türü yapılar olmayıp içme suyu hattı, kanalizasyon hattı vb. uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması sebebiyle uygulama projesi yapılamayan iş kalemleri de bulunmaktadır. İşlerin kapsamında uygulama projesi bulunan binalar ve arıtma üniteleri için anahtar teslimi götürü bedel teklif alınarak, uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması

sebebiyle uygulama projesi yapılamayan iş kalemleri için ise birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen işlere ait sözleşmelerin birim fiyat sözleşme olarak belirlendiği tespit edilmiştir. Ön/kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ihale dokümanı ve tekliflerin hazırlanması için yeterli süre ayrılmaması, ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen projelerde sözleşme imzalandıktan sonra değişikliklerin yapılması, idarelerce proje ve teknik şartnamelerin sağlıklı hazırlanmaması gibi durumlar; isteklilerin, bazı iş kalemleri için birim fiyat tekliflerinin yüksek belirlenmesine neden olabilecektir. Bu gibi durumlara mahal verilmemesi için ihale dokümanlarının Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen hükümlere uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

İhale mevzuatı düzenlemeleriyle, işin yapımını veya teklifini, dolayısıyla sözleşme bedelini etkileyebilecek eksik ve hataların ihale aşamasında, yani teklif alınmadan önce çözülmesi hedeflenmiştir. İhale sürecinde çözülmesi gereken sorunların sözleşme sürecine taşınması, sözleşmelerin uygulanması aşamasında daha büyük sorunlarla karşılaşılmasına neden olacaktır. Sözleşme aşamasında ve uygulamada sorunlarla karşılaşılmasını için İhale sürecine hazırlıkların tam ve sağlıklı yapılması ve uygulama projelerinin hazırlanıp, anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıkılması uygun olacaktır.

Bulguda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapım işlerinde esas olan ihaleye çıkılmadan önce yapının bütün ayrıntılarının gösterildiği uygulama projelerinin hazırlanması, arazi ve zemin etüdünün yapılmasıdır. Uygulama projesi hazırlanan yapım işlerinin ise, anahtar teslim götürü bedel teklifi alınarak ihale edilmesi gerekmektedir. Bir yapım işinin Kamu İhale Kanunu’nda sayılan sebeplerden ötürü uygulama projesi yapılamayan kısımlarının, karma sözleşmeler marifetiyle teklif alınarak ihale edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 9: Arıtma, Atık Su Terfi ve Ham Su Tedarik Tesislerinde Kullanılan Elektrğin, “Sanayi Tarifesi Abone Grubu” Yerine “Ticarethane Tarifesi Abone Grubu” Olarak Uygulanması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde;

Kanalizasyon ve İçme Suyu Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan bazı arıtma, atık su terfi ve ham su tedarik tesislerinde kullanılan elektrğin, “sanayi tarifesi abone grubu” yerine

“ticarethane tarifesi abone grubu” üzerinden fiyatlandırıldığı ve bu uygulamanın ekonomik açıdan avantajlı olmadığı görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından (5999-3 sayılı Kurul Kararı) 31.12.2015 tarihli ve 29579 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esasların;

“Sanayi abone grubu” başlıklı 3’üncü maddesinin yedinci fıkrasında aynen;

“Gerekli ölçü düzenini sağlamaları ve arıtma tesisi olduklarını ilgili mercilerce belgelemeleri halinde, çevre ve insan sağlığını korumak üzere içme suyu ve alıcı ortama verilen sıvı, gaz ve katı zehirli ve zararlı atıkların arıtılması amacıyla kurulan arıtma tesisleri aşağıda belirtilen şartlar dâhilinde sanayi abone grubunda değerlendirilir.

a) Sanayi abonelerinin, sanayi faaliyetlerine ilişkin olarak kurmuş oldukları arıtma tesisleri de sanayi abone grubu kapsamında olup, bu tesislere sanayi tesisinin ait olduğu tarife sınıfı ve tarife grubu hangisi ise o tarife sınıfı ve tarife grubuna ilişkin fiyat uygulanır.

b) Aboneliği Mahalli İdareler ve Mahalle İdare Birlikleri adına yapılan Mahalli İdareler ve Mahalle İdare Birliklerine ait arıtma tesislerine, bağlı oldukları gerilim seviyesine göre tek terimli sanayi tarife grubu fiyatı uygulanır.

c) (a) ve (b) bentlerinde belirtilenler dışındaki arıtma tesisleri, arıtma tesisinin ait olduğu müşterinin abone grubu kapsamındadır.”

Denilmektedir.

Aynı Usul ve Esasların “Ticarethane abone grubu” başlıklı 7’nci maddesinin ise; Bu Usul ve Esaslarda tanımlanan diğer ana ve alt abone grupları kapsamına girmeyen tüm tüketiciler bu abone grubu kapsamında olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, gerekli ölçü düzenini sağlamaları, arıtma tesisi olduklarını ilgili mercilerce belgelemeleri ve aboneliğin de mahalli idarelere ait olması koşuluyla, arıtma tesislerine (içme suyu ve atık su) sanayi tarife grubu fiyatı uygulanacaktır. Dolayısıyla İçme suyu/temiz su arıtma tesisine ait elektrik tüketim bedellerinin de sanayi tarifesi üzerinden hesaplanması gerektiği anlaşılmaktadır. Zaten Usul ve Esaslar ’da arıtma tesisi (atıksu-temizsu/içme suyu arıtma tesisi) ayırımına gidilmemiş, arıtma tesisleri bir

bütün olarak değerlendirilmiştir.

Çevre ve insan sağlığını korumak üzere içme suyu amacıyla kurulan arıtma tesislerinde, İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkındaki Yönetmelik kapsamında, Halk Sağlığı Müdürlüğü tarafından denetleme, izleme, dezenfeksiyon ve analiz gibi birçok işlem yapılmaktadır. Benzer şekilde alıcı ortama verilen sıvı, gaz ve katı zehirli ve zararlı atıkların arıtılması amacıyla kurulan arıtma tesislerinde ise, Çevre Kanunu ve Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği kapsamında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından izleme ve denetleme yapılmaktadır. Dolayısıyla mahalli düzeydeki arıtma tesisleri, mevzuatı gereğince ilgili merciler tarafından denetlenmekte ve gerekli raporlamalar yapılmaktadır. Bununla birlikte arıtma tesislerine ilişkin gerekli ölçü düzenini sağlama da idarenin sorumluluğundadır.

Arıtma tesislerine ham su tedarik eden konumlar ile arıtma tesislerinden atık su terfi eden konumlarda kullanılan elektriğin de sanayi tarifesi abone grubu üzerinden fiyatlandırılması gerekmektedir. Çünkü içme suyu ve atık su tesislerinin çalışması doğal cazibe ile mümkün olmuyor ise, bir akışkanı bir yerden başka bir yere aktarmaya yarayan makine (pompa) ile mümkün olacaktır. Dolayısıyla sıvı aktarma işlemine katkı sağlayan tesisler/konumlar, arıtma tesislerinin ayrılmaz bir parçası olmaktadır. Bu nedenle bahsi geçen konumlarda kullanılan elektriğin de sanayi tarifesi abone grubu üzerinden fiyatlandırılması gerekmektedir.

İdare, sanayi tarifesi abone gurubuna geçebilmek için kurum, kuruluş ve ilgi firma ile yazışmalara başlamıştır. Sanayi tarifesi abone gurubuna geçebilmek için başlatılan süreç devam etmektedir. Sürecin en kısa zamanda sonuçlandırılması kamu menfaatine uygun olacaktır. Söyle ki, 2018 yılı için aylık ortalama 1048 adet elektrik faturası (fatura sayıları aylara göre 985-1112 adet arasında değişmektedir.) üzerinde çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaya göre Kanalizasyon ve İçme Suyu Daire Başkanlığı (ağırlıklı İçme Suyu Daire Başkanlığı) bünyesinde bulunan arıtma, atık su terfi ve ham su tedarik tesislerinde kullanılan elektriğin, “sanayi tarifesi abone grubu” yerine “ticarethane tarifesi abone grubu” üzerinden ödenmesi sonucu yıllık 6.478.601,76 TL’lik fark olmuş, farka ilişkin detaylı bilgilere aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Bu durum kamu menfaati açısından uygun değildir. Bu nedenle ilgili merciler (kamu kurum ve kuruluşları) ve dağıtım şirketi ile hukuki itilaf yaşanmaması için, sürecin kamu menfaati açısından zaman kaybedilmeden sonuçlandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak; arıtma, atık su terfi ve ham su tedarik tesislerinde kullanılan elektriğin, “sanayi tarifesi abone grubu” yerine “ticarethane tarifesi abone grubu” üzerinden ödenmesini gerektiren bir husus bulunmamaktadır. Konunun ilgili merciler nezdinde ele alınması uygun olacaktır.

Tablo 12 : İçme Suyu Daire Başkanlığı Arıtma Tesislerinde Kullanılan Elektriğin, “Sanayi Tarifesi Abone Grubu” Yerine “Ticarethane Tarifesi Abone Grubu” Üzerinden Ödenmesi Sonucu Oluşan Farkı Gösterir İcmal

Aylar	Sanayii/Ticarethane Aktif Farkı (TL)	Sanayii/Ticarethane Dağıtım farkı (TL)	Toplam Fark (TL)
Şubat	81.648,04	342.359,72	424.007,76
Mart	85.572,50	359.464,68	445.037,18
Nisan	115.629,59	369.964,98	485.594,57
Mayıs	136.598,57	416.175,43	552.774,00
Haziran	147.364,17	442.013,18	589.377,35
Temmuz	165.203,40	494.794,03	659.997,43
Ağustos	151.668,58	389.106,80	540.775,38
Eylül	267.045,42	478.245,90	745.291,32
Ekim	322.318,22	385.964,78	708.283,00
Ekim Ek Tüketim	9.839,58	12.044,83	21.884,41
Kasım	330.409,91	326.883,94	657.293,85
Kasım Ek Tüketim	5.853,20	11.742,69	17.595,89
Aralık	302.220,33	302.397,67	604.618,00
Aralık Ek Tüketim	11.096,98	8.289,06	19.386,04
Genel Toplam	2.132.468,48	4.339.447,69	6.471.916,17

Tablo 13 : Kanalizasyon Daire Başkanlığı Arıtma Tesislerinde Kullanılan Elektriğin, “Sanayi Tarifesi Abone Grubu” Yerine “Ticarethane Tarifesi Abone Grubu” Üzerinden Ödenmesi Sonucu Oluşan Farkı Gösterir İcmal

Aylar	Sanayii/Ticarethane Aktif Farkı (TL)	Sanayii/Ticarethane Dağıtım Farkı (TL)	Toplam Fark (TL)
Ocak	226,24	124,18	350,42
Şubat	191,87	297,82	489,69
Mart	115,49	306,30	421,79
Nisan	121,78	286,41	408,19
Mayıs	244,54	562,91	807,45
Haziran	132,67	313,64	446,31
Temmuz	261,64	586,05	847,69
Ağustos	189,33	447,76	637,09
Eylül	215,59	403,20	618,79
Ekim	265,27	351,31	616,58
Kasım	240,46	275,35	515,81
Aralık	260,80	264,98	525,78
Genel Toplam	2.465,68	4.219,91	6.685,59

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “Aritma, atık su terfi ve ham su tedarik tesislerinde kullanılan elektriğin “Ticarethane Tarifesi Abone Grubu” yerine “Sanayi Tarifesi Abone Grubu” olması hususunda G... E... Perakende Dağıtım A.Ş. nezdinde gerekli girişimlerde bulunulmuştur. Yapılan yazışmalar sonucunda 17 adet abonenin Ticarethane Tarifesi Abone Grubundan çıkartılarak, Sanayi Tarifesi Abone Grubuna geçişi sağlanmıştır. Diğer aboneliklerinin de Sanayi Tarifesi Abone Grubuna geçişi için çalışmalarımız devam etmektedir. Konunun titizlikle takibine devam edilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar doğrultusunda yazışmalar yapıldığı ve önerilerimiz doğrultusunda çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir. Aritma, atık su terfi ve ham su tedarik tesislerinde kullanılan elektriğin, “ticarethane tarifesi abone grubu” yerine “sanayi tarifesi abone grubu” üzerinden ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Yapım İşlerinin Bir Kısımının İş Artışı Oranından Fazla Süre Uzatımları Verilerek Tamamlanması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerinin incelenmesinde; yapım işlerinin bir kısmının iş oranından fazla, işin süresine yakın süre uzatımları ile tamamlandığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, yapım işlerine genellikle iş artışı ve idareden kaynaklı durumlar nedeniyle süre uzatımı verildiği; verilen süre uzatımlarının ise, iş artışı ve idarenin sebebiyet verdiği gecikme ile orantılı olamadığı tespit edilmiştir. Örneğin, MASKİ Altyapı ve Üstyapı Beton Mamulleri Üretim Tesisatı İnşaatı Yapım işinde, yüklenicinin idareye inşaat alanındaki dolgu malzemesinin kaldırılması için dilekçe vermesi ile inşaat alanın uygun hale getirilmesine yönelik tedbirlerin alınması arasında 14 gün geçtiği halde, 30 gün verilmiştir. Yine Manisa İli Köprübaşı İlçesi Muhtelif Mahallelerde 41 Adet İçme Suyu Deposu ve 32 Adet Terfi Binası Bakım ve Onarım İşinde, işin %100’ üne 210 takvim günü belirlenmiş iken, %20 iş artışına 60 gün süre uzatımı verilmiştir. Oysa basit bir orantıyla bu sürenin 42 gün ($210 \times \%20$) olması gerekir.

Kuşkusuz süre uzatımının, basit bir orantı kurularak, verilmesi gerekmemektedir. Süre uzatımı verilmesini gerektiren durumun değerlendirilmesi ve iş programı ile yapılacak iş dikkate alınarak, süre uzatımının belirlenmesi gerekmektedir. İdarenin 2018 yılındaki işlerinin bir kısmında, iş artışı ve süre uzatımı aynı zamanda belirlenmemiş, önce iş artışı yapılmış, daha sonra ki bir tarihte süre uzatımı verilmiştir. Verilen süre uzatımları, genelde işin sözleşmesinde

verilen sürenin yarısından daha fazladır. Bu durumun nedenlerinin analiz edilmesi ve açıklanması gerekmektedir. Yasal düzenlemelerde, süre uzatımına açık bir sınır çizilmemesi, idarenin bu konuda sınırsız bir yetkisi olduğu anlamına gelmemektedir. Yapım işlerinde, makul bir oranı aşan süre uzatımlarında, idarenin bunun nedenlerini açıkça ortaya koyması gerekmektedir.

Bazı işlerde (Manisa İli Turgutlu İlçe Merkezinde Muhtelif Cadde ve Sokakların İçmesuyu Hatlarının Yenilenmesi İşi) Piyaleoğlu Caddesi ve diğer caddelerde devam eden üst yapı çalışmalarının işi yavaşlatılmasına zaman zaman durmasına neden olması ve trafiğe açılmayan cadde ile yeni sokak ve caddelere altyapı çalışmalarına başlanması durumunda trafik akışının durma noktasına geleceği gerekçesiyle süre uzatımı verilmiştir. Süre uzatımına konu edilen hususların ne kadar bir gecikmeye sebebiyet verdiği tutanakla tespit edilmemiştir.

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, MASKİ yatırımlarının önemli bir kısmı ihale süresine yakın, hatta aşan süre uzatımları ile tamamlanmaktadır. Bu durum kurum yatırımlarının projelendirilmesinde ve yürütülmesinde ciddi zafiyet olduğuna işaret etmektedir.

Kurum kaynaklarının verimli ve etkin kullanımı için yatırımların iyi projelendirilmesi, başlangıç maliyetleri ve süresi içinde tamamlanması büyük önem arz etmektedir. Zorunlu hallerde verilen süre uzatımlarının uygun ve makul ölçülerde olması ve idarenin kararını haklı kılacak sağlam gerekçelerinin açıkça ortaya koyması uygun olacaktır.

Tablo 14 : İş Artışı Oranından Fazla Süre Uzatımı Verilen Bazı İşler

İşin Adı	Sözleşmesine Göre İşin Başlangıç/Bitiş Tarihi	Sözleşmesine Göre İşin Süresi	Süre Uzatımı	Açıklama
MASKİ Altyapı ve Üstyapı Beton Mamulleri Üretim Tesisatı İnşaatı Yapım işi	21.08.2017/21.01.2018	150 Takvim günü	90 (60+30) Takvim günü	2 kez iş artışı (toplam %20) , 2 kez süre uzatımı verilmiş.
Manisa İli Köprübaşı İlçesi Muhtelif Mahallelerde 41 Adet İçme Suyu Deposu ve 32 Adet Terfi Binası Bakım ve Onarım İşi	21.08.2017/22.03.2018	210 Takvim günü	60 Takvim günü	1 kez %18,40 iş artışı.
Manisa İli Turgutlu İlçe Merkezinde Muhtelif Cadde ve Sokakların İçmesuyu Hatlarının Yenilenmesi İşi	11.07.2017/07.11.2017	120 Takvim günü	185 Takvim günü	4 kez süre uzatımı. İş artışı yapılmamış.
Manisa (Merkez) Atıksu Arıtma Tesisi İnşaatı	30.07.2015/21.03.2017	600 Takvim günü	467 Takvim günü	% 18,61 iş artışı.

Manisa İli Gördes İlçesi Beğel, Boyalı, Börez, Çatalarmut, Çiçekli, Dereçiftlik, Efendili ve Malaz Mahalleleri Kanalizasyon Ve İçmesuyu İnşaatı Yapım İşi	25.08.2017/21.04.2018	240 Takvim günü	250 Takvim günü	% 19,96 iş artışı. Devam ediyor
Manisa İli Demirci İlçesi Ahmetler, Ayvaalanı, Azizbey, Çağlılar ve Minnetler Mahalleleri Kanalizasyon ve İçme Suyu İnşaatı Yapım İşi	23.10.2017/21.05.2018	210 Takvim günü	150 Takvim günü	İş artışı yok. Geçici kabul aşamasında
Manisa İli Kula İlçesi Gökçeören Mahallesi Kanalizasyon ve İçmesuyu İnşaatı Yapım İşi	7.08.2017/04.03.2018	210 Takvim günü	225 Takvim günü	% 20 iş artışı.
Manisa İli Turgutlu İlçe Merkezinde Muhtelif Cadde ve Sokakların İçmesuyu Hatlarının Yenilenmesi İşi	15.06.2017/07.11.2017	120 Takvim günü	185 Takvim günü	İş artışı yapılmamış.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, “Bulguda bahsedilen tüm işlerdeki süre uzatımları keşif artışlarına istinaden işin niteliğine göre verildiği belirtilmiş ve örneklerle süre uzatım nedenleri şöyle açıklanmıştır:

- İlçe merkezinde yapılan kazı imalatlarının geçmiş yıllarda döşenmiş ve sayısal işletme planları olmayan (kanalizasyon, doğalgaz, Telekom hattı, elektrik hattı, vb.) hatların yerlerinin bilinmemesi, mevcut hatların deplase edilmesi için gereken süreler, aynı dönemde Manisa Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan köprülü kavşak çalışması, cadde ve sokak düzenlemesi işlerinin de devam etmesinden dolayı, cadde ve sokakların şehir içi trafik akışını engellemeyecek şekilde düzenlemelerin yapılarak, caddelerin trafiğe kapatılmasının ardından çalışmalara başlanması durumları göz önünde bulundurularak süre uzatımları belirlenmiştir.

- Kırsal Mahallelerdeki imalatlarda ise, yine yukarıda belirtildiği gibi keşif artışına ait süre uzatımının haricinde Mahallelerin altyapılarındaki yenilemelerde Mahallelerde uzun süreli içme suyu kesintisinin yaşanılmaması için kesintiler planlanarak çalışmalar yürütülmüştür.

- Bulguda bahsedilen İller Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü tarafından müşterek kontrollük esasına göre kredilendirilerek ihale edilen bazı işlerimizde süre uzatımı onayları İdaremiz tarafından verilmeyip, İller Bankası A.Ş. tarafından verilmektedir.

Bundan sonra yapılacak çalışmalarda, yukarıda bahsedilen durumlar göz önüne alınarak işlerin süreleri belirleneceği” belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin cevabında ihaleli işlere süre uzatımı verilebilmesi için yasal olarak olması gereken gerekçelerden bazıları açıklamalar olarak gönderilmiştir. Yine İller

Bankası ile müşterek kontrollük esasına göre kredilendirilerek ihale edilen işlerin süre uzatım onaylarının sorumluluğu İller Bankasının sorumluluğu olarak açıklanmıştır.

Bulgu da konu edilen husus, yapım işlerinin bir kısmının iş artışı oranından fazla, işin süresine yakın süre uzatımları ile tamamlanmasıdır. İller Bankası kredisi ile müşterek kontrollük esasına göre ihale edilen işlerde, Bankanın da onay yetkisi olması işin temel sahibi idarenin yükümlülüklerini değiştirmeyeceği açıktır. Bu nedenle ilgili idarenin temel yükümlülüğü, süresi içinde ve başlangıç maliyetleri ile ihaleli işlerin tamamlanmasını sağlamaktır. Bu çerçevede, ihaleli işlerin süresi içinde ve başlangıç maliyetleri ile tamamlanacak şekilde yürütülmesi için gerekli tedbirlerin alınması uygun olacaktır.

BULGU 11: Bir İş Kapsamında Bozulan Yolların Bir Başka İş Kapsamında Yapılmasının Kontrol Zafiyeti Ve Mükerrer Ödeme Riski Yaratması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerinin incelenmesinde; yapım işlerine bir başka yapım işi kapsamında oluşan imalatın eklenmesi sonucu kontrol zafiyeti ve mükerrer ödeme riski olduğu görülmüştür.

“Manisa İli Soma İlçesi Akçaavlu, Bozarmut, Heciz, Kozluören, Ularca ve Yırca Mahallelerinde İçme Suyu ve Kanalizasyon İnşaatı Yapım İşİ” ne 25.05.2018 tarih ve E.25801 sayılı olur ile verilen 4’üncü süre uzatımında; “Manisa ili Soma İlçesi Merkezi Kuşaklama Caddelerinde Yağmur Suyu İnşaatı Yapım İşİ” kapsamında yapılan imalatlar sonrasında bozulan yolların parketaş ve bordür imalatı ile düzenlenmesine ilişkin imalat bu iş kapsamına dâhil edilmiştir. Oysa Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22’inci maddesine göre, yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş, sözleşmeye esas proje içinde kalması şartıyla yaptırılabilir. Bir başka iş kapsamında oluşan iş artışının ilgili proje kapsamında değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

“Manisa İli Soma İlçesi Merkezi Kuşaklama Caddelerinde Yağmur Suyu İnşaatı Yapım İşİ” kapsamında yapılan imalatlar sonrasında bozulan yolların metrajı ile bozulan yolların onarımı için ihtiyaç duyulan parketaş ve bordür imalatı bu proje kapsamında tespit edilmektedir. Bu iş kapsamında oluşan bir imalat ihtiyacının ilgili proje kapsamında değerlendirilmesi gerekir. Söz konusu imalatın bir başka proje olan “Manisa İli Soma İlçesi Akçaavlu, Bozarmut, Heciz, Kozluören, Ularca ve Yırca Mahallelerinde İçme Suyu ve Kanalizasyon İnşaatı Yapım İşİ” kapsamına alınması kontrol riski oluşturmakta ve aynı iş için

mükerrer ödeme yapılması riskini yaratmaktadır.

“Manisa İli Soma İlçesi Merkezi Kuşaklama Caddelerinde Yağmur Suyu İnşaatı Yapım İşi” ve Manisa İli Soma İlçesi Akçaavlu, Bozarmut, Heciz, Kozluören, Ularca ve Yırca Mahallelerinde İçme Suyu ve Kanalizasyon İnşaatı Yapım İşi” nin kontrol mühendisleri, geçici ve kesin heyetleri ayrı ayrı oluşturulmaktadır. Aynı imalatın her iki iş kapsamında ödenmesini önleyecek hiçbir mekanizma bulunmamaktadır.

Yapım işlerinde iş artışlarının, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan düzenlemelere göre, sözleşmeye esas proje içinde kalacak ve mükerrerlikleri önleyecek şekilde olmasına ve kontrol riski yaratılmamasına özen gösterilmesi uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, “Manisa İli Soma İlçesi Akçaavlu, Bozarmut, Heciz, Kozluören, Ularca ve Yırca Mahallelerinde İçme Suyu ve Kanalizasyon İnşaatı Yapım İşi” ne 25.05.2018 tarih ve E. 25801 sayılı olur ile verilen süre uzatımında “Manisa İli Soma İlçesi Merkez Kuşaklama Caddelerinde Yağmur Suyu İnşaatı Yapım İşi” kapsamında yapılan imalatlar sonrasında bozulan yolların parketaş ve bordür imalatı ile düzenlenmesine ilişkin imalat bu iş kapsamına dâhil edilse de, bahse konu iş kapsamında herhangi bir imalat yapılmamıştır.” bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin cevabında, başka bir ihale kapsamına dahil edilen “Manisa İli Soma İlçesi Merkez Kuşaklama Caddelerinde Yağmur Suyu İnşaatı Yapım İşi” kapsamında yapılan imalatlar sonrasında bozulan yolların parketaşı ve bordür imalatı işine ilişkin herhangi bir imalat yapılmadığı bildirilmiştir.

Söz konusu iş kapsamında imalat yapılmamakla birlikte, bozulan yolların parketaşı ve bordür yapım işi başka bir ihalenin kapsamına alınmıştır. Kontrol zafiyeti ve mükerrer ödeme riski oluşturmamak için yapım işlerine bir başka yapım işi kapsamında oluşan imalatın eklenmemesine özen gösterilmesi uygun olacaktır.

BULGU 12: Gelecek yıllarda Coğrafi Bilgi Sistemi(CBS) ile Uyumlu Veri Sağlamasına Yönelik Kurum İhalelerinde Düzenleme Yapılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün (MASKİ) 2018 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; gelecek yıllarda 2018 yılında alınan Coğrafi Bilgi Sistemine(CBS) uygun veri sağlamasına yönelik poz numaraları, iş tanımı vb. ihalelere ilişkin düzenlemelerde değişiklik yapılmadığı görülmüştür.

Kurum, 2018 yılında CBS yazılım alımı yapmış ve sistemi aktif hale getirmek üzere veri girişlerine başlamıştır. Hâlihazırda ihaleli işlerin mevcut sayısal verileri, sisteme aktarılmaya çalışılmaktadır.

Kurum yağmursuyu, kanalizasyon, içme suyu, depo onarım vb. yapım işlerinde, yapılan işlerin sayısallaştırılmasını, yani kâğıt ortamındaki grafik (koordinat hiç üretilmeyen) veya sayısal verilerin paftalar ve hâlihazır bilgileriyle harmanlayarak veya gerektiği durumda zeminde ölçüm yapılarak bilgisayar ortamına aktarılıp, genellikle Netcad programı ile sınırların sayısal hale getirilme işlemini ihale kapsamında yaptırmaktadır.

Aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere sayısallaştırma işi, İLBANK Birim Fiyat Cetvelleri esas alınarak belirlenen MASKİ.YS- .. “Yağmursuyu sayısal işletme planı ve harita işleri”, MASKİ.İS- .. “İçme suyu sayısal işletme planı ve harita işleri”, MASKİ.K- .. “Kanalizasyon sayısal işletme planı ve harita işleri” vb. poz numaraları ile ihale kapsamında yer almaktadır.

Sayısal verinin maliyeti, işin kapsamına göre değişmektedir. Örneğin, iş artışlı toplam sözleşme bedeli 4.589.553,89 TL olan Manisa İli Selendi İlçe Merkezinde Yağmursuyu, Kanalizasyon ve İçmesuyu İnşaatı Yapım İşinde son hakedişte; sayısallaştırma işlemi için;

Tablo 15 : Sayısallaştırma İşleri Poz No ve Birim Fiyatları

Poz No	Yapılan İşin Cinsi	Birim Fiyatı (TL)	Miktarı	Tutarı (TL)
MASKİ. K-08	Kanalizasyon sayısal işletme planı ve harita işleri	40,00	740,80	29.632,00
MASKİ. YS-14	Yağmursuyu sayısal işletme planı ve harita işleri	40,00	349,00	13.960,00
MASKİ. İS-08	İçme suyu sayısal işletme planı ve harita işleri	35,00	363,00	12.705,00
Toplam				56.297,00

Ödenmiştir.

İhale bedelinin yaklaşık %12’sini sayısallaştırma işlemi oluşturmaktadır. Yapılan bu sayısallaştırma işlemi, kurulan CBS ile uyumlu değildir. Bu nedenle, MASKİ geçmiş yıllarda ihaleler kapsamında toplanan verileri CBS’ye aktarmaya çalışmaktadır. MASKİ hemen hemen bütün işlerinde sayısal verileri ihale kapsamına almaktadır. İhaleli işlerde, sayısallaştırma işlemi mevcut düzenlemeler çerçevesinde yapılmaya devam edilirse, kurum belli bir maliyetle elde edilen bu verileri CBS’ye uyumlu hale getirmek için ilave personel tahsis etmek ve/veya hizmet almak zorunda kalacaktır.

CBS’nin daha kısa sürede kullanıma girmesi ve etkin kullanımının sağlanması, ilave iş

yükü ve maliyet yaratılmaması için 2019 ve izleyen yıllarda yapılacak ihalelerde, ihale konusu işlerde sayısallaştırma işinin CBS'ye uyumlu veri teminini sağlayacak şekilde düzenlenmesi uygun olacaktır.

Tablo 16 : MASKİ 'nin Sayısallaştırma İşleri Poz No ve Birim Fiyatları

MASKİ			İLBANK (%20 Yüklenici karı hariç)			
Poz No	Yapılan İşin Cinsi	Birim Fiyatı (TL)	Poz No	Yapılan İşin Cinsi	Birim Fiyatı (TL) 2018	Birim Fiyatı (TL) 2018
MASKİ.YS-..	Yağmursuyu sayısal işletme planı ve harita işleri	İLBANK birim fiyatı+ %20 Yüklenici karı	33.239203	Sayısal kanalizasyon (Şebeke) işletme planı harita işleri	56,04	46,70
			33.239103/1	İçmesuyu ve kanalizasyon tesislerinin sayısal işletme düzenleme ve çizim işleri	6,64	5,53
			Sayısal İşletme Planı Birim Maliyet		62,68	52,23
MASKİ.K-..	Kanalizasyon sayısal işletme planı ve harita işleri	İLBANK birim fiyatı+ %20 Yüklenici karı	33.239203	Sayısal kanalizasyon (Şebeke) işletme planı harita işleri	56,04	46,70
			33.239103/1	İçmesuyu ve kanalizasyon tesislerinin sayısal işletme düzenleme ve çizim işleri	6,64	5,53
			Sayısal İşletme Planı Birim Maliyet		62,68	52,23
MASKİ.İS-..	İçme suyu sayısal işletme planı ve harita işleri	İLBANK birim fiyatı+ %20 Yüklenici karı	33.239102	Sayısal içmesuyu (İsale Hatları) işletme planı harita işleri	58,66	48,88
			33.239103/1	İçmesuyu ve kanalizasyon tesislerinin sayısal işletme düzenleme ve çizim işleri	6,64	5,53
			Sayısal İşletme Planı Birim Maliyet		65,30	54,41
MASKİ. D..	Depo onarım tesis sayısal işletme planı ve harita işleri		33.239103	Sayısal içmesuyu (Şebeke Hatları) işletme planı harita işleri	50,71	41,26
			33.239103/1	İçmesuyu ve kanalizasyon tesislerinin sayısal işletme düzenleme ve çizim işleri	6,64	5,53
			Sayısal İşletme Planı Birim Maliyet		57,35	46,79

BGL ÖZEL-..	İçmesuyu ve Kanalizasyon Birlikte Sayısal İşletme Planı Yapılması	59,42	33.239203	Sayısal kanalizasyon (Şebeke) işletme planı harita işleri	56,04	
			33.239103	Sayısal içmesuyu (Şebeke Hatları) işletme planı harita işleri	50,71	
			33.239103/1	İçmesuyu ve kanalizasyon tesislerinin sayısal işletme düzenleme ve çizim işleri	6,64	

Kamu idaresi cevabında; Özetle, “Gerçekleştirilen ihaleler kapsamında elde edilen sayısal işletme verileri, ilgili işlere ait şartname ve sözleşmelere uygun olarak dijital ve basılı ortamda Kurumumuza teslim edilmekte, ardından bu veriler Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından işlenerek CBS uyumlu altlıklar oluşturulmaktadır. Elde edilen sayısal işletme verilerinin CBS’ ye aktarılması işlemi esnasında uyumsuzluklar tespit edilmiş olup, bu durumun önüne geçilmesi ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması amacıyla bundan sonra Kurumumuzca gerçekleştirilecek ihalelerde kullanılmak üzere, CBS uyumlu sayısal işletme verisi elde edilmesine yönelik özel teknik şartname hazırlama çalışmalarına başlanmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Sorumlular tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda hareket edilerek, CBS uyumlu sayısal işletme verisi elde edilmesine yönelik özel teknik şartname hazırlama çalışmalarına başlandığı bildirilmiştir.

BULGU 13: Coğrafi Bilgi Sistemi(CBS) Yazılım Alımında, İzleyen Yıllarda İlave Modül Alımı, Bakım ve Güncelleme Hizmetlerinin Ekonomik Teminini Sağlayacak Düzenlemelere Yer Verilmemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün (MASKİ) 2018 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS) yazılım alındığı, alım sözleşmelerinde izleyen yıllarda güncelleme ve bakım hizmetleri ile ilave modül alımlarının ekonomik teminini sağlayacak düzenlemelere yer verilmediği görülmüştür.

Kurum, 2018 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21/f maddesine göre, pazarlık usulü ile Coğrafi Alt Yapı Bilgi Sistemi Alımı yapmıştır. Yüklenici ... Coğrafya Sistemi Bilişim Sistemleri ve Mühendislik Limited Şirketi ile yapılan sözleşmede, “montaj, işletmeye

alma, eğitim, bakım, yedek parça gibi destek hizmetlerini düzenleyen 33'üncü madde de herhangi bir düzenleme yapılmamış ve boş bırakılmıştır. İşin Teknik Şartnamesinin 12'nci maddesinde "Garanti ve Bakım Hizmetleri" düzenlenmiştir. Buna göre;

" 12.1 İş, alım sonrası garanti aşamasını da öngörmektedir.

12.2. Şartnamede belirtilen tüm yazılımların garanti süresi İdareye yazılımın teslim tarihinden itibaren 1 (Bir) yıl olacaktır.

12.3. İdarenin istemesi durumunda garanti sürelerinin bitiminden sonra bakım anlaşması yapılacaktır. Bakım süreci takip eden senelerde her yıl anlaşma ile yenilenecektir.

12.4. Uygulama teknik desteği bakım süresince verilecektir..."

Teknik şartnamenin anılan maddesinde belirtildiği üzere, İdare garanti süresinin bitiminden sonra ilgili firmadan bakım hizmeti almak zorunda kalacaktır.

Ayrıca, Kurumun hazırladığı Altyapı Bilgi Sistemi Proje dokümanında, sistemin kurulumu 3 faz olarak planlanmıştır. 2'nci ve 3'üncü fazlarda "Altyapı Bilgi Sistemi Yönetimi Yazılımı Base Modülü, Analiz Modülü, Network Modülü, Hidrolik Modelleme Modülü vb. sistemin geliştirilmesine yönelik planlama yapılmıştır. Sistemin bakımı, güncellenmesi ve ilave modüllerin alınmasında, teknolojinin gereği idareler, ilk alım yapılan firmaya bağımlı hale gelmektedir. Gerek sözleşmede gerekse şartnamelerde izleyen yıllarda alınacak hizmetlerin ve yazılım alımlarının ekonomik teminine yönelik bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bilindiği üzere, yazılım sürekli güncelleme ve bakım yapılmasını gerektirmektedir. Açık kaynak kodlu olmadığı sürece, ilgili firmaya bağımlılık söz konusudur. Bu durumda, yazılım bakım, güncelleme ve sistemi geliştirmek için yapılan ilave yazılım alımlarının ekonomik temini, ancak başlangıç sözleşmesine bu konuda konulacak şartlarla mümkün olabilecektir. MASKİ'nin 2018 yılında yaptığı Coğrafi Alt Yapı Bilgi Sistemi Alım sözleşmesinde izleyen yıllarda yapılacak ilave modül alımlarının, bakım ve güncelleme hizmetlerinin ekonomik teminini sağlayacak bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Yazılım alımlarında bakım, güncelleme hizmetleri ve sisteme için yapılacak ilave yazılım alımların ekonomik teminine yönelik düzenleme yapılması kamu menfaatlerinin korunması açısından büyük önem arz etmektedir. Yukarıda açıklanan sakıncaları ortadan kaldırmak için yazılım alım sözleşmelerinde izleyen yıllarda bakım ve güncelleme hizmetlerinin ve kurulan sistemle bağlantılı yazılım alımlarının daha ekonomik teminini

sağlayacak düzenlemelere yer verilmesi uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen, “Coğrafi Bilgi Sistemi ile ilgili izleyen dönemlerde yapılacak yazılım alımlarında, güncelleme ve bakım hizmetleri ile modül alımlarının şartname veya sözleşmelerinde ekonomik teminine yönelik maddelere yer verilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Sorumlular tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

BULGU 14: Elektrik Dağıtım/Tedarik Şirketine “Güvence Bedeli” Ödemelerinde Bulunulması ve “Güvence Bedeli” Alım Amacının Kamu Tüzel Kişiliği İle Bağdaşmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Elektrik dağıtım/tedarik şirketine güvence bedeli adı altında ödemelerde bulunulduğu görülmüştür.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği “Güvence bedeli” başlıklı 19’uncu maddesinin birinci fıkrasında;

“Tedarikçi, tüketimi düşük serbest tüketiciden elektrik enerjisi ve/veya kapasite satışına ait ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme riskine karşılık güvence bedelini anlaşma yapılırken nakit ya da teminat mektubu olarak talep edebilir. Güvence bedelinin peşin ya da taksitlendirme yoluyla alınıp alınmayacağı ve ne zaman talep edileceğine ilişkin hususlar ikili anlaşmada açıkça ifade edilir.”

denilmektedir.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği Elektrik Piyasası Kanunu’na, dayanılarak hazırlanmış ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından Resmi Gazete ’de yayımlanmıştır. Kanun’da da güvence bedeli alınacağına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Yani “Güvence Bedeli ”ne ilişkin düzenleme ikincil mevzuat ile yapılmıştır.

Dağıtım/Tedarik Şirketleri, tüketicinin borcunu ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme gibi risklere karşı, abonelik sırasında güvence bedelini teminat olarak almaktadırlar. Alınan bu teminat tüketicinin aboneliğini sonlandırması halinde de iade edilmektedir. Satış sözleşmesinin feshi veya sona ermesi veya eski sayacın ön ödemeli sayaçla değiştirilmesi gibi durumlarda güvence bedelleri iade edilmektedir. İade işlemi ise müşterinin tüm borçlarını

ödenmiş olması, nakit olarak alınan güvence bedellerinin ilgili mevzuat çerçevesinde güncelleştirilmesi ve yapılan sözleşmelerin değerlendirilmesi gibi temel şartların oluşmasıyla gerçekleşmektedir. Yani güvence bedeli adı altında yapılan ödemeler kesintisiz ve sürekli olmayıp, gerekli şartlar oluştuğunda ilgisine iade edilmektedir.

Ancak Kamu kurum ve kuruluşları, devletin temel yapısını oluşturan ve sürekliliği olan kurumlardır. Dolayısıyla elektrik ve doğal gaz alımları da kamu kurum ve kuruluşları için süreklilik arz eden alımlardır. Bu nedenlerle Kamu kaynağının süresiz olarak özel hukuk alanında rehin tutulması gibi bir uygulama söz konusu olmaktadır. Bu uygulama hem kamu kaynağının kullanılması ve değerlendirilmesini kısıtlamakta hem de özel sektör dâhil tüm toplumsal işleyişin alt yapısını hazırlayan kamu ve kuruluşlarının varoluş amacıyla bağdaşmamaktadır.

Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, İdare tarafından son beş yıl için toplamda 12.262.296,44 TL kamu kaynağı “güvence bedeli” altında bir firmaya ödenmiştir. Ülke genelindeki kamu idareleri dikkate alındığında, önemli miktarda kamu kaynağının sınırsız süre ile güvence bedeli olarak ödendiği ve kamu yararına kullanımının kısıtlanmış olduğu görülecektir.

Ayrıca yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, güvence bedeli alınması emredici hukuk kurallarına bağlanmış bir değer olmayıp, imzalanacak sözleşmeler kapsamında güvence bedelinin alınıp alınmayacağı ikili anlaşmalara bağlanmıştır. Taraflardan birinin kamu tüzel kişiliği olduğu düşünüldüğünde, kamu tüzel kişiliği tarafından ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi gibi bir riskin de söz konusu olmayacağı açıktır.

Söyle ki; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “giderlerin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33’ncü maddesinde harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun’un “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’ncü maddesinde ise, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Ancak, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen tutarlar, mahkeme kararı üzerine ödenir.

Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Dolayısıyla, Dağıtım şirketlerinin alacaklarının güvence altına alınmasını öngören düzenlemelere kamu kurumları açısından gerek kalmamakta, bir giderin gerçekleştirilmesi ve hak sahiplerine ödenmesi Kanun hükümleriyle güvence altına alınmış olmaktadır.

Ayrıca, Dağıtım/tedarik şirketlerinin kanunlarında ve yönetmeliklerinde, “güvence bedeli” alınmasına ilişkin kamu-özel ayrımı yapılmamış olmakla birlikte, kamu kurum ve kuruluşları açısından “güvence bedeli” ödenmesini gerektiren bir hususun bulunmadığı açıktır.

Yukarıda açıklandığı üzere, anılan şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarından “güvence bedeli” alınmamasına ilişkin düzenleme yapılması, kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması için konunun ilgili mercilere iletilmesi uygun olacaktır.

Tablo 17 : Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarafından 31.12.2018 İtibariyle Ödenen Güvence Bedelleri İcmali

Dönem/Yıl	Elektrik Alımları İçin		
	Güvence Bedeli Tanımı	Güvence Bedeli Ödenen Kurum/Kuruluş	Güvence Bedeli Tutarı (TL)
2014	-	-	-
2015	Abonelik Bedeli	G... E...	17.601,02
2016	Abonelik Bedeli	G... E...	55.368,92
2017	Abonelik Bedeli	G... E...	97.581,28
2018	Abonelik Bedeli	G... E...	6.900,48
2018	Abonelik Bedeli (Banka Teminat Mektubu)	G... E...	12.084.844,74
TOPLAM			12.262.296,44

Kamu idaresi cevabında; Özetle, “Güvence bedeli olarak tespit edilen rakamların yüksek miktarları içermesi, kamu kaynaklarının güvence bedeli adı altında enerji tedarik şirketlerine verilmesinin kamu yatırımlarını olumsuz etkileyeceğini, bundan dolayı bir kamu kurumu olan Genel Müdürlükten güvence bedeli istenilmemesi gerektiğini içeren 07/03/2018 tarih ve E.11343 sayılı yazı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumuna yazılmıştır. Kurumumuzun güvence bedelinden muaf olabilmesi için mevzuat değişikliği gerekmektedir.” Şeklinde ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu kurum ve kuruluşları, devletin temel yapısını oluşturan ve sürekliliği olan kurumlardır. Dolayısıyla elektrik ve doğal gaz alımları da kamu kurum ve kuruluşları için süreklilik arz eden alımlardır. Bu nedenlerle Kamu kaynağının süresiz olarak özel hukuk alanında rehin tutulması gibi bir uygulama söz konusu olmaktadır. Bu uygulama hem kamu kaynağının kullanılması ve değerlendirilmesini kısıtlamakta hem de özel sektör dâhil tüm toplumsal işleyişin alt yapısını hazırlayan kamu ve kuruluşlarının varoluş amacıyla bağdaşmamaktadır. Bulguda da belirtildiği üzere, anılan şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarından güvence bedeli alınmamasına ilişkin düzenleme yapılması, kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması için konunun ilgili mercilere iletilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 15: Kurum Taşınmazlarının Tespit ve Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Tam ve Doğru Yapılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2018 yılı mali tablolar ve eki belgelerinin incelenmesinde; tapuda kayıtlı taşınmazların “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre yapılan kayıtlardaki değerleri ile muhasebe kayıtlarında tutarlılığın sağlanamadığı görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” ile düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik’in taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 6’ncı maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personel;

a) Kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla,

b) Herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları durumunda kayıt, defter ve belgelerini devir ve teslim etmek, göreve başladıklarında devir ve teslim almakla,

c) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama

yetkililerine karşı sorumlu olup, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuatı gereğince harcama yetkilisi adına hazırlayacakları Ek 1’deki Kayıt Planına göre oluşturulan formları, en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapılanlar ise aynı ayın sonuna kadar, maliki kamu idaresine göndermekle, yükümlüdür.”

Denilmektedir.

Yönetmeliğin 7’ inci maddesinde ise, taşınmazların kayıt şekli açıklanmıştır.

Söz konusu Yönetmelik’ in 5’ inci maddesine göre, mevcut taşınmazların kayıtlarının 31.12.2017 tarihine kadar yapılması gerekmektedir.

Manisa Büyükşehir Belediyesi MASKİ’ nin 31.12.2018 tarihine kadar anılan Yönetmelik hükmü gereği;

- Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu (Ek 2),
- Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu (Ek 3),
- Sınırlı Aynı Hakları İle Kişisel Haklar ve Tahsis Formu –Belediyeler (Ek 6),
- Sınırlı Aynı Hakları İle Kişisel Haklar ve Tahsis Formu –Hazine (Ek 6),

formlarının hazırladığı görülmüştür. Kurumun orta malları olmadığı için “Orta Malları Formu (Ek 4)” düzenlenmemiştir.

31.12.2018 tarihi itibariyle, MASKİ ’nin 730 taşınmazı bulunmakta ve Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar formunda 30.356.940,64 TL değerle yer almaktadır. Kurumun 2018 yılsonu bilançosundaki taşınmazların değeri, aşağıda tabloda gösterildiği üzere toplam 464.404.092,57 TL’dir. Bu durumda taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında 434.047.151,93 TL fark oluşmaktadır. Kayıtlar arasındaki farklılığın ortadan kaldırılması ve taşınmazların gerçek durumunun muhasebe kayıtlarına yansıtılması gerekmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere MASKİ anılan yönetmelik hükümlerine uygun olarak, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerini 31.12.2018 tarihine kadar tamamlamıştır. Ancak, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerindeki ve muhasebe kayıtlarındaki değerler arasında tutarlılık sağlanamamıştır. Kurum taşınmazlarının “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin

Yönetmelik” göre yapılan kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki tutarlılığın sağlanması uygun olacaktır.

Tablo 18 : MASKİ Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı Taşınmaz İcmal Tablosu

		Toplam Taşınmaz Sayısı	Taşınmaz Değerleri Toplamı (TL)	Açıklama
1	Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu (Ek 2)	730	30.356.940,64	Rayiç ve İz Bedeli
2	Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu (Ek 3)	10	10.763,73	İz Bedeli
3	Sınırlı Aynı Hakları İle Kişisel Haklar ve Tahsis Formu – Belediyeler (Ek 6)	35	1.566.086,84	Rayiç Bedeli
4	Sınırlı Aynı Hakları İle Kişisel Haklar ve Tahsis Formu –Hazine (Ek 6)	7	126.532.026,92	Rayiç Bedeli

Tablo 19 : 31.12.2018 tarihli Bilançoda Yer Alan Taşınmazlar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Tutarı (TL)
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	155.745.976,77
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	271.795.338,23
252	Binalar Hesabı	36.862.777,57
Toplam		464.404.092,57

Kamu idaresi cevabında; Aynen, “Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığınca, Kamu Taşınmazlarının Kaydına İlişkin Yönetmelikte belirlenen esaslara göre, mevcut taşınmazların kayıt altına alınma ve adı geçen Yönetmeliğin ekli cetvellerinde belirtilen ayrımlara göre işlenerek muhasebe birimine gönderilme işlemleri tamamlanmıştır. Kayıtlarda oluşan değişiklikler de Yönetmelik gereği yine belirlenen süreler içerisinde bildirilmeye devam edilmektedir.

17 numaralı Bulguda belirtilen uyumsuzluğun ana sebebinin, mali mevzuat açısından muhasebe kayıtlarının oluşturulma esasları ile Kamu Taşınmazlarının Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasında senkronizasyon olmamasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Örneğin; Yönetmelik hükümleri gereği iz bedeli üzerinden takip edilmesi zorunlu olan bir taşınmazın, mali mevzuat açısından maliyet bedeli ile kayıt altına alınması gerekmektedir.

Tabloda gösterilen taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki farkın diğer bir nedeni ise, Geçici Kabul Tutanağı düzenlenmiş olan yatırım harcamalarının muhasebe kayıtlarına yansımış olduğu halde, taşınmaz kayıtlarına yansımamış olmasından kaynaklanmaktadır. Taşınmaz kayıtlarına yansıtılması için ilgili birim tarafından çalışmalara devam edilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Denetlenen kurum tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar benimsenmiş, önerilerimiz doğrultusunda, taşınmazlar kayıtlarındaki farklılıkların düzeltilmesi ve muhasebe kayıtlarına yansıtılması için çalışmalar yapılmıştır. Bu çerçevede, tapuda kayıtlı taşınmazların “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe” uygun olarak kayıt edilme işlemi 31.12.2018 itibariyle tamamlanmıştır.

Ancak Yönetmelik hükümleri gereği iz bedeli üzerinden takip edilmesi zorunlu olan bir taşınmazın, mali mevzuat açısından maliyet bedeli ile kayıt altına alınması nedeniyle, taşınmaz kayıt sistemi ile muhasebe kayıtlarındaki değerler arasındaki tutarlılık sağlanamamıştır. Bu durum, taşınmazların gerçek durumunun Kurum bilançosunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına doğru bir şekilde yansıtılamamasına yol açmaktadır.

Taşınmaz kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında farklılıkların düzeltilebilmesi için taşınmaz bedellerine ilişkin “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” ile “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” hükümlerinin uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Anılan yönetmelik hükümlerindeki uyumsuzluğun giderilmesi için ilgili mercilere yazılması uygun olacaktır.

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

8. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR****BİLANÇO****31.12.2018**

Aktif Hesaplar			Pasif Hesaplar		
Hesap Kodu	Hesap Adı	Cari Yıl/TL	Hesap kodu	Hesap adı	Cari Yıl/TL
I	Dönen Varlıklar	85.541.189,98	III	Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	177.394.423,26
10	Hazır Değerler	3.850.594,26	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	37.771.342,60
102	Banka Hesabı	1.696.930,41	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	37.771.342,60
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	2.153.663,85	32	Faaliyet Borçları	77.593.515,53
12	Faaliyet Alacakları	20.556.439,60	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	77.593.515,53
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	20.556.343,13	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	59.207.181,41
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	96,47	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	16.537.528,64
13	Kurum Alacakları	2.124.980,43	333	Emanetler Hesabı	42.669.652,77
139	Diğer Kurum Alacakları Hesabı	2.124.980,43	36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	2.822.383,72
14	Diğer Alacaklar	183.284,70	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	2.308.135,31
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	183.284,70	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	486.305,74
15	Stoklar	23.040.831,28	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	27.942,67
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	23.040.831,28	IV	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	356.938.917,97
16	Ön Ödemeler	589.710,29	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	330.512.758,42
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	589.710,29	400	Banka Kredileri Hesabı	330.512.758,42
19	Diğer Dönen Varlıklar	35.195.349,42	47	Borç Ve Gider Karşılıkları	7.368.940,34
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	35.195.349,42	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	5.618.695,29
II	Duran Varlıklar	696.137.464,68	479	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	1.750.245,05
22	Faaliyet Alacakları	6.096.329,34	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	19.057.219,21
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	5.916.038,54	481	Gider Tahakkukları Hesabı	19.057.219,21
226	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	180.290,80	V	Öz Kaynaklar	247.345.313,43
25	Maddi Duran Varlıklar	682.849.569,34	50	Net Değer	16.524.496,44
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	155.745.976,77	500	Net Değer Hesabı	16.524.496,44
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	271.795.338,23	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	199.412.888,98
252	Binalar Hesabı	36.862.777,57	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	199.412.888,98
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	14.561.898,90	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	31.407.928,01
254	Taşıtlar Hesabı	29.909.121,94	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	31.407.928,01
255	Demirbaşlar Hesabı	8.344.977,49			
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-36.298.400,58			
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	201.927.879,02			
260	Haklar Hesabı	2.554.871,00			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-2.554.871,00			
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler	7.191.566,00			
280	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	7.191.566,00			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	394.038,86			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-394.038,86			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

AKTİF TOPLAM			PASİF TOPLAM		
		781.678.654,66			781.678.654,66
IX	Nazım Hesaplar	395.859.889,63	IX	Nazım Hesaplar	395.859.889,63
90	Ödenek Hesapları	73.482.000,00	90	Ödenek Hesapları	73.482.000,00
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	73.482.000,00	900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	73.482.000,00
91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	44.347.386,49	91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	44.347.386,49
910	Teminat Mektupları Hesabı	32.262.541,75	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	32.262.541,75
914	Verilen Teminat Mektupları Hesabı	12.084.844,74	915	Verilen Teminat Mektupları Karşılığı Hesabı	12.084.844,74
92	Taahhüt Hesapları	268.174.573,03	92	Taahhüt Hesapları	268.174.573,03
920	Gider Taahhütleri Hesabı	268.174.573,03	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	268.174.573,03
94	Değerli Kağıt Ve Özel Tahakkuk Hesapları	7.979.796,14	94	Değerli Kağıt Ve Özel Tahakkuk Hesapları	7.979.796,14
948	Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı	7.979.796,14	949	Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Emanetleri	7.979.796,14
99	Diğer Nazım Hesaplar	1.876.133,97	99	Diğer Nazım Hesaplar	1.876.133,97
990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar	1.876.133,97	999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	1.876.133,97
	Toplam	1.187.579.668,89		Toplam	1.187.579.668,89
	Aktif Genel Toplam	1.969.258.323,55		Pasif Genel Toplam	1.969.258.323,55

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**31.12.2018**

Hesap Kodu		Giderin Türü	Cari Yıl	Hesap Kodu		Giderin Türü	Cari Yıl
630	1	Personel Giderleri	27.491.825,22	600	3	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	232.415.198,64
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.641.512,71	600	4	Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	3.216.406,66
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	157.875.545,02	600	5	Diğer Gelirler	90.205.630,80
630	4	Faiz Giderleri	28.178.173,80				
630	5	Cari Transferler	3.676.208,26				
630	7	Sermaye Transferleri	19.775.182,50				
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	13.720.691,65				
630	13	Amortisman Giderleri	18.933.017,15				
630	14	İlk Madde Ve Malzeme Giderleri	20.106.404,66				
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	2.200,00				
630	99	Diğer Giderler	28.547,12				
Giderler Toplamı (B)			294.429.308,09	Gelirler Toplamı (A)			325.837.236,10
FAALİYET SONUCU (A-B)				31.407.928,01			

EK 2: İZLEME

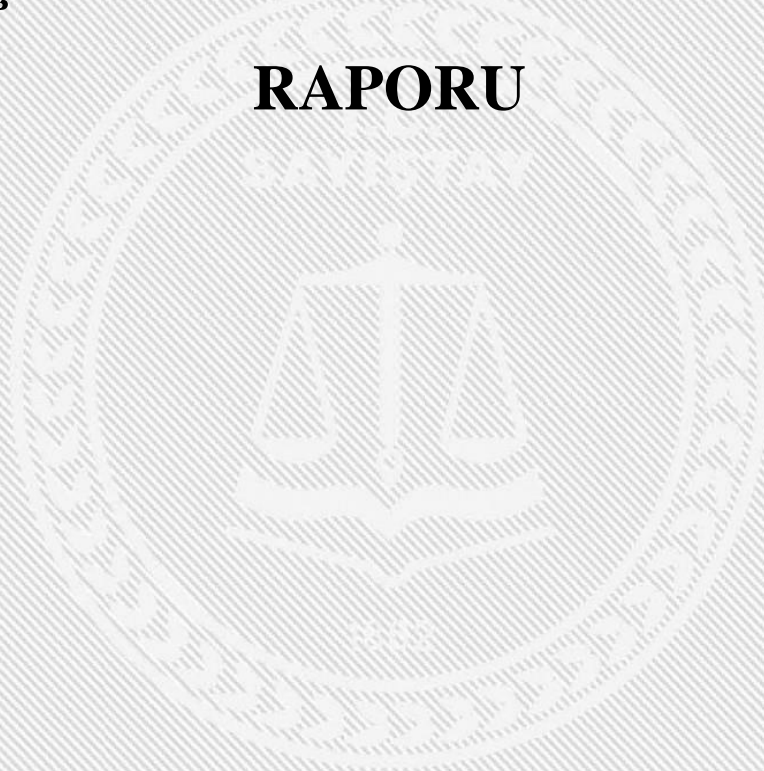
Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Büyükşehir Belediyesinin Yükümlülüğünde Olan Yağmur Sularının Uzaklaştırılması ve Dere Islahı Harcamalarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 04/05/2018 tarih ve 11527 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişi ile yapılmıştır.
Yapılandırılarak Bir Yıldan Uzun Süreli Ertelenen Su Alacaklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 2018 yılında yapılmıştır.
Vezne Tahsilatlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat

			hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 2018 yılında yapılmıştır.
Belediyelerden Devralınan Su Aboneliklerine Ait Güvence Bedellerinin İlgili Belediyelerden Tahsil Edilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 2018 yılı denetimimiz tespitlerimiz bulunmaktadır. İlgili husus 2018 yılı Raporunun “Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde 3 nolu bulgu ile konu yapılmıştır.
Kira Sözleşmelerinde Kira Bedelinden Gelir Vergisi ve Sair Kanuni Kesintilerin Yapılacağına İlişkin Düzenleme Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır.

Sözleşmeli Personele Asgari Ücretin Altında Sözleşme Ücreti Belirlenmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 2018 yılı denetimimizde tespitlerimiz bulunmaktadır. İlgili husus 2018 Raporunu “Kamu İdaresine Bildirilecek Hususlar” Ekinde 4 nolu başlıkla konu yapılmıştır.
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenen ve Yılı İçinde Kabulleri Yapılan İşlerin İlgili Hesaplara Aktarılmaması ve Dönem Sonu Muhasebe Kayıtları ile İlgili Birimlerin Kayıtlarının Uyumlu Olmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli muhasebe kayıtları 2018 yılında yapılmıştır.
Kurum Taşınmazlarının Tespit ve Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Tam ve Doğru Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 2018 yılı denetimimizde tespitlerimiz bulunmaktadır. İlgili husus 2018 yılı Raporunun

			“Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde 15 nolu bulgu ile konu yapılmıştır.
Kişilerden Alacaklar Hesabının Hatalı Kullanımı ve Alacak Takip Dosyalarının Tutulmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından, bulguda bahsi geçen mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında gerekli çalışmalar başlatılmıştır.

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
SU VE KANALİZASYON İDARESİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	53
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	53
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	54
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	54
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	54
6. DENETİM BULGULARI.....	56

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1:Örnek 1, Plan Proje Yatırım ve İnşaat Dairesi Başkanlığı.....	65
---	----

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Bazı Hedefler İçin Belirlenen Performans Göstergesi Sadece Çıktı Odaklı Olması ve Hedefe Ulaşıp Ulaşılmadığını Ölçme Yetisine Sahip Olmaması
2. Stratejik Planda Amaç, Hedef ve Stratejilerin Geliştirilmesine Uygun Şekilde Durum Analizi Yapılmaması
3. Stratejik Planda İzleme ve Değerlendirmenin Nasıl Yapılacağına Belirlenmemesi
4. Stratejik Planda, Planın Stratejik Olma Niteliği İle Bağdaşmayacak Sayıda Stratejik Amaç ve Hedef Belirlenmesi
5. Stratejik Planda, Stratejik Amaç ve Hedefler, Performans Göstergeleri ve Faaliyetlerin Yeterli, Birbiri İle Bağlantılı ve Uyumlu Bir Şekilde Oluşturulmaması
6. Stratejik Planda, Üst Politika Belgelerinin Analizine Yer Verilmemesi
7. Tüm Su ve Kanalizasyon İdareleri İçin Rutin Sayılabilecek, Amaçla İlişkisi Kurulamayan ve Hedef Niteliği Taşımayan Bazı Faaliyetlerin Hedef Olarak Belirlenmesi
8. Stratejik Planlama - Performans Programı - Bütçe İlişkisinin Sağlıklı Biçimde Kurulmamasının Bu Sistemden Beklenen Faydayı Azaltması
9. Stratejik Plan ve Performans Programının Hazırlanmasındaki Bazı Zafiyetler İzleme ve Değerlendirmeye de Yansıması Nedeniyle, İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sisteminin Gereklerinin Yeterli Ölçüde Yerine Getirilememesi
10. İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sistemi ve Sistemin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik, Veri Toplama Ve Analizini İçeren, Yeterli Bir Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

1. ÖZET

Bu rapor, Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015- 2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Denetimimiz sonucunda, Kurumun performans yönetim sisteminde bazı hususlar tespit edilmiştir. Söz konusu hususlara, özet olarak “Genel Değerlendirme” bölümünde, detaylı olarak denetim bulgularında yer verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay’a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak

işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) yayımladığı, 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

MASKİ'nin denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dokümanları yasal süreler içinde hazırlamıştır. Sürecin daha sağlıklı işlemesine katkı sağlayacak bazı önemli hususlara aşağıda yer verilmiştir.

MASKİ'nin Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporundan oluşan doküman seti mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde, belirlenen şablona uygun başlıklar altında üretilmiştir.

Ancak, stratejik plan ve performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi için tüm kamu kurumları gibi MASKİ'nin Stratejik Planlama ile oluşturulan sistemin ve mantığının daha iyi algılanmasına yönelik çabalarını sürdürmesine gereksinim vardır.

MASKİ raporlama temel gerekliliklerini yerine getirmektedir. Ancak, denetim bulguları bölümünde açıklanacağı üzere, belediyenin süreklilik arz eden faaliyetlerinin, söz konusu hizmetlerde nasıl bir iyileştirme yapılacağı belirlenmeden stratejik plana alınması, stratejik planın stratejik olma özelliğini kaybetmesi ile sonuçlanmıştır. Bazı hedeflerde, araçların performans göstergesi gibi ifade edilmesi, ölçülebilir performans göstergeleri tespit edilmemesi faaliyet raporlarını da ölçme/değerlendirme karakterinden yoksun bırakmıştır. Performans ölçümü döngüsünün sağlıklı ve işlevsel biçimde işleyişi için sistemin planlamadan başlayarak, performans ölçümünün gerçekleştirilmesini sağlayacak unsurlarına da odaklanması ve performans bilgisinin içeriğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Performans yönetiminin stratejik ve önceliklere dayanan bir sistem olduğu unutulmamalıdır. Stratejik Planlar, kurumsal önceliklerin ve stratejilerin belirlendiği temel belgelerdir. Her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilmek, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur ve performans ölçümünü yararsız kılmaktadır.

Kurum yönetimlerinin kamu hizmetlerini daha iyi yürütmeleri için performans hakkında ilgili, doğru ve güvenilir bilgiye süreklilik temelinde ulaşmaları gerekir. Performansın sistematik olarak ölçümü ve değerlendirilmesi sayesinde hizmetlerin daha iyi yapılması ve vatandaş ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesinin önündeki problemlerin de daha kolay saptanması beklenir.

Stratejik Plan ve performans ölçümünün yasal bir zorunluluk ve amaç olarak değil,

kurumun daha planlı bir şekilde faaliyetlerini yürütmesinde, sorunların belirlenmesi ve çözümünde destek sağlayan iyi bir yönetim aracı olarak görülmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, başta yönetim kademesi olmak üzere, tüm çalışanlarca stratejik planlamanın ve performans ölçümünün önemini anlaşılması ve sahiplenilmesi, sistemin başarısı için kritik önemdedir. Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da, doğru sonuçlara ulaşılmasında önemli bir aşama oluşturmaktadır.

MASKİ 31 Mart 2014 tarihinde kurulduktan sonra, 2015-2019 Stratejik Planını hazırlamak ve bunun hayata geçirilmesini sağlayacak alt yapının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalar, MASKİ'nin üst yönetiminin, stratejik planlama çerçevesinde öngörülen sistemi benimsediğine ve pozitif yaklaştığına ilişkin önemli bir göstergedir. Performans ölçümü ülkemiz kamu yönetimi için görece yeni bir yönetim aracıdır. MASKİ'nin 2015-2019 Stratejik Planı yeni bir yönetim aracının yeterli bir şekilde kullanılmamasının zafiyetlerini içermektedir. Stratejik plan ve performans programlarında MASKİ'nin rutin hizmetleri ve yatırımları yerine kurumsal stratejilere ve önceliklere odaklanılmasına ihtiyaç vardır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Bazı Hedefler İçin Belirlenen Performans Göstergesi Sadece Çıktı Odaklı Olması ve Hedefe Ulaşıp Ulaşılmadığını Ölçme Yetisine Sahip Olmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2015-2019 Stratejik Planında bazı hedefler için sadece çıktı odaklı performans göstergesi belirlenmiştir. Örneğin;

Stratejik Amaç 5: İçme suyu tasarrufu konusunda halkın bilinçlenmesine yönelik çalışmaların yapılması.

Hedef 5.1: Her yıl, 22 Mart Dünya Su Günü'nde il genelinde suyun önemine ilişkin etkinliklerin düzenlenmesi

Bu amaç ve hedefe ilişkin belirlenen faaliyet ve performans göstergesi şu şekildedir:

Faaliyet 5.1.1	Sivil toplum kuruluşlarıyla dört (4) etkinlik	4 adet
----------------	---	--------

düzenlenmesi

Performans Göstergesi 5.1.1.1

Düzenlenmesi planlanan etkinliklerin,
düzenlenmesi planlanan etkinliklere oranı

4 adet

Hedef ve hedefe yönelik olarak tasarlanan faaliyetler göz önüne alındığında, sadece yapılan etkinlik sayısına ilişkin performans bilgisinin hedefe ulaşımı değerlendirmek için yeterli olamayacağı açıktır. Tasarlanan etkinliklerin yapılması, bu etkinlikler ile ulaşılmak istenilen sonuçlar elde edilebildiği oranda bir anlam ifade edecektir.

Hedef 5.2: Beş (5) yıllık plan dönemi içinde, su kayıp ve kaçaklarının azaltılması yönünde çalışmalar yapılması,

Bu amaç ve hedefe ilişkin belirlenen faaliyet ve performans göstergesi şu şekildedir:

Faaliyet 5.2.1

Fiziki kaçakların tespiti ve müdahale edilmesi

Performans Göstergesi

Fiziki kaçakların tespiti ve müdahale edilmesi
oranı

1

Amaç ve hedefler incelendiğinde ne tür sonuçlar elde edilmek istendiği de görülmektedir. “İçme suyu tasarrufu konusunda halkın bilinçlenmesi” amacının gerçekleştirilmesinde, düzenlenen etkinlikler sadece bir araçtır. İçme suyu tasarrufu konusunda halkın bilinçlenmesi konusunda ölçümü sağlayan bir gösterge özelliği taşımamaktadır. Sadece çıktıyı değil, elde edilmek istenen sonuçları ölçmeye yarayan performans göstergelerinden de yararlanılması performans ölçümünden elde edilecek faydayı artıracaktır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “2020 -2024 dönemini kapsayan Stratejik Plan hazırlık çalışmalarına başlanılmış olup, yeni hazırlanacak Stratejik Planda sadece çıktıyı değil, elde edilmek istenen sonuçları ölçmeye yarayan performans göstergelerinden yararlanılarak performans ölçümünden elde edilecek faydanın artırılması sağlanacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Stratejik Planın söz konusu bulgu doğrultusunda hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçme yetisine sahip olacak şekilde performans ölçümünden elde edilecek faydanın artırılmasının sağlanacağı belirtmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

BULGU 2: Stratejik Planda Amaç, Hedef ve Stratejilerin Geliştirilmesine Uygun Şekilde Durum Analizi Yapılmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2015-2019 Stratejik Planında amaç, hedef ve stratejilerin geliştirilmesine uygun şekilde durum analizi yapılmamıştır.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda "*Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizinde "neredeyiz" sorusunun cevabı aranır. İdarenin geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için geçmişte neleri başardığı, hangi alanlarda hedeflerine ulaşamadığı ve bunun nedenleri, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğu, hangi yönlerinin gelişmeye açık olduğu ve idarenin kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeler değerlendirilir. Dolayısıyla bu analiz, idarenin kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olarak stratejik planlamanın diğer aşamaları için güçlü bir temel oluşturur.*" Denilmektedir.

MASKİ'nin 2015-2019 Stratejik Planında kurumsal yapı değerlendirilirken, sadece 2014 yılında mevcut mali yapı, insan kaynakları ve fiziki yapının tespiti yapılmış, ihtiyaç analizi yapılmamıştır. Örneğin mali yapı değerlendirilirken sadece kurumun 2014 yılı gelir ve gider bütçesine yer verilmiş, Onuncu Kalkınma Planında yer alan "Belediyelerin acil nitelikli, fakat finansmanı yetersiz içme suyu ve kanalizasyon projelerine kaynak sağlayacak SUKAP projesi" önemli bir fırsat ve finansman kaynağı olarak değerlendirilmemiştir. Yine insan kaynakları değerlendirilirken, kadın ve erkek memur ve işçi personel sayısı verilmiştir. Oysa personelin eğitimi ve niteliğinin değerlendirilmesi, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi için daha büyük önem taşımaktadır.

Stratejik Plan yapılırken mevcut durum analizi, idarenin geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesine katkı sağlayacak şekilde yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; "Yeni Stratejik Plan hazırlanırken; mevcut durum analizi ile birlikte Kurumumuzun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirilmesine katkı sağlayacak şekilde olmasına dikkat edilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, yeni stratejik plan çalışmaları kapsamında, denetim bulgusunda belirtilen hususların giderileceği ifade edilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

BULGU 3: Stratejik Planda İzleme ve Değerlendirmenin Nasıl Yapılacağıın Belirlenmemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2015-2019 Stratejik Planında, izleme değerlendirme nasıl yapılacağı belirlenmemiştir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda izleme değerlendirme süreci, nasıl yapılacağı ve sorumlular açıklanmıştır. Kılavuza göre; *“İzleme ve değerlendirme süreci, kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlar. İzleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır. Bu karşılaştırma sonucunda gerekli görülen durumlarda stratejik planın güncellenmesi kararı verilebilir. Stratejik planın izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması gerek planın başarılı olarak uygulanması gerekse hesap verme sorumluluğu ilkesinin tesis edilmesi açısından vazgeçilmez bir husustur.*

İzleme, amaç ve hedeflere göre kaydedilen ilerlemeyi takip etmek amacıyla uygulama öncesi ve uygulama sırasında sürekli ve sistematik olarak nicel ve nitel verilerin toplandığı ve analiz edildiği tekrarlı bir süreçtir. Performans göstergeleri aracılığıyla amaç ve hedeflerin gerçekleşme sonuçlarının belirli bir sıklıkla izlenmesi ve belirlenen dönemler itibarıyla raporlanarak yöneticilerin değerlendirmesine sunulması izleme faaliyetlerini oluşturur.

Değerlendirme ise devam eden ya da tamamlanmış faaliyetlerin amaç ve hedeflere ulaşmayı ne ölçüde sağladığı ve karar alma sürecine ne ölçüde katkıda bulunduğunu belirlemek amacıyla yapılan ayrıntılı bir incelemedir. Değerlendirme ile stratejik planda yer alan amaç, hedef ve performans göstergelerinin ilgililik, etkililik, etkinlik ve sürdürülebilirliği analiz edilir.

.....

İzleme ve değerlendirme sürecinde temel sorumluluk üst yöneticidedir. Hedeflerin ve ilgili performans göstergeleri ile risklerin takibi, hedeften sorumlu birimin harcama yetkilisinin; hedeflerin gerçekleşme sonuçlarının harcama birimlerinden alınarak toplulaştırılması ve üst yöneticiye sunulması ise SGB'nin sorumluluğundadır.”

Stratejik Plandan beklenen faydanın sağlanabilmesi için planın izleme ve değerlendirilmesinin yapılması ve bu çerçevede;

- Hedeflere ilişkin sorumlulukları netleştirilmesi,

- Hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergelerle ilişkilendirilmesi,
- Performans göstergesi değerlerinin belirlenmesi,
- Uygun, doğru ve tutarlı veri ve istatistiklerin temin edilmesi,
- İhtiyaç duyulan verilerin nasıl, hangi sıklıkta ve kim tarafından temin edileceğinin tespit edilmesi ve bu kapsamdaki kısıtların belirlenmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; 2020 -2024 yıllarını kapsayacak yeni Stratejik Plan hazırlanırken; Stratejik Plandan beklenen faydanın sağlanabilmesi için planın izleme ve değerlendirilmesinin yapılmasına dikkat edilecektir. Şeklinde ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, yeni başlanan Stratejik Plan çalışmaları kapsamında Stratejik Plan Revizesi ile buna bağlı hazırlanacak Performans Programı ile yeni bir izleme ve değerlendirme sistemi kurulacağı belirtilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

BULGU 4: Stratejik Planda, Planın Stratejik Olma Niteliği İle Bağdaşmayacak Sayıda Stratejik Amaç ve Hedef Belirlenmesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2015-2019 Stratejik Planında 11 stratejik amaç ve 48 hedef belirlenmiştir. Stratejik planlamanın en belirgin özelliği bir öncelikler rejimi olmasıdır. Bu nitelik stratejik planlamayı geleneksel planlamadan farklılaştıran temel ayrıçtır. Stratejik planlamanın özü bir kurumda gerçekleştirilen her faaliyetin, her işin değil, orta ve uzun vadede ulaşılmak istenen duruma varılmasını sağlayacak stratejik atılımların planlanmasıdır. Kurum misyon ve vizyonunun tanımlanmasından sonra kuruma ilişkin bir durum analizinin gerçekleştirilmesi, mevcut durumdan hareketle vizyonda çizilen resme ulaşılabilmesini sağlayacak stratejik öneme haiz amaçların ortaya konulması gerekmektedir.

Şüphesiz kurumların, birimlerin, personelin tüm faaliyetleri, işleri önemlidir ve tümü planlanmalıdır. Tüm işlerin bir plan dahilinde yürütülmesi gerekli ve doğru olmakla birlikte stratejik planlama ve performans ölçümü konusunu açıklamaktan uzaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar; başarılabilme, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunludur ve performans ölçümünü olanaksız değilse bile, yararsız kılar. Ayrıca, her faaliyeti, amacı stratejik olarak nitelemek sonuç itibarıyla hiçbir

önceliklendirmenin olmayışıyla aynı sonucu doğurmakta ve planlamanın “stratejik” niteliğini tümüyle anlamsız kılmaktadır.

Nitekim “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda da amaç sayısının en az iki, en fazla yedi olması ve bu amaçlardan bir tanesinin de kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik oluşturulması tavsiye edilmiştir.

Çok sayıda amaç ve hedefi içeren bir ölçüm sistemi, fayda-maliyet ilişkisi yönüyle de uygun değildir. Stratejik planlama-performans ölçüm süreci kendi başına amaç olmayıp, daha iyi yönetmenin araçlarıdır. Çok sayıda amaç ve hedef, gösterge belirleme, bunların gereği olan verileri toplama ve bu verilerin analizi çok fazla işgücü ve zaman gerektiren faaliyetlerdir. Kurumların misyonlarının gereği olarak başarımları gereken asli işleri, faaliyetleri yanında salt faaliyetlerinin başarımını ölçmek için, faaliyetlerini daha bilinçli yönetmek için çok fazla karmaşık bir sistem oluşturmalarının bu sistemden elde edilecek faydayı aşan maliyetler getireceği de açıktır.

Performans yönetimi ve bu yönetim tarzının araçlarından biri olan performans ölçüm sisteminin ülkemiz kamu yönetimi için yeni bir uygulama olması, bu alana ilişkin kültürün yeterince yerleşmediği ve özümsemediği, amaç-araç dengesinin doğru bir şekilde kurulamadığı da göz önüne alınarak kurumların bir süre daha, başa çıkabilecekleri, daha mütevazî stratejik amaç ve hedef seti ile yol almaları uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “2020 – 2024 yıllarını kapsayacak Stratejik Planın hazırlanması sırasında, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda da belirtildiği gibi Planın stratejik olma niteliği ile bağdaşmayacak sayıda stratejik amaç ve hedef belirlenmemesine dikkat edilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, stratejik plan revizyon çalışmaları kapsamında, denetim bulgusunda belirtilen hususların giderileceği ifade edilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

BULGU 5: Stratejik Planda, Stratejik Amaç ve Hedefler, Performans Göstergeleri ve Faaliyetlerin Yeterli, Birbiri İle Bağlantılı ve Uyumlu Bir Şekilde Oluşturulmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2015-2019 Stratejik Planında stratejik amaç, hedef, performans hedefleri ile faaliyetler yeterli ve bir biriyle bağlantılı oluşturulmamıştır.

Örneğin stratejik Amaç 2’de “*İlimiz dahilindeki tüm atıksu arıtma tesislerinin işletilmesi*”

Hedef 2.1: “*Ahmetli, Akhisar, Alaşehir, Durasıllı, Gelenbe, Gölarmara, Karakurt, Karaoğlanlı, Keçiliköy, Kırkağaç, Kula, Salihli, Saruhanlı, Soma, Turgutlu atıksu arıtma tesislerinin işletilmesi*”

Faaliyetler: “*Atıksu arıtma tesislerinin işletilmesi*”

Performans Göstergeleri: “*İşletilen tesis oranı*”

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda belirtildiği üzere; stratejik amaçlar kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder. Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır ve ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Performans göstergeleri, belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Performans göstergeleri, ölçülebilirliğin sağlanması için miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde ifade edilir. Bu çerçevede performans göstergeleri girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlilik göstergeleri olarak sınıflandırılır.

Yukarıda verilen örnekte görüldüğü üzere, MASKİ’nin rutin işleri stratejik planda, amaç ve hedef olarak ifade edilmiştir. Bu nedenle amaç, hedef ve faaliyetlerin içeriği aynıdır. Stratejik planın bütünü incelendiği zaman, bir strateji belgesinden çok, yatırım programı özelliği taşıdığı görülmektedir.

Stratejik planlama ile asgari seviyede kamu kaynağıyla hedeflenen sonuçlara ulaşılması ve toplum ihtiyaçlarına cevap verebilecek azami etkinin oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu’nda yapılan açıklamalar dikkate alınarak, stratejik seviyede başarmak istenen hususlar amaç ve hedef belirlenmelidir. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmeli; kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler belirlenmelidir.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “2015 -2019 dönemini kapsayan Stratejik Planın hazırlanması sırasında; stratejik amaç, hedef, performans hedefleri ile faaliyetlerin yeterli ve bir biriyle bağlantılı oluşturulmadığı bildirilmiş olup, 2020 – 2024 dönemini kapsayacak yeni Stratejik Planın hazırlanmasında belirtilen bu hususlara daha dikkat edilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2020 – 2024 dönemini kapsayacak yeni Stratejik

Planın hazırlanmasında bulguda belirtilen hususlara daha dikkat edileceği ifade edilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

BULGU 6: Stratejik Planda, Üst Politika Belgelerinin Analizine Yer Verilmemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2015-2019 Stratejik Planında, üst politika belgelerinin analizi yapıp, sonuçları planda gösterilmemiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda belirtildiği üzere, üst politika belgeleri ile stratejik plan ilişkisini gösteren bir tabloya stratejik planda yer verilmesi ve bu tablonun, amaç ve hedeflere temel teşkil edecek “tespitler ve ihtiyaçlar”ın belirlenmesinde göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bilindiği üzere, üst politika belgeleri; kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve yıllık program ile idareyi ilgilendiren ulusal, bölgesel ve sektörel strateji belgelerini ifade eder.

MASKİ'nin 2015-2019 Stratejik Planı dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018), su ve kanalizasyon idarelerini ilgilendiren önemli politika hedefleri vardır. Örneğin;

- Kamu yatırımlarında, ..., içme suyu ve kanalizasyon, ... sektörlerine öncelik verilecektir.
- Belediyelerin acil nitelikli, fakat finansmanı yetersiz içme suyu ve kanalizasyon projelerine kaynak sağlanması amacıyla 2011 yılında SUKAP başlatılmıştır.
- İçme suyu ve kanalizasyon yatırım ve hizmetlerinin sağlanmasında mali sürdürülebilirlik gözetilecektir.
- Şehirlerde kanalizasyon ve atık su arıtma altyapısı geliştirilecek, bu altyapıların havzalara göre belirlenen deşarj standartlarını karşılayacak şekilde çalıştırılmaları sağlanacak, arıtılan atık suların yeniden kullanımı özendirilecektir.
- Büyükşehir belediyelerinin genişleyen görev alanları sebebiyle, su ve kanalizasyon idarelerinin hukuki ve kurumsal yapısı yeniden düzenlenecektir.

Onuncu Kalkınma Planında yer alan bu politikalar, MASKİ Stratejik Planında durum analizi, hedef ve öncelikleri ile stratejik planın finansmanını doğrudan etkileyecek politikalardır.

MASKİ'nin 2015-2019 Stratejik Planında böyle bir analiz yer almamaktadır. Oysa Stratejik planlar; kalkınma planlarında belirlenen amaç, hedef ve politikalar ile benzer yönlendirmeleri dikkate almak zorundadır. Ayrıca sağlıklı ve doğru bir planlama yapılmasına katkı sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “Yeni Stratejik Plan hazırlanırken üst politika belgeleri içinde yer alan kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve yıllık program ile Kurumumuzu ilgilendiren ulusal, bölgesel ve sektörel strateji belgelerinin analizine yer verilmek suretiyle daha sağlıklı ve doğru bir planlama yapılmasına çalışılacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Yeni Stratejik Plan hazırlanırken üst politika belgelerinin analizine yer verilmek suretiyle daha sağlıklı ve doğru bir planlama yapılmasına çalışılacağı ifade edilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

BULGU 7: Tüm Su ve Kanalizasyon İdareleri İçin Rutin Sayılabilecek, Amaçla İlişkisi Kurulamayan ve Hedef Niteliği Taşımayan Bazı Faaliyetlerin Hedef Olarak Belirlenmesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2015-2019 Stratejik Planında, her bir birim için ayrı ayrı ve önemli bir kısmı, ilgili birimin yasalarla tanımlanmış temel ve rutin görevleri stratejik hedef olarak ifade edilmiş ve amaçla ilgisi kurulamayan hedefler belirlenmiştir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda belirtildiği üzere stratejik amaçlar; *“idarenin hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanmasıyla elde edilecek sonuçların kavramsal ifadesidir. Söz konusu sonuçlar, genellikle sosyoekonomik sorunların çözümü ya da vatandaşların ve idarenin ihtiyaçlarının karşılanmasıyla ilgilidir.”*

Hedefler ise, *“amaçların gerçekleştirilmesine yönelik öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içerisinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir.”*

Stratejik Planda belirlenen bazı hedeflerin amaçla ilişkisi açıkça tanımlanmamıştır. Örneğin;

Stratejik Amaç 5: *“İçme suyu tasarrufu konusunda halkın bilinçlenmesine yönelik çalışmaların yapılması.”*

Hedef 5.2: Beş (5) yıllık plan dönemi içinde, su kayıp ve kaçaklarının azaltılması yönünde çalışmalar yapılması,

Bu amaç ve hedefe ilişkin belirlenen faaliyet ve performans göstergesi şu şekildedir:

Faaliyet 5.2.1	Fiziki kaçakların tespiti ve müdahale edilmesi	
Performans Göstergesi	Fiziki kaçakların tespiti ve müdahale edilmesi oranı	1

Su kayıp ve kaçaklarının azaltılmasına yönelik çalışmaların “İçme suyu tasarrufu konusunda halkın bilinçlenmesi” stratejik amacının gerçekleştirilmesine katkısı açık değildir.

MASKİ'nin 2015-2019 Stratejik Planında yer alan stratejik hedefler önemli bir kısmında, aşağıdaki örneklerde de görüleceği üzere ilgili birimlerin yasal görevlerini tekrarlanmış, hizmetlerin mevcut haliyle olması gereken hali arasındaki açık ortaya konulmamıştır.

Tablo 1: Örnek 1, Plan Proje Yatırım ve İnşaat Dairesi Başkanlığı

Stratejik Amaç 11	Çevre sağlığını koruma çalışmalarına katkı sağlamak üzere kaliteli içme suyu tesisleri, fenni kanalizasyon sistemleri, yağmur suyu sistemleri ve uygun proseste atık su arıtma tesislerinin planlanması ve projelendirilmesini yaparak, bu yatırımların uzun vadeli ve kalıcı olmasını sağlamak
Hedef 11.1	Manisa Büyükşehir Belediyesi içme suyu, arıtma, atık su arıtma tesisleri, kanalizasyon ve yağmur suyu şebekesi master planının iki yıl içinde yapılması.
Hedef 11.2	Yapılacak master planında belirlenecek ihtiyaç ve planlama doğrultusunda yerleşimler için ortak depo ve isale hatları kesin projeleri, İçmesuyu arıtma, İçmesuyu şebeke kesin projeleri, ortak Atıksu arıtma tesisi kesin projeleri ve kanalizasyon kesin projelerinin 2015-2019 yılları arasında yapılması
Hedef 11.3	Master planına bağlı Olarak uzun vadeli projelendirme çalışmaları sürerken acil ihtiyaç yönelik İçmesuyu iletim hattı, İçmesuyu şebeke, kanalizasyon toplayıcı ve kısmi şebeke, kısmi yağmursuyu şebekelerine ait etüt ve projelerinin 2015-2019 yılları arasında yapılması

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “2020 – 2024 dönemini kapsayan Stratejik Planda yer alacak stratejik hedeflerin belirlenmesinde daha dikkatli olunarak, İdaremizin temel ve rutin görevleri stratejik hedef olarak belirlenmeyecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2020 – 2024 dönemini kapsayan Stratejik Planda İdarenin temel ve rutin görevlerinin stratejik hedef olarak belirlenmeyeceği ifade edilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 8: Stratejik Planlama - Performans Programı - Bütçe İlişkisinin Sağlıklı Biçimde Kurulmamasının Bu Sistemden Beklenen Faydayı Azaltması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2018 yılı Performans Programı, Stratejik Planla aynı içeriği taşımaktadır. Kuşkusuz bu yanlış değildir. Ancak bu durum, yukarıda açıklanan stratejik planda hedef ve gösterge belirlemekteki hataların aynen performans programına yansıtılmasına yol açmıştır. Oysa performans programları, stratejik planını uygulamaya yansıyan zafiyetlerinin giderilmesi için de önemli bir araçtır.

Stratejik planlama sürecinin önemli bir ayağı da belirlenen faaliyetlerin maliyetlendirilmesi konusudur. Planlama ve bütçeleme süreçlerinin uyumlu ve dengeli biçimde yürütülmesi hem planlamanın hem de bütçenin daha rasyonel biçimde oluşturulmasını sağlayacaktır. Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp, daha sonra total bütçe rakamlarının faaliyet alanlarına yine faaliyetler bazında ayrıştırılmadan ilişkilendirilmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de sağlıklı bir bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

MASKİ'nin 2015-2019 Stratejik Planında, stratejik plana ilişkin tahmini kaynak ihtiyacı belirlenmemiştir. İlgili yıl performans programlarında faaliyet maliyetleri tablolarında tahmini bütçeye yer verilmiştir.

2018 yılı Performans Programında yer alan "faaliyet maliyetleri tablosunda" ise, sorumlu birime yılı bütçesinden tahsis olunan kaynak performans programının maliyeti olarak gösterilmektedir. Performans programının toplam kaynak ihtiyacı, "Fonksiyonel ve Ekonomik Hesap Düzeyinde Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu"nda verilmiştir. Bu tabloda, stratejik plan ve performans programında tanımlanmış görev ve sorumluluğu olmayan Özel Kalem, Hukuk Müşavirliği vb. birimlere tahsis edilen bütçede dahil olmak üzere tüm MASKİ bütçesi yer almaktadır.

Stratejik Planda yer alan amaçlardan bazılarında gerçekleşme olmamasına rağmen, sorumlu birimlere kaynak ihtiyacı tablosunda yer verilmiştir. Örneğin Projeler Dairesi Başkanlığı, "*Çevre sağlığını koruma çalışmalarına katkı sağlamak üzere kaliteli içme suyu tesisleri, fenni kanalizasyon sistemleri, yağmur suyu sistemleri ve uygun süreçte atıksu arıtma tesislerinin planlanması ve projelendirmesini yaparak, bu tesislerle ilgili yatırımların uzun vadeli ve kalıcı olmasını sağlamak*" stratejik amaç 11'den sorumlu birimdir. Söz konusu

stratejik amaç ve hedefler, “hizmet sınırları dâhilinde bulunan mahalle bazında altyapı hizmetlerine öncelik verilmesi sonucunda 2018 yılı içinde Master Planlar ele alınamaması” gerekçesiyle gerçekleştirilememiştir. Ancak, 2018 yılı Performans Programı Kaynak İhtiyacı Tablosunda, Projeler Dairesi Başkanlığı 4.310.500,00 TL yer almıştır.

Bu haliyle, performans programında belirlenen maliyetlerin gerçekçi olduğunu ve kurumun stratejik önceliklerine göre kaynak dağılımı yapıldığı söylemek zordur.

Stratejik plan ve performans programlarının hazırlanıp, performans programında faaliyetlerin maliyetinin, ilgili yıl bütçesinden sorumlu birime ve/veya projeye ayrılan toplam kaynak şeklinde belirlenmesinin ne stratejik planlama sürecine ne de gerçekçi ve stratejik önceliklere göre bütçe yapım sürecine katkısı bulunmayacağı açıktır.

Bu nedenle daha Stratejik Plan aşamasında plan dönemini kapsayan toplam tahmini maliyetlerin hedef bazında belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirlemeler çok yıllık bütçelemeye bir girdi unsuru olarak ele alınıp bütçe sürecine yansıtılacak, Genel Kurulca uygun görülmeyen maliyetler ve stratejik tercihler stratejik plan yapımı sırasında revize edilebilecektir.

“Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda belirtildiği üzere, “kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına dayandırmak zorundadır. Bu nedenle, idarenin bütçesi stratejik plandaki amaç ve hedeflerle ilişkilendirilir.

İdareler, stratejik planlarında belirledikleri hedeflerin plan dönemi için tahmini maliyetini tespit eder. Hedeflere plan döneminden önce erişilmesi öngörülüyorsa, maliyetler daha kısa bir zaman dilimini kapsayabilir. Bir hedefin maliyetinin stratejik plan kapsamında tahmin edilmesi, detaylı maliyetlendirmenin ise performans programı kapsamında yapılması gerekir.”

Bilindiği üzere, stratejik planlama ve performans programı süreci sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi beklenir. Performans programlarının hazırlanmasında ise; stratejik plan saptamalarına uygun olarak, ilgili yıl performans hedefleri plan dönemine dağıtılmalı, yıllık bütçe çalışmaları ile de hedef-kaynak bağlantısı kurulmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “Stratejik Planlama, Performans Programı ve

Bütçenin hazırlanması sırasında, kendi aralarındaki ilişkilerin daha sağlıklı kurulmasına, dolayısıyla da bu sistemden beklenen faydanın yükseltilmesi hususlarına dikkat edilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Stratejik Planlama, Performans Programı ve Bütçenin hazırlanması sırasında, kendi aralarındaki ilişkilerin daha sağlıklı kurulmasına dikkat edilerek beklenen faydanın yükseltileceği belirtilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 9: Stratejik Plan ve Performans Programının Hazırlanmasındaki Bazı Zafiyetler İzleme ve Değerlendirmeye de Yansımaları Nedeniyle, İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sisteminin Gereklerinin Yeterli Ölçüde Yerine Getirilememesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2018 yılı Faaliyet Raporu, birimlerin gönderdiği gerçekleşme bilgiler temel alınarak, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’e uygun olarak hazırlanmaktadır. Performans göstergelerinin, göstergelerin ölçüm birimlerinin belirlenmesindeki zaaflar nedeniyle, faaliyet raporları da performans ölçüm sonuçlarını tam anlamı ile sergilemekte yetersiz kalmıştır.

MASKİ’nin 2015-2019 dönemi Stratejik Planında izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağı belirlenmemiştir. Uygulamada, sorumlu birimlerden yılsonunda veriler alınmakta ve yılda bir kez sonuçlar değerlendirilmektedir.

MASKİ’nin Stratejik Planı bir strateji belgesinden çok, yatırım programı özelliği taşımaktadır. Bu nedenle, stratejik planın izlemesi yatırım programı gibi yapılmış, 2018 yılı Faaliyet Raporunda yatırımların gerçekleşme yüzdeleri verilmiştir.

Stratejik amaç ve hedefle ilgisiz belirlenen ve performans göstergesi olma özelliği taşımayan ve ölçme kabiliyeti olmayan göstergelere ilişkin yapılan izleme ve değerlendirmenin, performans ölçüm sistemine bir katkı sağlamayacağı açıktır. Bilindiği üzere sistem, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi; hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise, bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin (performans göstergelerinin) geliştirilmesi,

yılsonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur.

MASKİ'nin stratejik amaç, performans hedef ve göstergeleri ve izleme ve değerlendirme döngüsü yeterince iyi bir şekilde yapılandırılmamıştır. Yukarıda açıklandığı üzere hedef, performans göstergesi ve faaliyet ilişkisinin kurulmasında daha titiz olunmasına ve ölçüm değerinin faaliyet alanındaki gösterecek şekilde belirlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “Stratejik Plan ile Performans Programının hazırlanmasında; stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesine, hedeflerden ölçülebilir olmayanlarla ilgili olarak bu hedeflere nasıl ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin geliştirilmesine ve yılsonunda bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmeler yapılmak suretiyle, hedef, performans göstergesi ve faaliyet ilişkisinin kurulmasında daha titiz olunacak, ölçüm değerlerinin faaliyet alanındaki gösterecek şekilde belirlenmesi hususlarına da dikkat edilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Stratejik Plan ile Performans Programının hazırlanmasında bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 10: İşlevsel Bir Performans Ölçüm Sistemi ve Sistemin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik, Veri Toplama Ve Analizini İçeren, Yeterli Bir Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin (MASKİ) 2015-2019 Stratejik Planında izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağı belirlenmemiştir. Dolayısıyla, performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri kayıt sistemi de oluşturulmamıştır.

Uygulamada, izleme ve değerlendirme yıl sonunda ilgili birimlerden yazılı beyanla alınan gerçekleşme bilgilerine dayanmaktadır.

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dâhilinde gerçekleşebilir. Uygulamada, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yılsonunda ya da performans göstergeleri ve faaliyetlerin önemli aşamaları ve özellikleri dikkate alınmadan belirlenen periyotlarda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Örneğin stratejik amaç 5: İçme suyu tasarrufu konusunda halkın bilinçlenmesine yönelik çalışmaların yapılması. Sorumlu birimden alınan bilgiye göre yüzde yüz gerçekleşmiş görünmektedir.

Stratejik Hedef 5.1: Sivil toplum kuruluşları ile suyun önemini vurgulayacak ve bu konuda farkındalığı geliştirmeye katkı sağlayacak etkinlikler düzenlenmesi

Performans Göstergesi: Düzenlenen etkinlik sayısı (4 adet)

Gerçekleşme: 4 adet

Stratejik Hedef 5.2: Beş (5) yıllık plan dönemi içinde, su kayıp ve kaçaklarının azaltılması yönünde çalışmalar yapılması

Performans Göstergesi: Müdahale edilen fiziki kayıp kaçak oranı. (yüzde 100)

Gerçekleşme: Yüzde 100

Bu sonuçlar, stratejik olma özelliği taşımayan bir stratejik plan hazırlanmasının doğal sonucudur. Stratejik amaç ve hedefle ilgisiz belirlenen ve performans göstergesi olma özelliği taşımayan ve ölçme kabiliyeti olmayan göstergelere ilişkin yapılan izleme ve değerlendirmenin, performans ölçüm sistemine bir katkı sağlamayacağı açıktır.

Bilindiği üzere performans ölçüm sistemi, stratejik amaçlar ile bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak somut, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi; hedeflerden ölçülebilir olmayanlar için ise, bu hedeflere ne denli ulaşılabildiğinin değerlendirilmesine yardımcı olacak ölçütlerin (performans göstergelerinin) geliştirilmesi, bu ölçütlere dayalı olarak performans ölçüm ve değerlendirmesi yapılması üzerine kuruludur.

İzleme ve değerlendirme süreci, kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini ve hesap verme sorumluluğunu sağlamaktadır. Ayrıca, izleme ve değerlendirme süreci sonucu oluşturulmuş olan faaliyet raporları, hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın gerçekleşmesine ve kamuoyu tarafında kurumun faaliyet sonuçları ve performans gerçekleştirmelerinin denetimine katkı sağlamaktadır.

MASKİ'nin stratejik amaç, performans hedef ve göstergeleri ve izleme ve değerlendirme döngüsünün iyi kurulmamış olması, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığa katkı sağlayan işlevsel bir performans ölçüm sistemi oluşturulamamasına yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “2020 – 2024 dönemini kapsayan Stratejik Plan hazırlanırken, izleme ve değerlendirmenin nasıl yapılacağına belirlenmesine, performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri toplama ve veri analizini de içeren yeterli bir veri kayıt sisteminin oluşturulması hususlarına dikkat edilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2020 – 2024 dönemini kapsayan Stratejik Plan hazırlanırken, veri toplama ve veri analizini de içeren yeterli bir veri kayıt sisteminin oluşturulması hususlarına dikkat edileceği belirtilmiştir. İzleyen denetimlerde, bu husus değerlendirilecektir.

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