



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (BUSKİ)

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|----|
| 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 9 |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 9 |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 9 |
| 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 10 |
| 6. DENETİM GÖRÜŞÜ | 12 |
| 7. DENETİM BULGULARI..... | 12 |
| 8. EKLER..... | 22 |

TABLÖLAR LİSTESİ

| | |
|---|---|
| Tablo 1: Personel Durumu | 3 |
| Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu | 4 |
| Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu | 5 |
| Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu..... | 5 |
| Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri..... | 6 |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri..... | 6 |
| Tablo 7: BUSKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler | 7 |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Mal Alımı Sözleşmelerinde Teslim Süresi ile Sözleşme Süresi Arasında Çelişki Bulunması ve Ceza Maddesinin Kısmi Teslime Uygun Düzenlenmemesi
2. Borç Stokunun Kanunî Limitleri Aşması
3. Yevmiye Numara Uygulamasının Mevzuata Uygun Yapılmaması
4. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
5. Haklar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (BUSKİ), Bakanlar Kurulunun 8.9.1989 tarihli ve 89/14524 sayılı kararı ile kurulmuştur. BUSKİ Genel Müdürlüğü, Bursa Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 1989 yılı itibarıyla teşkilatlanmasını tamamlayarak hizmete başlamıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile hizmet sınırları, il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Bursa il mülki sınırları içerisinde bulunan tüm ilçe ve mahalleler BUSKİ Genel Müdürlüğünün hizmet alanı kapsamındadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre BUSKİ de bağlı idare olarak Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulduğundan mahalli idare olup 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 5'inci maddesinde yer alan; *"Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır"* hükmü gereğince BUSKİ faaliyetlerini 2560 sayılı Kanun'da belirtilen esaslar dahilinde yürütmektedir.

Genel Müdürlüğün görev, yetki ve sorumlulukları 2560 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla Genel Müdürlüğün yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İçme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması için; kaynaklardan abonelere ulaşıncaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak, bu projelere göre tesisleri kurmak veya kurdurmak, kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması için abonelerden başlanarak bu suların toplanacakları veya bırakılacakları noktaya kadar her türlü tesisin

etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak; gerektiğinde bu projelere göre tesisleri kurmak ya da kurdurmak; kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

Bölge içindeki su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yeraltı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıklarıyla kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak,

Su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek ve bu konulardaki yetkileri kullanmak,

Her türlü taşınır ve taşınmaz malı satın almak, kiralamak, ekonomik değeri kalmamış araç ve gereçleri satmak, su ve kanalizasyon idaresinin hizmetleriyle ilgili tesisleri doğrudan doğruya yahut diğer kamu veya özel kuruluşlarla ortak olarak kurmak ve işletmek, bu maksatla kurulmuş veya kurulmakta olan tesislere iştirak etmektir.

Diğer yandan, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarının takibinde İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün) yetkisindedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

2560 sayılı Kanun'da su ve kanalizasyon idarelerinin organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük olarak sayılmıştır.

Bahsi geçen Kanun'un 4'üncü maddesine göre Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi, BUSKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir. Genel Kurul, Bursa Büyükşehir Belediye Başkanının görüşülmesini önerdiği işleri de görüşüp karara bağlar.

Yönetim Kurulu, bir başkan ile beş üyeden oluşur. Büyükşehir Belediye Başkanı Yönetim Kurulunun başkanıdır. Belediye Başkanının bulunmaması halinde Genel Müdür Yönetim Kuruluna başkanlık eder. Genel Müdür ile genel müdür yardımcılarında hizmette en eski olanı, hizmette eşitlik halinde daha yaşlı olanı Yönetim Kurulunun tabii üyesidir. Yönetim Kurulunun diğer üç üyesi Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayı ile atanır.

Daire başkanları, teftiş kurulu başkanı ve 1'inci hukuk müşaviri genel müdürün teklifi, yönetim kurulunun kararı ve büyükşehir belediye başkanının onayıyla; müdürler, teknik elemanlar,

avukatlar, müfettişler ve doktorlar genel müdürün teklifi üzerine yönetim kurulu kararıyla; Su ve Kanalizasyon İdaresinin diğer personeli ise genel müdür tarafından atanmaktadır.

BUSKİ Genel Müdürlüğü personeline ilişkin bir diğer düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanun'un 49'uncu maddesinde yer almaktadır. Buna göre norm kadro ilke ve standartları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken kararlaştırılır ve kurum norm kadroları bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

BUSKİ Genel Müdürlüğünde çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'ncü maddesine göre çalıştırılmaktadır. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında çalıştırılanlar da anılan Kararname ile 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

BUSKİ hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur | 1084 | 437 |
| Sözleşmeli Personel | - | 143 |
| Kadrolu İşçi | 516 | 178 |
| Geçici İşçi | - | - |
| Toplam | 1600 | 758 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | 1975 | 1855 |

BUSKİ'nin hissedarı olduğu toplam dört adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 4'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre BUSKİ'de bağlı idare olarak Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulduğundan mahalli idare olup 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

Mahalli idareler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

BUSKİ'nin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| E-Kod1 | Giderin Türü | Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe ile Verilen Ödenek (TL) | Eklenen / Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|---------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 01 | Personel Giderleri | 0,00 | 99.400.000,00 | -6.843.764,80 | 92.556.235,20 | 92.556.235,20 | 0,00 | 0,00 |
| 02 | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00 | 16.850.000,00 | -1.424.167,42 | 15.425.832,58 | 15.425.832,58 | 0,00 | 0,00 |
| 03 | Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 0,00 | 540.000.000,00 | 58.866.482,00 | 598.866.482,00 | 598.866.482,00 | 0,00 | 0,00 |
| 04 | Faiz Giderleri | 0,00 | 75.450.000,00 | 3.433.883,76 | 78.883.883,76 | 78.883.883,76 | 0,00 | 0,00 |
| 05 | Cari Transferler | 0,00 | 41.100.000,00 | 54.735.222,53 | 95.835.222,53 | 95.835.222,53 | 0,00 | 0,00 |
| 06 | Sermaye Giderleri | 0,00 | 383.000.000,00 | 258.918.903,68 | 641.918.903,68 | 641.918.903,68 | 0,00 | 0,00 |
| 07 | Sermaye Transferleri | 0,00 | 0,00 | 5.513.440,25 | 5.513.440,25 | 5.513.440,25 | 0,00 | 0,00 |
| 08 | Borç Verme | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09 | Yedek Ödenek | 0,00 | 124.200.000,00 | -124.200.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | | 0,00 | 1.280.000.000,00 | 249.000.000,00 | 1.529.000.000,00 | 1.529.000.000,00 | 0,00 | 0,00 |

BUSKİ'nin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.280.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 249.000.000,00 TL ödenek eklenmiş ve toplam 1.529.000.000,00 TL Bütçe Gideri yapılmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL) | Ret ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 1.155.416.000,00 | 1.294.754.012,67 | 6.064.354,90 | 1.288.689.657,77 | 111,53 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar | 13.500.000,00 | 18.415.290,63 | 0,00 | 18.415.290,63 | 136,41 |
| 05- Diğer Gelirler | 233.176.000,00 | 287.837.008,26 | 1.349.779,67 | 286.487.228,59 | 122,86 |
| 06- Sermaye Gelirleri | 0,00 | 38.537,50 | 0,00 | 38.537,50 | 0,00 |
| 08-Alacaklardan Tahsilat | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09- Ret ve İadeler (-) | -22.092.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 1.380.000.000,00 | 1.601.044.849,06 | 7.414.134,57 | 1.593.630.714,49 | 115,48 |

BUSKİ'nin 2021 yılında net bütçe geliri tahsilatı %115,48 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağışlar ve yardımlar (%136,41), diğer gelirler (%122,86) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%111,53) bütçe gelir tahminlerinin üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Bütçe (Başlangıç) Ödenği (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri | 99.400.000,00 | 92.556.235,20 | 93,11 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 16.850.000,00 | 15.425.832,58 | 91,55 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 540.000.000,00 | 598.866.482,00 | 110,90 |
| 04- Faiz Gideri | 75.450.000,00 | 78.883.883,76 | 104,55 |
| 05- Cari Transferler | 41.100.000,00 | 95.835.222,53 | 233,18 |
| 06- Sermaye Giderleri | 383.000.000,00 | 641.918.903,68 | 167,60 |
| 07- Sermaye Transferleri | 0,00 | 5.513.440,25 | 0,00 |
| 08- Borç Verme | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09- Yedek Ödenekler | 124.200.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 1.280.000.000,00 | 1.529.000.000,00 | 119,45 |

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %119,45 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri (%93,11) ve sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri (%91,55) beklenenin altında, diğer gider kalemleri ise beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

BUSKİ'nin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2019 Yılı (TL) (A) | 2020 Yılı (TL) (B) | 2021 Yılı (TL) (C) | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A] | 2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B] |
|--|-----------------------|-------------------------|-------------------------|--|--|
| Vergi Gelirleri | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 774.125.051,57 | 995.838.422,52 | 1.294.754.012,67 | 28,64 | 30,02 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 4.970.900,18 | 13.457.091,99 | 18.415.290,63 | 170,72 | 36,84 |
| Diğer Gelirler | 179.344.014,32 | 215.739.823,11 | 287.837.008,26 | 20,29 | 33,42 |
| Sermaye Gelirleri | 0,00 | 287.892,00 | 38.537,50 | 0,00 | -86,61 |
| Toplam | 958.439.966,07 | 1.225.323.229,62 | 1.601.044.849,06 | 27,85 | 30,66 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 2.095.504,12 | 14.216.394,41 | 7.414.134,57 | 578,42 | -47,85 |
| Net Toplam | 956.344.461,95 | 1.211.106.835,21 | 1.593.630.714,49 | 26,64 | 31,58 |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 382.523.879,28 TL'lik (%31,58) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 249.354,50 TL'lik (%86,61) azalış söz konusu iken, diğer tüm gelir kalemlerinde yaklaşık %30 civarında artışlar gerçekleşmiştir.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2019 Yılı (TL) (A) | 2020 Yılı (TL) (B) | 2021 Yılı (TL) (C) | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A] | 2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B] |
|------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--|--|
| Personel Giderleri | 81.424.427,60 | 83.323.596,72 | 92.556.235,20 | 2,33 | 11,08 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 13.318.579,14 | 13.686.226,90 | 15.425.832,58 | 2,76 | 12,71 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 447.987.530,06 | 498.646.836,35 | 598.866.482,00 | 11,31 | 20,10 |
| Faiz Giderleri | 121.612.984,43 | 95.080.112,62 | 78.883.883,76 | -21,82 | -17,03 |
| Cari Transferler | 18.498.982,34 | 64.016.796,78 | 95.835.222,53 | 246,06 | 49,70 |
| Sermaye Giderleri | 386.332.185,55 | 392.568.886,26 | 641.918.903,68 | 1,61 | 63,52 |
| Sermaye Transferleri | 10.000.000,00 | 0,00 | 5.513.440,25 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 1.079.174.689,12 | 1.147.322.455,63 | 1.529.000.000,00 | 6,31 | 33,27 |

BUSKİ'nin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 381.677.544,37 TL (%33,27) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde 2021 yılında personel giderlerinin 9.232.638,48 TL (%11,08), sosyal güvenlik kurumları Devlet primi giderlerinin 1.739.605,68 TL (%12,71), mal ve hizmet alımlarının 100.219.645,65 TL (%20,10), cari transfer giderlerinin

31.818.425,75 TL (%49,70), sermaye giderlerinin 249.350.017,42 TL (%63,52) arttığı, faiz giderlerinin ise 16.196.228,86 TL (%17,03) azaldığı görülmüştür.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın BUSKİ'nin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.829.558.727,73 TL, Faaliyet Geliri 1.694.927.484,52 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 134.631.243,21 TL olarak gerçekleşmiştir.

BUSKİ'nin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: BUSKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

| Sıra No | Şirketin Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | BUSKİ'nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|---|----------------------------|--|-----------------|
| 1 | S.S. Yeşil Çevre Arıtma İşl. Koop. | 38.200,00 | 100,00 | 0,0026 |
| 2 | Binted Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt Eğitim Danışmanlık Hizmetleri İmar İnşaat ve Ticaret Ltd.Şti. | 500.000,00 | 136.000,00 | 27,2 |
| 3 | Bursa Jeotermal A.Ş. | 47.200.000,00 | 31.735.900,00 | 67,24 |
| 4 | Burkent – Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş. | 9.000.000,00 | 0,45 | 0,0000005 |

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen ve faaliyetlerin düzenli, etik kurallarına uygun, verimli, tutumlu ve etkin biçimde yürütülmesi; hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi; yürürlükteki mevzuata uyulması; kamu kaynaklarının kayıplara karşı korunması; kurumun amaçlarını gerçekleştirmek suretiyle, kurumun misyonunun yerine getirmesi için makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bütüncü bir süreçtir. İç kontroller, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereği, Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak gerçekleştirilir.

BUSKİ'nin organizasyon şeması mevcut olup bu şemayla uyumlu olarak, tüm birimler için iş tanımları yapılmış ve iş akış şemaları belirlenmiş, personelin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmuştur. Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiştir.

Kurumda, mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilerek görevler ayrılığı ilkesini ihlal eden bir uygulamaya yer verilmemiştir.

BUSKİ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde belirlenen isterlere uygun olarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planını hazırlamıştır.

Etik Komisyonu oluşturulmuş olup, çalışanların "Etik Davranış İlkeleri" hakkında bilgilendirilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ve disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası ile ilgili çalışmalar mevcuttur.

BUSKİ, içerik olarak ilgili Yönetmelik ve Rehberlere uygun, birim ve çalışanların katılımıyla hazırlanmış ve Kurum web sitesinde yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporuna sahiptir. Performans hedefleri ve faaliyetlere ilişkin gerçekçi kaynak belirlemesi yapmak suretiyle, bu program bütçeyle ilişkilendirilmiştir. Üst yönetici ve harcama birim yöneticilerinin iç kontrol güvence beyanı imzalarını da içeren kurum faaliyet raporları performans ölçüm sistemi kriterlerine uygun olarak hedeflere ulaşma seviyesi ve sapma gerekçeleri hakkında yeterli bilgiyi vermekte olup, kamuoyuna duyurulmaktadır.

Harcama birimlerinin görüş ve önerileri doğrultusunda stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek kurumsal riskleri ve tüm birim/faaliyet/iş süreçlerine ilişkin iç kontrol risklerini belirleme ve değerlendirme çalışmaları yapılmıştır. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

Kurumda, ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuş, ancak buna ilişkin uygulamada yetersizlikler bulunmaktadır. Ön mali kontrolden geçmesi gereken sözleşmelerin, anılan birim tarafından kontrol edildiğine ilişkin bilgilere rastlanılmamıştır.

Kurumda atanmış iç denetçi ve dolayısıyla iç denetim birimi ile bunların üretmesi gereken herhangi bir rapor bulunmamaktadır.

BUSKİ'de yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak, bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde bir yönetim bilgi sistemi ile veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mal Alımı Sözleşmelerinde Teslim Süresi ile Sözleşme Süresi Arasında Çelişki Bulunması ve Ceza Maddesinin Kısmi Teslime Uygun Düzenlenmemesi

Kurum tarafından akdedilen tüm mal alımı sözleşmelerinde sözleşme süreleri ile mal teslimi süreleri arasında çelişki bulunduğu ve kısmî teslimde açık sözleşmelerde ceza maddesinin kısmî teslimde uygun düzenlenmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "*Tip sözleşmeler*" başlıklı 5'inci maddesinde, bu Kanunun uygulanmasında uygulama birliğini sağlamak üzere mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Tip Sözleşmelerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ve idarelerce yapılacak sözleşmelerin Tip Sözleşme hükümleri esas alınarak düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 7'nci maddesinde de, sözleşmelerde yer alması zorunlu hususlar tatad edilmiştir.

Buna göre, idareler mal alımı sözleşmelerini tip sözleşmelere göre düzenlemek ve sözleşmelerde bulunması zorunlu unsurlara yer vermek durumundadır.

Kurumca imzalanan mal alımı sözleşmeleri incelendiğinde, sözleşmelerin 9.1. maddesinde yer alan sözleşme süresi ile 10.3.1. maddesindeki teslim programı ve teslim tarihleri arasında çelişki olduğu görülmektedir. Sözleşmelerin anılan 9.1. maddelerinde sözleşme süresi daha uzun ve anılan 10.3.1. maddelerinde ise teslim süreleri sözleşme süresinden daha kısa olarak belirlenmiştir. Söz gelimi, bir mal alımı sözleşmesinde sözleşme süresi işe başlama tarihinden itibaren 105 takvim günü olarak, mal teslim süresi ise işe başlama tarihinden itibaren termin (kısmî teslim) programına uygun olarak 45 takvim günü olarak tespit edilmiştir.

Esasen 10.3.1. maddesinde yapılması gereken, yeni bir sözleşme süresi belirlemek değil, sözleşme süresine uygun teslim süreleri ile şartlarının açıkça yazılmasıdır. Nitekim mal alımı tip sözleşmesinin dipnotunda 10.3.1. maddesi için “*Alım konusu malın veya malların teslim şartları ile teslim tarihleri belirtilecektir. İdare, alım konusu malın veya malların tamamının bir defada teslimine veya kısmi teslimine uygun olarak bu maddede gerekli düzenlemeye ve açıklamaya yer verecektir. Bu maddede yapılan düzenleme, şartnamelerde yapılan düzenleme ile uyumlu olacaktır.*” açıklaması yapılmıştır.

İki süre arasındaki çelişki malın zamanında teslim edilememesi durumunda farklı anlama ve yorumlamalara sebebiyet vereceğinden, risk barındırmaktadır. Esasen idarelerin akdettikleri sözleşmelerin farklı anlamalara sebep olmayacak açıklıkta olması gerekir. Aksi durumda, örneğin bir malın teslim programına göre son tesliminin zamanında yapılamaması durumunda, ceza uygulamasının hangi tarihten itibaren yapılacağı tartışmalı hale gelir. Yukarıda verilen örnekte olduğu gibi, yüklenici kısmî teslim programına göre işe başlama tarihinden itibaren 45’inci günün sonunda mal teslimini yapamaması veya eksik yapması halinde, ceza uygulaması 45’inci günün sonundan itibaren mi, yoksa 105’inci günün sonundan itibaren mi uygulanacaktır. Yüklenici elbette akdedilen sözleşmenin süresinin 105 gün olduğunu, bu sürede malı teslim etme imkânının bulunduğunu, ceza uygulamasının da 105’inci günün sonundan itibaren uygulanması gerektiğini iddia edecek ve bundan farklı bir uygulamaya tabi tutulursa, bu yöndeki savını ispat için hukukî yollara başvuracaktır.

Öte yandan, ceza uygulaması aşamasına gelindiğinde ise, Kurumun bağıtladığı kısmî teslim içeren sözleşmelerde ceza maddesi tip sözleşmedekine uygun düzenlenmemiştir.

Tip sözleşme dipnotlarında, idarenin kısmi kabul yapılması öngörülen ihalede ceza maddesini “*Yüklenicinin sözleşmeye uygun olarak malın/işin kısmi kabule konu olan kısmını süresinde teslim etmemesi/bitirmemesi halinde, İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar*

yapılarak gecikilen her takvim günü için teslim edilmeyen/bitirilmeyen kısmın bedelinin[İdare, onbinde birden az, yüzde ikiden fazla olmamak üzere belirlediği ceza oranını yazıyla buraya yazacaktır.] oranında gecikme cezası uygulanır.” şeklinde düzenlemesi gerektiği belirtildiği halde, Kurumun imzaladığı mal alımı sözleşmelerinde bu madde, mal tek seferde ve sözleşme süresinin sonunda teslim edilecekmiş gibi “Yüklenicinin, sözleşmeye uygun olarak malı süresinde teslim etmemesi halinde, gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin(yazıyla) oranında gecikme cezası uygulanır.” şeklinde düzenlenmiştir.

Bu durum ise, kısmî teslim içeren sözleşmelerde kısmî teslim programına uygun olarak ilk parti malın zamanında teslim edilememesi veya eksik teslim edilmesi halinde, ya sözleşme bedelinin tamamı üzerinden ceza uygulanması gerektiği ya da sadece sözleşme süresinin bitiminden sonra ceza uygulamasının yapılabileceği gibi iki zıt yoruma sebebiyet vermektedir. Söz konusu durumda da, ya fazla ceza kesilmesine sebep olunacak ya da sözleşmedeki kısmî teslim programına uyulmaması cezasız kalacaktır.

Bu itibarla, Kurumun akdettiği mal alımı sözleşmelerinde sözleşme süresi ile kısmî mal teslim sürelerinin çelişki yaratmayacak şekilde eşit ve son kısmî mal teslimi tarihinin sözleşme süresi ile aynı olması, öte yandan kısmî mal teslimini içeren sözleşmelerin ceza maddelerinin de tip sözleşmedekine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Elbette bütün bunların sözleşme eki şartname, ilan ve diğer belgelere de uyumlu olması işin icabıdır.

Kurum tarafından, mal alımı sözleşmelerine ilişkin olarak bundan sonra belirtilen şekilde hareket edileceği belirtilmiştir.

BULGU 2: Borç Stokunun Kanunî Limitleri Aşması

Kurumun borç stokunun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üstünde olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Borçlanma” başlıklı 68'inci maddesinin (d) bendinde, belediyenin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı, bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı ve belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

21.02.2005 tarihli Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yazısına göre, belediyelerin toplam borç stoklarını belirlemek amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi müdürlüğü ve ilgili diğer idareler ile piyasaya ve personeline olan borçlarının tespit edilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde muhasebe kayıtları üzerinden yapılan hesaplama göre, Kurumun borç stokunun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üstünde olduğu anlaşılmaktadır. Kurumun 2020 yılı sonu bütçe geliri olan 1.211.313.858,63 TL'ye, %9,11'lik 2020 yılı yeniden değerlendirme oranı uygulandığında ve bunların toplamının bir buçuk katı alındığında Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 2021 yılı borç stoku tavan tutarı 1.982.496.826,73 TL olmaktadır. Kurumun 2021 mali yılı sonu bilançosuna göre 2.123.521.092,98 TL borcu bulunmaktadır. Mevcut borç stokunun, anılan mevzuat hükmüne göre belirlenen borç stok tutarının üstünde olduğu görülmektedir.

Her ne kadar kurum tarafından, ödenecek vergi ve fonlar ile fonlar veya diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatlar hesaplarındaki tutarların her ay döneminde ödenmekte olduğu, ödeme gününden sonra alınacak mizanda ilgili hesaplara ait borç bulunmadığı belirtilmiş ise de, kurumun denetime sunduğu bilançoda belirtilen hesaplardaki tutarlar açıkça kurumun borcu olarak görülmektedir. Bu nedenle de borç stok limitlerine dahil edilmesinde herhangi bir mevzuata aykırılık bulunmamaktadır. Öte yandan, bir sonraki mizanda veya mali tabloda da, bir sonraki ayda ödenecek olan vergi ve fon borçları yer alacağından, mali tablolarda bu hususta mutlaka bir borç tutarının bulunması mümkündür.

Diğer taraftan, 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 13'üncü maddesindeki "22.2.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile 3.7.2005 tarihli ve **5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca il özel idareleri ve belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar**, 5302 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile **5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir**. Ancak, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi

aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek işler için İller Bankası Anonim Şirketine yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz." hükmüne istinaden, kurumun kullandığı Alman Kalkınma Bankasından, Avrupa Yatırım Bankasından, İbank aracılığıyla Avrupa Yatırım Bankasından ve yine İbank aracılığıyla kullanılan su kanalizasyon ve altyapı projeleri (SUKAP) kredilerinin borç stok limitine dahil edilmemesi gerektiği iddia edilebilirse de, aynen alınan madde hükmünden de sarıh bir şekilde anlaşılacağı üzere, belirli tür krediden yapılan borçlanma tutarlarının kurumun borç stok limitine dahil edilmesi hususu ile belirli alanlardaki borçlanma taleplerinin, borç stoku limitine uyma şartı aranmaksızın izin verilmesi ayrı konulardır.

Nitekim, yukarıda yer verilen madde hükmünde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında yapılan borçlanmaların da, aynı maddenin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapılacak borç limiti hesaplamasına dahil edileceği sarıh bir şekilde belirtilmiş olup, bu husus izahtan varestedir.

Belirtilen madde hükmünün ikinci cümlesindeki sayılan borçlanmalarda, söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaması hususu ise, borç stoku limiti hesabında göz önünde bulundurulmayacak apayrı bir konudur. Burada borç stoku limitine uyma şartı aranmadan borçlanma imkânı getirilmektedir. Bu da esasen, borçlanmaya izin verecek kuruma ilişkin bir durumdur.

Dolayısıyla, kurumun borç stok limitinin hesabında mevzuata aykırı bir husus veya hata bulunmamaktadır.

Bu itibarla, borçların takip ve ödemesinin yapılmasında, Belediye Kanunu'ndaki borçlanma sınırlarına riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yevmiye Numara Uygulamasının Mevzuata Uygun Yapılmaması

Bazı yevmiye numaralarının atlanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları*" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe işlemlerinin, yevmiye tarihi ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler halinde önce yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, buradan usulüne göre büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine sistemli bir şekilde dağıtılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Belirtilen Yönetmelik'in "*Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni*" başlıklı 44'üncü maddesinde, yevmiye defterinin, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olduğu bildirilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "*Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi*" başlıklı 503'üncü maddesinde de, kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği tespit edilmiştir.

Öte yandan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Kayıt düzeni ve kayıt düzeltilmesi*" başlıklı 18'inci maddesinde ise, kamu idarelerinin muhasebe birimlerinin, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında 1'den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydedecekleri, muhasebe kayıtlarının ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltileceği, muhasebe belgesinde de düzeltme işleminin gerekçesine yer verileceği belirtilmiştir.

Anılan hükümlerden de anlaşılacağı üzere, muhasebe yevmiye kayıtlarının, yıl başından yıl sonuna kadar tarih ve sıra takip ederek ve sıra numarası atlanmadan kaydedilmesi gerekir. Diğer taraftan, herhangi bir yevmiyede kayıt hatası yapıldıysa, hatalı yevmiye kaydı silinmeden, yeni bir yevmiye kaydıyla ve düzeltme işleminin ayrıntılı gerekçesiyle birlikte düzeltilmesi icap etmektedir.

Bu hükümlere rağmen 95, 913, 1431, 1583, 1584, 1586, 1644, 8201 ve 8202 numaralı yevmiye kayıtlarının atlandığı tespit edilmiştir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 18'inci ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 503'üncü maddelerinde de sarâhatle belirtildiği üzere, hatalı yapılan yevmiye kayıtlarının atlanması veya silinmesi yerine, bunların ancak bir muhasebe kaydıyla düzeltilmesi gerekirdi. Bu durum veri güvenirliliği açısından oldukça önemlidir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de açıkça belirtildiği üzere, yevmiye numaralarının boş bırakılarak atlanmaması, yanlış yapılan yevmiye kayıtlarının ise silinmesi veya atlanması yerine, bunların açıklaması yapılan yeni bir muhasebe kaydıyla düzeltilmesi gerekmektedir.

Kurum tarafından, hatanın tekrarlanmaması için gerekli tedbirlerin alındığı belirtilmiştir.

BULGU 4: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

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

Bu Kanun hükmüne istinaden 3.3.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 555 TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 180 işçiden ikisinin 200 günün, 22'sinin 100 günün ve 53'ünün de 50 günün üzerinde kullandırılmayan birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

Kurum tarafından, 2022 yılında kurumdaki 50 gün ve üzeri birikmiş izni olan daimi işçilerin oranının %42'den %30'a düşürüldüğü, kalan izinlerin kullandırılması yönünde de gayret edildiği belirtilmiştir.

BULGU 5: Haklar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Kurumun maddi olmayan duran varlıklara ilişkin hesaplarının incelenmesi neticesinde, bilgisayar yazılımı, yazılım güncelleme ve benzeri alımlarının 260 Haklar Hesabı ile aktifleştirilmesi gerekirken doğrudan 630 Giderler Hesabı ile giderleştirildiği veya 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabı başlıklı 210'uncu maddesinde, *"Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli*

alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Anılan Yönetmelik’in “*Hesabın işleyişi*” başlıklı 211’nci maddesinde de, haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir.

Öte yandan, Muhasebat Genel Müdürlüğünün Amortisman ve Tükenme Paylarını düzenleyen 47 Sıra Numaralı Genel Tebliği’nde, 260 Haklar Hesabında izlenecek varlıklar amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar arasında sayılmış ve aynı Tebliğ’in 1 numaralı ekinde bu hesaba %100 oranında amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede 7050, 11587, 11930 ve 19517 numaralı yevmiyeler ile toplam 305.143,75 TL tutarındaki bilgisayar yazılım alımının 260 Haklar Hesabı yerine 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedildiği, 691, 18500 ve 18814 yevmiyeler ile toplam 214.170,00 TL tutarındaki bilgisayar yazılım alımının da 260 Haklar Hesabı yerine 630 Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mali yıl içinde alımı yapılan yazılım ve lisans sistemi gibi maddi olmayan duran varlıkların, 260 Haklar Hesabında izlenilmesi ve yıl sonunda %100 amortisman ve tükenme payı ayrılmak suretiyle giderleştirilmesi gerekmektedir.

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

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

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|--|-------------------|---------------------------------------|---|
| Bulgu Adı | Yıl/Yıllar | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| Evsel Katı Atık Bertaraf Ücretlerine İlişkin Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresince Tahsil Edilen Katma Değer Vergisinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi | 2018 | Yerine Getirilmedi | 29.08.2012 tarihli ve 1681 sayılı muktezaya göre ilçe belediyelerinin fatura düzenlemesi gerekmekte olup, Genel Müdürlükçe fatura düzenlenmesi ve fatura üzerinde KDV'nin ayrıca gösterilmesi halinde fatura üzerinde gösterilen KDV'nin ilçe belediyelerine ödenebileceği belirtilmiş olup, ilçe belediyeleri, fatura kesemediğinden katı atık toplama bedellerine ilişkin |

| | | | |
|--|------|--------------------|---|
| | | | <p>KDV beyan edilip ödenmiştir. Öte yandan, Genel Müdürlüğün tahsil ettiği KDV tutarları aylar itibarıyla ödediği KDV tutarlarından mahsup edilip vergi dairesine beyanname ile bildirildiğinden herhangi bir KDV kaybı da söz konusu değildir. Bu nedenle bu konuda bulgu yazılmasına gerek bulunmamaktadır.</p> |
| <p>Kapanan Belde ve İlçe Belediyelerinden Devralınan Abonelerin Teminat Bedellerinin Kayıtlarda Yer Almaması</p> | 2018 | Yerine Getirilmedi | <p>Kurum tarafından kapanan belde ve ilçe belediye başkanlıklarından devir alınan abonelerin teminat bedelleri Abone İşleri Daire Başkanlığı tarafından resmi yazışmalarla ilgili belediyelerden istenmiş, Genel Müdürlüğe gelen</p> |

| | | | |
|--|------|--------------------|--|
| | | | yazılarda 30.03.2014 tarihine kadar olan su abonelerine ait teminat bedellerinin ilgili belediye tarafından ödenmekte olduğu, bazı ilçe belediyelerinin ise su abone bedeli tahsil etmediklerini bildirdikleri tespit edilmiştir. Konu Kurum tarafından takip edildiğinden ve bu aşamadan sonra yapılabilecek bir husus bulunmadığından bulgu yazılmasına gerek bulunmamaktadır. |
| İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması | 2018 | Yerine Getirilmedi | Bu hususta yazılan bulgu Raporun Diğer Bulgular bölümünde yer almıştır. |
| Kurumun İller Bankasına Sermaye Katılım Payı Olarak Yatırmış Olduğu Tutarların İller Bankası Anonim Şirketinin | 2018 | Yerine Getirilmedi | 31.05.2019 tarihli ve 10937 sayılı yazıyla, konu |

| | | | |
|--|--|--|--|
| Sermayedarları Arasından Çıkarılmış Olmasına Rağmen Halen Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Kayıtlı Olması | | | hakkında İller Bankası Anonim Şirketi ile görüşmelerin devam ettiği, görüşmelerin sonucuna göre gerekli işlemlerin ve muhasebe kayıtlarının yapılacağı belirtilmiş olup, 31.12.2021 tarihli ve 22326 numaralı yevmiye ile 240 Sermaye Payı Oranı %10 Kadar Olanlar hesabında takip edilmektedir. |
|--|--|--|--|