



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**MALATYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
SU VE KANALİZASYON İDARESİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	5
7.	EKLER.....	17

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü mali işlemlerini, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği esasları çerçevesinde yürütmekte olup, tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulamaktadır. Dönem sonunda ise bu mevzuatlarda belirtilen mali raporlar ve tablolar hazırlanmaktadır.

Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 2017 mali yılına ilişkin Gider ve Gelir Bütçeleri 305.000.000,00 TL tahmin edilerek denk bütçe oluşturulmuştur.

Gerçekleşme sonuçlarına baktığımızda 2017 mali yılında Gider Bütçesi 280.037.300,75 TL ile başlangıçta tahmin edilen giderin % 91,81'i, Gelir Bütçesi 289.992.876,64 TL ile başlangıçta tahmin edilen gelirin % 94,75'i olmuştur.

Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 2017 mali yılına ilişkin Gider ve Gelir Bütçelerine ilişkin ayrıntı aşağıdaki tablolardaki gibidir.

Tablo 1: 2017 Mali Yılı Gider Bütçesi

BÜTÇE GİDERİNİN EKONOMİK KODU	Başlangıç Ödeneği (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	13.397.000,00	13.197.356,59	98,50
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.974.300,00	1.981.605,52	100,37
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	94.686.000,00	112.131.587,53	118,42
04- Faiz Gideri	9.600.000,00	10.973.852,03	114,31
05- Cari Transferler	945.000,00	877.538,85	92,86
06- Sermaye Giderleri	175.103.218,00	140.875.360,23	80,45
09- Yedek Ödenekler	9.284.482,00	0	0
BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI	305.000.000,00	280.037.300,75	91,81

Tablo 2: 2017 Mali Yılı Gelir Bütçesi

BÜTÇE GELİRİNİN EKONOMİK KODU	Başlangıç Ödeneği (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	113.050.000,00	128.482.100,33	113,65
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	4.574.482,00	4.750.968,96	103,85
05- Diğer Gelirler	36.630.000,00	51.213.066,52	139,81
06- Sermaye Gelirleri	40.000,00	69.888,34	174,72
xx- Borçlanma	151.293.218,00	105.476.852,49	69,71
BÜTÇE GELİRİ TOPLAMI	305.587.700,00	289.992.876,64	94,75
09- Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	587.700,00	0	0
NET BÜTÇE GELİRİ	305.000.000,00	289.992.876,64	94,75

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,
- Taşınır Kesin Hesap Cetveli ile Taşınır Hesabı İcmal Cetveli,
- Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu,
- Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu,
- Faaliyet Sonuçları Tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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, genel kabul görmüş 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tabloların tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Çevre Temizlik Vergisinin Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında İzlenmemesi

MASKİ tarafından diğer kamu idareleri adına yapılan toplam 2.114.741,24 TL Çevre Temizlik Vergisi'nin 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı yerine 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabını düzenleyen 274'üncü maddesinde; *“Bu hesap, bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mevzuatları gereği, diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatın izlenmesi için kullanılır.”* denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 275'inci maddesinde; *“Fonlar veya diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilat hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.”*

a) Alacak

1) *Bütçe ile ilişkilendirilmeksizin fonlar veya diğer kamu idareleri adına tahsil edilen tutarlar bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına borç kaydedilir.*

b) Borç

1) *Bu hesapta kayıtlı tutarlardan ilgili kurumlara yapılan ödemeler bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir.”* denilmektedir.

Tablo 3: 362 ve 363 No.lu Hesapların Detaylı Hesap Planı

362	Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı		
362	2		Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilatlar
362	2	1	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri
362	2	2	Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler
362	2	3	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
362	2	4	Sosyal Güvenlik Kurumları
362	2	5	Mahalli İdareler

362	2	6		Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilatlar
362	2	6	1	Kefalet Aidatı Giriş Keseneği
362	2	6	2	Kefalet Aidatı Aylık Keseneği
362	2	6	3	Zimmetharlarından Kefalet Sandığı Kanununa Göre Tahsil Edilen Paralar
362	2	6	4	Kefalet Sandığı Kurumuna Ödenecek Paralar
363	Kamu İdareleri Payları Hesabı			
363	5			Mahalli İdareler
363	5	1		Büyükşehir Belediyeleri Payları
363	5	2		Diğer Belediye Payları
363	5	3		İl Özel İdare Payları
363	5	4		Mahalli İdare Birlikleri Payları
363	5	5		Bağlı Kuruluş Payları
363	9			Diğer Kamu İdareleri Payları
363	9	0		Kalkınma Ajansları Payları

MASKİ Genel Müdürlüğü 2017 muhasebe kayıtları incelendiğinde başka kamu idareleri adına toplanan Çevre Temizlik Vergisi tutarları 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedildiği oysaki yukardaki hükümlerden ve tablodan da anlaşılacağı üzere idarenin bütçe geliri ve bütçe giderini mevcudun üzerinde göstermemek için başka kamu idareleri adına toplanan çevre temizlik vergisi ile ilgili muhasebe kaydı için 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabına kaydedilmesi daha uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; İdaremiz tarafından Malatya Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri adına tahsil edilen Çevre Temizlik Vergileri 362 Fonlar ve Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında İzlenmesi gerekirken sehven 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmiştir.

Tahsil edilen Çevre Temizlik Vergilerininin 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı'nda takibinin yapılması için gerekli programsal hazırlıklar başlatılmıştır. Ancak İdaremizin Abone Yönetim Sistemi için kullanılan program ile Muhasebe için kullanılan programları farklı olduğundan muhasebeye entegrasyon için Abone Yönetim Sisteminde, kod tanımlamasında değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu işlemin yapılabilmesi için en uygun zaman dilimi yılsonu okuma işleminin yapılmadığı zamandır.

Ancak program servis sağlayıcı firma uygun zaman aralığı bulması halinde her an için tahsil edilen Çevre Temizlik Vergilerininin 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı'nda takibinin yapılması sağlanacaktır.

Sonuç olarak İdare tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

BULGU 2: Kıdem Tazminatlarına İlişkin Rücu İşlemlerinin Yapılmaması

MASKİ Genel Müdürlüğü'nde çalışmakta iken emekli olan 20 personele ödenen toplam 519.441,15 TL tutarındaki kıdem tazminatının Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne rücu ettirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'in 8'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında; *"Farklı kamu kurum veya kuruluşlarına ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı üzerinden kıdem tazminatı ödenmesi halinde, kıdem tazminatı ödemesini gerçekleştiren son kamu kurum veya kuruluşu, ödenen kıdem tazminatı tutarının diğer kamu kurum veya kuruluşlarında geçen hizmet süresine ilişkin kısmını ilgili kamu kurum veya kuruluşundan tahsil eder. (...)"* denilmektedir.

Anılan Yönetmeliğin bahse konu maddesi çerçevesinde son çalışılan kurumun MASKİ olması nedeni ile emekli olan personele kıdem tazminatları kurum tarafından ödenmiştir. Ancak ilgili fıkrada farklı kamu kurum veya kuruluşlarında geçen hizmet sürelerine ilişkin ödenen kıdem tazminatının önceki kamu kurum veya kuruluşundan tahsil edileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla, ödenen kıdem tazminatından ilgili tutarın MASKİ'den önceki çalışılan kurum olan Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne rücu edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmeliğin 8'inci maddesinin 4'üncü fıkrası kapsamında kıdem tazminatı ödemesi yapılan 20 kişiye ait toplam 519.441,15 TL 09.08.2017 tarih ve 7339 sayılı yazı ile talep edilmiş ancak 15.08.2017 tarih ve 232 sayılı cevap yazısında asıl işverenin Malatya Büyükşehir Belediyesi olduğu belirtilerek rücu işleminin ilgili yere yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Bunun üzerine 20.10.2017 tarih ve 9896 sayılı yazı ile kıdem tazminatı tutarı olan 519.441,15 TL'nin yatırılması talep edilmiş ancak rücu yapılamamıştır. İdare olarak bir kez daha 10.05.2018 tarih ve 4303 sayılı yazı ile MASKİ Genel Müdürlüğü tarafından ödemesi yapılan kıdem tazminatı tutarlarının hesaplarımıza yatırılması istenilmiş olup, 15.05.2018 tarih ve 7991 sayılı cevabi yazılarında gerekli hesaplamalar yapıldıktan sonra ödemenin gerçekleştirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

BULGU 3: Mevzuata Aykırı Olarak Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi

Kurumun elektrik enerjisi teminine ilişkin ödemelerin incelenmesi neticesinde, 2560 sayılı İSKİ Kanunu'na aykırı olarak 2017 yılı içerisinde Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin sorumlu sıfatı ile aracı elektrik dağıtım şirketine 245.950,43 TL elektrik ve havagazı vergisi ödediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34'üncü maddesinde; *“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir”* denilmektedir.

Aynı Kanun'un 35'inci maddesinde ise; *“Elektrik ve Havagazı tüketenler, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisini ödemekle mükelleftirler. (Değişik ikinci fıkra: 9/7/2008-5784/14 md.) 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununa göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumludurlar.”* düzenlemesine yer verilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 36'ncı maddesinde bu vergiden istisna tutulan tüketimlerin neler olduğu, 37'inci maddesinde verginin matrahı, 38'inci maddesinde verginin oranları ve 39'uncu maddesinde ise beyan ve ödeme hususları düzenlenmiştir.

2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun 21'inci maddesinin (a) fıkrasında; *“İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır.”* hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un Ek Madde 5'inci ise; *"Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır."* hükmü mevcuttur.

Buna göre; 2560 sayılı İSKİ Kanunu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'ndan yaklaşık 6 ay sonra yürürlüğe girmiş daha yeni bir Kanun'dur. Ayrıca 2464 sayılı Kanun'un belediyelerin gelirleri hususunda düzenlemeler getiren *"genel hükümler içeren bir kanun"* olduğu, 2560 sayılı Kanun'un ise İSKİ'nin kuruluş ve görevlerini düzenleyen *"özel hükümler içeren bir kanun"* olduğu görülmektedir.

Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 05.05.1988 tarih ve 19805 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 11.02.1988 tarih ve E. 1987/3 K. 1988/1 sayılı kararında önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme olduğu takdirde somut olayda *özel ve sonraki kanun* hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

Bu durumda; 2464 sayılı Kanun'un 29.05.1981 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girdiği, 2560 sayılı Kanun'un ise 23.11.1981 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girdiği düşünüldüğünde, özel hükümler içeren ve daha yeni tarihli olan 2560 sayılı Kanun'un, genel hükümler içeren 2464 sayılı Kanun'a göre öncelikli olarak uygulanması gerektiği açıktır.

MASKİ'den elektrik dağıtım şirketlerince tahsil olunan belediye tüketim vergisi bedellerinin hukuki dayanaktan yoksun olması sebebiyle, idarece ödenen tutarların iadesine ilişkin gerekli takibatın başlatılması, gelecek dönemlerde tahakkuk edecek olan tutarlara ilişkin de gerekli girişimlerin başlatılarak fiili durumun mevzuata uyar hale getirilmesi gerektiği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; İdaremiz tarafından Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin ödenmemesi için ilgili elektrik dağıtım şirketine 31.01.2017 tarih ve 923 sayılı yazı ile başvurulmuştur. Dağıtım şirketi tarafından verilen 20.02.2017 tarih ve 52 sayılı cevap yazılarında Kurumumuzun İSKİ yasasına tabi olmadığı belirtilerek değerlendirmeye alınmamıştır. Bu yazıya istinaden İdaremiz tarafından 25.05.2017 tarih ve 4867 sayılı yazı ile diğer illerden alınmış olan Vergi dairesi başkanlığının görüşleri ve yasal mevzuatlar belirtilerek kesinti yapılmaması talep edilmiştir. Dağıtım şirketi tarafından verilen 01.06.2017 tarih ve 167 sayılı cevap yazılarında MASKİ'nin Vergi dairesi başkanlığından görüş alması ve bu görüş doğrultusunda işlem yapılacağı tarafımıza bildirilmiştir.

19.06.2017 tarih ve 5668 sayılı yazı ile Malatya Vergi Dairesi Başkanlığından elektrik ve havagazı tüketim vergisinin kesilip kesilmeyeceği hususunda görüş talep edilmiştir. Yazımıza cevap verilmemesi nedeniyle 07.02.2018 tarih ve 1183 sayılı yazı ile tekrar görüş verilmesi talep edilmiştir. Malatya Vergi Dairesi Başkanlığı 08.02.2018 tarih ve 5146 sayılı cevabi yazıları ile Gelir İdaresi Başkanlığından alacakları görüş doğrultusunda tarafımıza görüş bildirileceği belirtilmiştir. Vergi Dairesi Başkanlığından alınacak olan görüş ile birlikte ilgili firmaya ödenen elektrik ve havagazı tüketim vergilerinin mahsubu ile birlikte ödenmesi durdurulacaktır.

Sonuç olarak İdare tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

BULGU 4: Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

MASKİ Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen içme suyu şebekesi ve atık su kanal şebekesi yapım, yenileme ve tamirat işleri için yapılan harcamalara karşılık olarak Su Tesisleri ve Kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 87'nci maddesinde; *“Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, aşağıdaki şekilde kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır:*

- a) Yeni kanalizasyon tesisi yapılması,
- b) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi.

İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri nazara alınır.” denilmektedir.

Aynı Kanun'un 88'inci maddesinde; *“Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dâhilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır:*

a) Yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması,

b) Mevcut şebeke tesislerinin tevzii ve ıslahı.

Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır.” denilmektedir.

Aynı Kanun'un 89 ile 94'üncü maddeleri ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 7, 92 ve 94'üncü maddelerinde katılma paylarının tahakkuku ve tahsiline ilişkin usuller belirlenmiştir.

Bu itibarla, içme suyu şebekesi ve atık su kanal şebekesi (kanalizasyon) yapım, yenileme ve tamirati için yapılan giderlerin hesaplanarak bunlardan faydalananlara harcamalara katılma payları tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 87 ve 88'inci maddelerine göre yeni kanalizasyon ile içme suyu şebekesi yapılması veya mevcut tesislerin tevzii ve ıslahı için yapılan giderlerin bunlardan faydalananlardan katılma payı olarak tahsil edileceği belirtilmiştir. Ancak 30 Mart 2014 tarihinde yeni kurulan bir Kurum olarak payların hesaplanma usullerinde kullanılması gereken mahalle, cadde ve sokak bilgilerinin Kurum sisteminde rayiç bedellerinin ayrıntılı entegrasyonu henüz sağlanamamıştır.

Daha önce eksik bilgilere istinaden yapılmış olan tahakkuk ve tahsilatlar sonucu Aboneler tarafından Kurum aleyhine Vergi Mahkemelerinde davalar açılmış olup birçoğu İdareimiz aleyhine sonuçlanmıştır. Bu durum İdareye tahsil edilen tutarların iadesinin haricinde Avukat Vekâlet Ücreti ile mahkeme harç ve giderleri anlamında ciddi bir ilave yük getirmiştir.

Alt kademe Belediyeleri ile online bağlantı sağlanarak, Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının hesaplanmasına esas teşkil edecek bilgilerin, Coğrafi Bilgi Sistemi ile birlikte doğru bir şekilde işlenmesini müteakip, davaların kaybedilme nedenleri de göz önünde bulundurularak oluşturulacak sağlıklı veriler üzerinden, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun da bahsi geçen, Harcamalara katılma payları hesaplamaları ile ilgili Abone Daire Başkanlığımız bünyesinde bir birim kurularak, aktif hale getirilmiştir. İlgili birim, Kanun ve yönetmelikler çerçevesinde 2019 yılında tahakkuka başlayacaktır.

Sonuç olarak İdare tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

BULGU 5: Yağmur Sularının Uzaklaştırılması ve Dere Islahı Harcamalarının Büyükşehir Belediyesinden Tahsil Edilmemesi

Kurum tarafından 2017 Yılında yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı işlemleri için yapılan toplam 1.842.589,74 TL tutarındaki harcamanın ilgili belediyeden alınmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (r) bendi; *"Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak"* şeklindedir.

2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun 2'nci maddesinde;

a) *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,*

b) *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,*

c) *Bölge içindeki su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yeraltı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıkları ile 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,*

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

...” şeklindedir.

Aynı Kanun’un 25’inci maddesinde; *“Yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi, gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İSKİ tarafından yerine getirilir. Bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamalar tarifelere dâhil edilemez.”* hükmü mevcuttur.

5216 sayılı Kanununda, Büyükşehir Belediyelerine verilen görevler açıkça sayılmıştır. Buna göre, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır.

Belirtilen maddenin ikinci fıkrasında ilçe belediyelerinin görevleri sayılmıştır. İlçe belediyelerinin görevleri arasında suyla veya yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili herhangi bir hususa yer verilmemiştir.

Su ve kanalizasyon hizmetleri aboneler için ücret karşılığında yapılmakta ve bu hizmetten yararlananlar bunun bedelini ödemektedirler. Oysa yağmur suyunun uzaklaştırılmasına ilişkin harcamalar 2560 sayılı Kanuna göre ilgili su ve kanalizasyon idaresi tarafından yapılmakta ancak buna ilişkin harcamalar tarifelere dâhil edilememektedir. Bunun en önemli nedeni, bir kamu hizmeti olan yağmur suyunun uzaklaştırılması işlerinin ilgili belediyenin görev ve sorumluluğu altında olmasıdır. Dolayısıyla yapılan bu harcamaların abonelere yüklenmemesinin gerektiği düşünülmektedir.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesinin önemli olduğu düşünülmektedir. Nitekim bunun sağlanabilmesi için büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, dere ıslahını yapmak gibi görevler buna paralel olarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buna göre bağlı idarelerin yağmur suları ve dere ıslahı için yaptıkları harcamaları, büyükşehir belediyelerinden tahsil edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 4: Yağmur Sularının Uzaklaştırılması ve Dere Islahı Harcamaları

İşin Adı	Toplam Tutar (TL)	Toplam Metraj
Malatya Battalgazi İlçesi 2016 Yağmursuyu Hattı Yapım İşİ	537.919,71	12.550
Yeşilyurt Muhtelif Mahallerde 2. Etap Yağmursuyu Hattı Yapım İşİ	20.922,86	356

Malatya Büyükşehir Belediyesi Muhtelif Caddelerde Yağmursuyu ve Kanalizasyon Hattı	1.304.670,03	6.494
--	--------------	-------

Ayrıca Bursa 3. İdare Mahkemesinin 2014/192 Esas No ve 2014/1009 Karar No lu Kararında; *”Uyuşmazlık konusu yağmur suyu şebekesi işinin İSKİ Kanununun 25. maddesi kapsamında yapıldığı, 5216 sayılı Kanunlar büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki alt yapı, kanalizasyon hizmetleri ile yağmur sularının uzaklaştırılması hizmetini yürütme görevinin büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında yer aldığı anlaşılmakta olup Büyükşehir belediyesinin yapmakla görevli olduğu bu hizmetlerin yatırım ve imalat giderlerinin Büyükşehir Belediyesince karşılanması sonucuna varılmıştır.”* denilerek, bu harcamaların ilgili Büyükşehir belediyelerinden alınması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Kurumumuz tarafından yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı hususunda yapılan harcamalar hakkında Malatya Büyükşehir Belediyesi, Yeşilyurt Belediyesi ve Battalgazi Belediyesi ile ortak hizmet protokolleri imzalamış olup bu kapsamda 2015 ve 2016 yıllarında yapılan harcamaların karşılığı olarak Yeşilyurt Belediyesinden toplam 1.802.122,11 TL tahsil edilmiştir. Ancak Bursa 3. İdare Mahkemesinin 2014/192 Esas No ve 2014/1009 No.lu Kararları sonucu 2017 yılında yapılan toplam 1.863.512,60 TL harcamanın Büyükşehir Belediyesinden tahsili noktasında itiraz ve tereddütler hâsıl olduğundan henüz tahsilat gerçekleşmemiştir. Ancak Büyükşehir Belediyesi ile olan tereddütler giderildikten sonra tahsilat işlemi yapılacaktır.

Sonuç olarak İdare tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

BULGU 6: Yüklenici ile Alt Yüklenici Arasında İmzalanan Sözleşmelerde Damga Vergisi Kontrolünün Yapılmaması

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelerin bir kısmında alt yüklenici çalıştırılmasına izin verildiği ve alt yüklenici sözleşmelerinin idareye ibraz edildiği halde söz konusu sözleşmelere ilişkin damga vergisi kontrolü yapılmadığı tespit edilmiştir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu’nun 1’inci maddesinde; *“Bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kâğıtların damga vergisine tabidir.”* denilmektedir.

Adı geçen Kanun’un 10’uncu maddesinde; *“Damga vergisinin nispi veya maktu olarak alınır.”*

Nispi vergide, kâğıtların nevi ve mahiyetlerine göre, bu kâğıtlarda yazılı belli para, maktu vergide kâğıtların mahiyetleri esastır.

Belli para terimi, kâğıtların ihtiva ettiği veya bunlarda yazılı rakamların hasıl edeceği parayı ifade eder.” denilmektedir.

Ayrıca Kanun’un 26’ncı maddesinde; “*Resmi dairelerin ilgili memurları kendilerine ibraz edilen kâğıtların Damga Vergisini aramaya ve eksik olanları bir tutanakla tespit etmeye veya bunları tutanağı düzenlemek üzere, vergi dairesine göndermeye mecburdurlar.*” denilmektedir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu’nun 1’inci maddesinde Kanun’a ekli (1) sayılı tabloda yazılı kâğıtların Damga vergisine tabi olduğu, 26’ncı maddesinde Resmi dairelerin ilgili memurlarının kendilerine ibraz edilen kâğıtların Damga Vergisini aramaya mecbur olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanun’a ekli (I) sayılı tablonun “1) Akitlerle ilgili kâğıtlar” başlıklı birinci kısmın “A. Belli parayı ihtiva eden kâğıtlar” başlıklı bölümün birinci fıkrasında mukavelenamelerin binde 9,48 oranında damga vergisine tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 15’inci maddesinde ihale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde alt yüklenici çalıştırılabileceği belirtilmiştir. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “İş deneyim belgesi” hakkındaki maddelerinde alt yüklenicilerin iş bitirme belgesi almak amacıyla yapacakları başvurularda; yüklenici ile alt yüklenici arasında imzalanan bedel içeren sözleşmenin idareye sunulması gerektiği belirtilmiştir.

Buna göre; alt yüklenici işe başlamadan önce veya alt yükleniciler tarafından iş deneyim belgesi almak amacıyla başvurulduğunda yüklenici ile alt yükleniciler arasında imzalanan sözleşmeler idareye ibraz edildiğinden Kurum ve ilgili memurlar tarafından sözleşmelere ilişkin damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmesi gerekmektedir. Aksi bir uygulama mevzuata aykırı olduğu gibi kamu kaynaklarında da azalışa sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; İdaremiz tarafından gerçekleştirilen ihalelerin bir kısmında alt yüklenici çalıştırılmasına izin verilmiş ancak yüklenici ile alt yüklenici arasında düzenlenen sözleşmelerde damga vergisi kontrolü sehven yapılmamıştır.

Bu hususta imzalanan 15 adet işin alt yüklenici sözleşmeleri incelenmiş olup 10 adet işin sözleşme damga vergisinin ilgili Vergi Dairesine ödenmesi, İdaremiz tarafınca hakedişten kesmek suretiyle tahsili veya ilgili firmalar tarafından beyan edilmeleri suretiyle tahakkuk ve tahsilatları sağlanmıştır. Geriye kalan 6 adet işin sözleşme damga vergisinin tahakkuk ve tahsili için ilgili vergi dairelerine gerekli bildirim yapılmıştır. Bundan sonra yüklenici ile alt yükleniciler arasında imzalanan sözleşmeler İdaremize ibraz edildiğinde damga vergisi yönünden gerekli kontroller sağlanacaktır.

Sonuç olarak İdare tarafımızca belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmanın yapılacağını bildirmekte olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

7. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

MALATYA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ					
31.12.2017 TARİHLİ BİLANÇOSU					
AKTİF HESAPLAR			PASİF HESAPLAR		
KOD	HESABIN ADI	TUTAR	KOD	HESABIN ADI	TUTAR
100	Kasa Hesabı	17.495,93	300	Banka Kredileri Hesabı	25.756.708,49
102	Bankalar Hesabı	3.825.869,04	310	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	3.361.905,60
105	Döviz Hesabı	74.943,42	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	30.864.384,60
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	2.341.826,61	330	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	513.454,44
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	14.225.438,26	333	Emanetler Hesabı	13.969.657,08
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	51.077.013,37	360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	1.742.346,39
122	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı	57.492,08	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	47.044,03
126	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	1.308.319,05	362	Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	3.875,06
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	43.502,54	363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	20.218.648,88
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	23.287.790,86	381	Gider Tahakkukları Hesabı	12.322.601,72
162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	449.110,28	400	Banka Kredileri Hesabı	158.578.250,06
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	37.343.628,55	410	Dış Mali Borçlar Hesabı	45.819.910,75
197	Sayım Noksanları Hesabı	7.220,48	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	8.206.013,94

T.C. Sayıştay Başkanlığı

220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	5.333.885,91	481	Gider Tahakkukları Hesabı	45.611.052,89
222	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı	729.411,54	500	Net Değer Hesabı (-)	49.388.928,35
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	31.566.773,22	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	65.195.019,19
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	96.005.547,83	580	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	2.647.353,55
252	Binalar Hesabı	31.119.565,07			
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	7.636.726,87			
254	Taşıtlar Hesabı	3.065.323,81			
255	Demirbaşlar Hesabı	7.906.478,40			
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	21.271.955,36			
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar	81.460.900,99			
260	Haklar Hesabı	1.870.850,98			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	1.870.850,98			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	248.289,50			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	173.066,08			
AKTİF TOPLAM		377.687.532,17	PASİF TOPLAM		377.687.532,17
910	Teminat Mektupları Hesabı	26.356.896,48	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	26.356.896,48
920	Gider Taahhütleri Hesabı	59.712.166,75	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	59.712.166,75
948	Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı	5.098.841,16	949	Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabı	5.098.841,16
AKTİF GENEL TOPLAM		468.855.436,56	PASİF GENEL TOPLAM		468.855.436,56

MALATYA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

KOD	GİDERİN TÜRÜ	2015	2016	2017	KOD	GELİRİN TÜRÜ	2015	2016	2017
630.01	Personel Giderleri	20.113.350,26	11.181.260,37	12.475.841,52	600.03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	71.103.625,45	121.544.320,06	129.913.316,53
630.02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.604.065,75	1.769.481,86	1.980.947,87	600.04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.040.809,26	15.966.189,93	4.750.968,96
630.03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	60.850.195,70	72.950.494,99	89.432.836,74	600.05	Diğer Gelirler	29.371.182,56	34.339.376,47	41.936.697,59
630.04	Faiz Giderleri	1.885.724,98	34.415.327,35	38.661.958,39	600.11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00	0,00	36.739,00
630.05	Cari Transferler	861.983,23	969.321,14	831.036,72					
630.14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	8.492.043,19	0,00	0,00					
630.20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	2.575,29	0,00	0,00					
GİDERLER TOPLAMI		93.809.938,40	121.285.885,71	143.382.621,24	GELİRLER TOPLAMI		102.515.617,27	171.849.886,46	176.639.732,08
FAALİYET SONUCU					FAALİYET SONUCU (+/-)		8.705.678,87	50.564.000,75	33.257.110,84