



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ  
SU VE KANALİZASYON İDARESİ  
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
2015 YILI  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2016



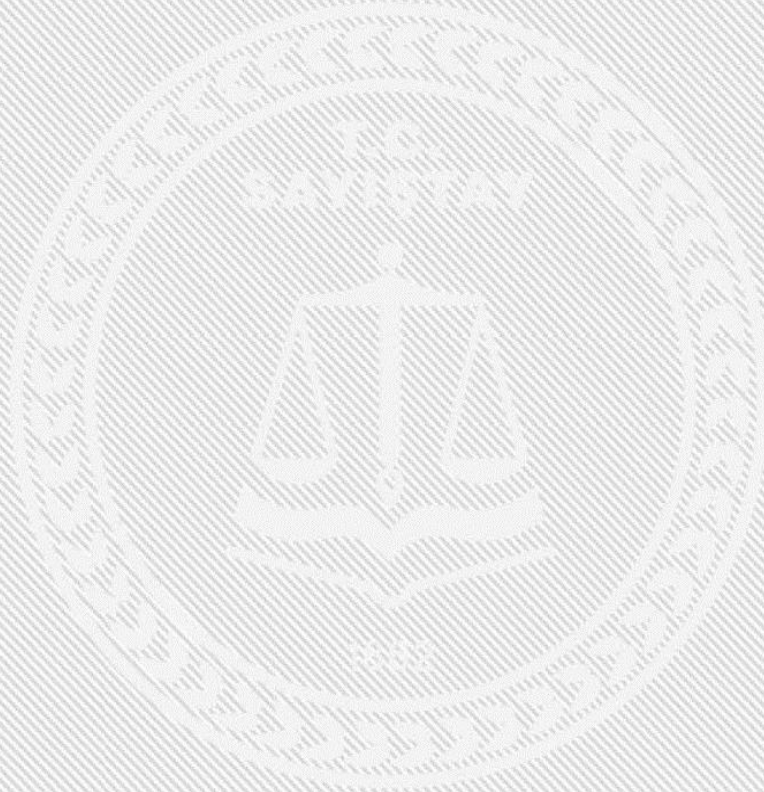
## **İÇERİK**

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU** **1**

**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU** **37**



**ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**  
**SU VE KANALİZASYON İDARESİ**  
**GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**  
**2015 YILI**  
**DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	8
7.	EKLER.....	24





## TABLÖLÄR LİSTESİ

<b>Tablo 1: 2013–2015 Dönemi Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri .</b>	<b>1</b>
<b>Tablo 2: 2013–2015 Dönemi Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ..</b>	<b>2</b>
<b>Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....</b>	<b>3</b>
<b>Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar.....</b>	<b>3</b>
<b>Tablo 5: Bütçe Gider/Gelir Gerçekleşmeleri .....</b>	<b>16</b>



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanal İdaresi Genel Müdürlüğü'nde mali iş ve işlemler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 1'de yer almaktadır.

**Tablo 1: 2013–2015 Dönemi Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri (TL)**

Gider türü	2013	2014	2015	Değişim oranı (2015-2013)
Personel giderleri	24.345.181,23	31.266.180,69	30.792.405,66	0,26
Sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri	4.155.958,61	5.658.964,54	5.526.476,30	0,33
Mal ve hizmet alımları	39.381.899,35	48.490.577,38	56.490.428,21	0,43
Faiz giderleri	2.905.090,72	3.759.673,24	3.531.319,93	0,22
Cari transferler	5.054.989,78	14.122.451,44	21.561.563,75	3,27
Sermaye giderleri	18.136.412,82	10.564.537,16	29.808.438,06	0,64
Sermaye transferleri	0	0	2.000,00	--
Borç verme	0	0	0	--
<b>Bütçe gider toplamı</b>	<b>93.979.532,51</b>	<b>113.862.384,45</b>	<b>147.712.631,91</b>	<b>0,57</b>

Tablo 1'de gösterildiği üzere, dönemler itibariyle parasal hareketin olmadığı borç verme ve sermaye transferleri kalemleri dikkate alınmadığında en küçük 0,22, en yüksek 3,27 kat arasındaki artışlar olmakla birlikte gider kalemlerinin toplam giderler içindeki ağırlıklı ortalamaların etkisiyle, toplam bütçe giderleri 2013 yılından 2015 yılına kadar % 57 oranında artış göstermiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 2’de yer almaktadır.

**Tablo 2: 2013–2015 Dönemi Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri**

Gelirin türü	2013	2014	2015	Değişim oranı (2015-2013)
Vergi gelirleri	0	0	0	0
Tesebbüs ve mülkiyet gelirleri	104.728.961,30	114.639.067,17	122.091.970,04	0,17
Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler	0	0	826	---
Diğer gelirler	16.166.707,15	25.867.986,25	32.646.324,38	1,02
Sermaye gelirleri	3.001.365,73	3.449.004,04	3.180.643,48	0,06
<b>Bütçe gelirleri toplamı</b>	123.897.034,18	143.956.057,46	157.919.763,90	<b>0,27</b>
Bütçe gelirlerinden red ve iadeler toplamı	121.962,80	161.073,96	165.282,60	0,36
<b>Net bütçe gelirleri toplamı</b>	123.775.071,38	143.794.983,50	157.754.481,30	<b>0,27</b>

Tablo 2’deki veriler dikkate alındığında, diğer gelirlerdeki artışla birlikte bütçe 2013 yılından 2015 yılına kadar % 27 oranında artış göstermiştir. Ayrıca 3 yıllık gelir ve gider dengesi incelendiğinde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanal İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından gelir gider dengesinin gözetildiği ve 2015 yılı gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu görülmüştür.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanal İdaresi Genel Müdürlüğü 2015 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleştirmeleri Tablo 3 ve Tablo 4’te gösterilmektedir.

**Tablo 3: 2015 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar (TL)**

Gider türü	2015 Bütçe (a)	2015 Gerçekleşen (b)	Gerçekleşme oranı (c=(b/a))
Personel giderleri	37.143.000,00	30.792.405,66	0,83
Sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri	8.231.000,00	5.526.476,30	0,67
Mal ve hizmet alımları	82.088.000,00	56.490.428,21	0,69
Faiz giderleri	4.903.000,00	3.531.319,93	0,72
Cari transferler	12.063.000,00	21.561.563,75	1,79
Sermaye giderleri	64.963.000,00	29.808.438,06	0,46
Sermaye transferleri	1.000,00	2.000,00	2,00
Borç verme	1.000,00	0	0,00
<b>Bütçe gider toplamı</b>	<b>230.000.000,00</b>	<b>147.712.631,91</b>	<b>0,64</b>

Tablo' ya göre 2015 yılında Cari Transferler ile Sermaye Transferleri kalemlerinde sırasıyla %79 ve %100 gibi beklenenden daha fazla artış olmuş ancak diğer kalemlerdeki beklenenden daha düşük gerçekleştirmeler nedeniyle Bütçe Giderleri' nin % 64 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir.

Bütçe giderlerinden Sermaye Giderleri' nin gerçekleşme oranı; alınması öngörülen çeşitli araçların alınamaması ve kırsaldaki bir kısım projelerin tamamlanamaması sebepleriyle az gerçekleşmiştir. Bu sebeplerle, tahmin edilen bütçe giderleri toplamını % 36 oranında az gerçekleştirmiştir.

**Tablo 4: 2015 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar (TL)**

Gelirin türü	2015 Gelir Bütçesi (a)	2015 Gerçekleşen (b)	Gerçekleşme oranı(c=b/a)
Vergi gelirleri	0	0	0,00
Tesebbüs ve mülkiyet gelirleri	194.880.000,00	122.091.970,04	0,63
Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler	0	826	0,00

Diger gelirler	29.361.000,00	32.646.324,38	1,11
Sermaye gelirleri	5.160.000,00	3.180.643,48	0,62
<b>Bütçe gelirleri toplamı</b>	230.000.000	157.919.763,90	0,69
Bütçe gelirlerinden red ve iadeler toplamı		165.282,60	0,00
<b>Net bütçe gelirleri toplamı</b>		157.754.481,30	0,00

Buna göre 2015 yılında Bütçe Gelirleri % 69 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirlerinden Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ve Sermaye Gelir kalemlerinin İdare tarafından gelir tarifeleri hazırlanırken Genel Kuruldan talep edilen zammın verilmemesi ve gelirlerin 2014 yılı fiyatları ile aynı olmasından dolayı az gerçekleştiği tespit edilmiştir. Bu sebeplerle, tahmin edilen bütçe gelirleri toplamı % 31 oranında az gerçekleşmiştir.

"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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- 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 yansıtmamasından 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

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Faaliyet Raporunun İlgili Mevzuatta Tespit Edilen Sürede Yayınlanmaması**

Kamu idaresi faaliyet raporunun mevzuatta tespit edilen süreye uyulmayarak Mayıs ayında kamuoyuna duyurulduğu anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 41 inci maddesine dayanılarak hazırlanan ve 17/03/2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in Üçüncü Bölümü' nde, faaliyet raporlarının düzenlenmesi, ilgili idarelere verilmesi ve bu işlemlere ilişkin süreler düzenlenmiştir. Buna göre mahalli idareler harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporları izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye, belediyelerin idari faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanacağı; bu raporların birer örneğinin aynı süreler içinde Sayıştaya ve İçişleri Bakanlığına gönderileceği; diğer mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması ve sunulmasında belediyeler için belirlenen sürelerle uyulacağı hüküm altına alınmıştır.

ESKİ Genel Müdürlüğü faaliyet raporunun hazırlanmasında ilgili mevzuatta tespit edilmiş aşamalar dikkate alınarak raporun süresinde ilan edilmesine özen gösterilmelidir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2015 Yılına ait Faaliyet Raporumuz 27.04.2016 tarihinde internet sitemizde yayınlanmış olup aynı zamanda; Sayıştay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığına da gönderilmiştir

**Sonuç olarak** Faaliyet raporunun hazırlanmasında ilgili mevzuatta tespit edilmiş aşamalar dikkate alınarak raporun süresinde ilan edilmesine özen gösterilmelidir.

### **BULGU 2: Gelir Getirici Faaliyetlerin İhalesiz Olarak Gördürülmesi**

ESKİ Genel Müdürlüğü bünyesinde yürütülen kaynak suları temini ve satışı kapsamında yapılan incelemelerde;

Kalabak damacana ürünlerinin sakalar vasıtasıyla dağıtımının sağlanması amacıyla ihdas edilen 140 dağıtım hattında su satış hakkının ayrı ayrı ya da toplu olarak ihale edilmeksizin gerçek ve tüzel kişilere (saka) verildiği,

Alo Kalabak Hattı marifetiyle su satışının ihalesiz olarak özel bir firma tarafından gerçekleştirildiği,

Kalabak Pet grubu ürünlerinin satışıyla ilgili herhangi bir usul belirlenmediği ve Pet grubuna ait ürünlerin şehir içinde herhangi bir bayilik ihalesi/sözleşmesi olmaksızın Kalabak Bayii ünvanı altında özel bir firma marifetiyle dağıtıldığı,

Kalabak Damacana dolmuş tesisleri içerisinde herhangi bir kira sözleşmesi olmaksızın, bedel alınmaksızın özel bir firmaya su satış büfesi tahsis edildiği, görülmüştür.

167 sayılı Yer Altı Suları Hakkında Kanununun 1 inci maddesinde; yer altı sularının umumi sulardan olup, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu hükme bağlanmış, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7 nci maddesinin (r) bendinde, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (e) bendinde de; kaynak sularını işletmek veya işletirmek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'unun 2 nci maddesinin (d) bendinde; su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelerce verilen görevleri yürütmek ve bu konulardaki yetkileri kullanmak, İSKİ'nin görev ve yetkilerinden biri olarak düzenlenmiş, Ek 5 inci maddesinde bu Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı kuralı yer almıştır.

Sonuç olarak, kaynak suları devlet malıdır ve işletilmesi konusunda büyükşehir belediyeleri ve dolayısıyla su idaresi genel müdürlükleri yetkilidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 8 inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hükme bağlanmış, 29 uncu maddesinde ise gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı vurgulanmıştır.

Bununla birlikte 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin taşınır ve taşınmaz malları ile hakların kiraya verilmesinin bu kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle tespiti yapılan hususlara ilişkin yürütülen faaliyetlerin 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale edilerek kiraya verilmesinin gerektiği mütalaa edilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Kalabak suyunun memba suyu olarak yeraltından kendiliğinden çıkan, 1933 – 1936 yılları arasında kaynağının ve isale hatlarının satın alınması için Eskişehir halkının doğrudan para verdiği, hattın yapımında bizzat çalıştığı ve kaynak suyunun mülkiyeti ve kullanım hakları konusunda Eskişehir halkında sahiplenme duygusunun olduğu; temelinde tarihsel sebeplerin yattığı karlılıktan öte sosyal bir proje mahiyetinde olduğu;

Sayıştay bulgusunda 2886 sayılı Kanun'a göre Kalabak suyu üretim ve dağıtım işinin gelir getirici olarak kiralanmasının öngörüldüğü değerlendirilmekle birlikte, öncelikle suyun tüm kaynaklarının, tüm isale hatlarının ve muhtelif çaplardaki (10.000 m<sup>3</sup>, 3 adet 1.000 m<sup>3</sup> ve diğer) depoların, halen üretimi yapılan tesislerin (damacana ve pet üretim) ve tüm makine ve ekipmanın amortismanları da hesaplanarak değer tespiti yapıldıktan sonra hangi süreyle kiraya verilebileceği hususunun ihale öncesi çok detaylı bir şekilde tespiti ve bu tespite dayalı olarak yaklaşık maliyet belirlenmesinin gerekli olduğu ve bunun için yararlanılacak herhangi bir şablon veya bir örnek bulunmadığından neler yapılabileceği hususunun tespit edilebilmesi için süreye ihtiyaç bulunduğu;

Debi miktarı mevsimsel kuraklık ve yağışlara göre hızlı değişen Kalabak suyunun, miktarındaki değişkenliğe doğal yollarla müdahale mümkün olmaması nedeniyle özellikle yaz aylarında talebin karşılanmaması söz konusu olursa ihaleyi kazanan firmanın olası zararları veya kar kaybı için idarenin sorumlu tutabileceği;

İhaleyi kazanan firmanın su üretimi ve satışı ile ilgili olarak “İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik” hükümleri uyarınca alması gereken izinlerin yenilenmesinin gerekeceği ve bunun zaman alacağı;

Halihazırda hizmet alımı suretiyle sadece kalabak damacana ve pet üretiminde çalıştırılan personelin ilişkin hizmet alımı işinin bitim tarihi 04.05.2018'te son bulması nedeniyle bu tarihten önce bulgu önerisi doğrultusunda ihale edilerek kiralama yapılmasının

İdare yetkililerinin idari ve mali sorumluluğuna açıklık getirilmesinin gerektiği ifade edilmiştir.

İdarece ayrıca diğer alternatif yöntemler ve olası riskleri Sayıştay' a sunulmuş olup bunlar,

“1- Kalabak suyunun perakende satış fiyatının idarece belirlenerek su dağıtım işinin hizmet alımı suretiyle ihale edilerek dağıtım seçeneği: Buna göre idare perakendeci rolünü üstlenecek ve halihazırda 140 adet sakanın su dağıtım işini çalıştıracığı personelle bizzat yürütecektir. Bu durumda yaşanacak temel sorunlardan biri nihai kullanıcılardan idareye ait damacana bedellerinin tahsili için her araçta idare yetkilisinin bulunması ve sürekli makbuz kesilmesi işinin idarece yapılması gerekecektir.

2- Mevcut durumun devamı niteliğinde bir ihale kurgulanarak idarenin hem toptan satış fiyatına göre muhammen bedeli belirleyip ve hem de perakende fiyatı belirlemesi seçeneği: Bu uygulamanın riski ise dağıtımın firma tarafından yapıldığı ihalede yeteri kadar katılımcı olamayabileceğidir.

3- Yine muhammen bedelin idare tarafından belirlendiği ve tesislerden toptan şekilde su satışın yapıldığı bir ihalede katılımcıların perakende su fiyatı için idareye teklifte bulunması ve perakende satış firmaların yapması seçeneği: Bu alternatifin riski ise gerek toptan gerek perakende su satış fiyatının ihale süresince değiştirilememesi sebebiyle uzun süreli bir ihale yapılmasının mümkün görülmemesidir.” şeklinde sıralanmıştır.

İdare tarafından konunun bu özel durumları açıklanarak Sayıştayın getireceği çözümlerin önem arzettiği vurgulanmıştır.

**Sonuç olarak** Bulguda açıklandığı üzere özel firmaya ihalesiz su satışı (alo kalabak hattı uygulaması ) yaptırılması, ihalesiz satış büfesi verilmesi, pet grubu ürünlerde ihalesiz bayilik verilmesi ya da Eskişehir’de özel uygulaması olan saka sisteminin yine bulguda açıklanan gerekçelerle yasalara uygun hale getirilmesi için söz konusu faaliyetlerin 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale edilerek kiraya verilmesinin gerektiği mütalaa edilmesi üzerine idarece gönderilen açıklamadan anlaşılacağı üzere su dolum, dağıtım ve satış gibi işlemlerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmeye başlanması için gerekli fizibilite çalışmaları, (halihazırda çalıştırılan işçilerin sözleşmelerinin 2018 yılına

kadar sürmesinde olduğu) mevcut yapının tasviyesi için gereken süre ve ihaleyi alacak firma/lar açısından yeniden alınması gereken izin vs yetkilerin süreç gerektirmesi gibi sorunlar nedeniyle bulgu doğrultusunda uygulamaya geçişin zaman alacağı vurgulanmaktadır.

İlgili Kanun'dan başka diğer alternatifler kapsamında İdarenin sunmuş olduğu, kalabak suyunun perakende satış fiyatının idarece belirlenerek su dağıtım işinin hizmet alımı suretiyle ihale edilerek dağıtımı,

hem toptan satış fiyatına göre muhammen bedelin belirlenip ve hem de perakende fiyatın belirlenerek ihaleye çıkılması,

yine muhammen bedelin idare tarafından belirlenerek toptan su satışının yapıldığı ihalede katılımcıların perkende su fiyatı için teklifte bulunmaları,

seçenekleri de yine bünyesinde barındırdığı sakıncalarıyla birlikte uygulanabilir seçenekler olarak ortaya çıkmaktadır.

Mevcut idare uygulamasının ise gerek bahse konu İhale Kanunu'nda öngörülen açıklık ve rekabetin sağlanması açısından gerekse kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi yönünden oluşturduğu sakıncalar karşısında yukarıda ifade edilen seçeneklerin her biri kendi içerisinde uygun görünmektedir. Ancak İdare kendi açısından uygun olanın çalışmasını yaparak mevzuata da dikkat etmek suretiyle kararını vermelidir.

### **BULGU 3: Norm Kadro Yönetmeliğine Göre Hazırlanması Gereken Teftiş Kurulu Yönetmeliği' nin Hazırlanmaması**

22/02/2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in 12'nci maddesi ikinci fıkrasında teftiş kurulu başkanlığı ve/veya müdürlüğü bulunan mahalli idarelerin mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini İçişleri Bakanlığı' ndan alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyacakları; söz konusu yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Ancak ESKİ Genel Müdürlüğünde Teftiş Kurulu Başkanlığı kurulmuş olmasına rağmen söz konusu yönetmelik hazırlanmamıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** Norm Kadro Yönetmeliğine Göre Hazırlanması Gereken Teftiş Kurulu Yönetmeliği hazırlanacaktır.

***Sonuç olarak*** Teftiş Kurulu Müdürlüğü'nün müfettiş ya da müfettiş yardımcısı atamalarıyla birlikte teşekkülünü tamamlaması ve faaliyetlerini sürdürebilmesi için gerekli olan söz konusu Yönetmelik hazırlanarak Bakanlık görüşüne sunulmalıdır.

#### **BULGU 4: Yönetim Kurulunun İbra Edilmemesi**

Su ve kanalizasyon idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 2560 sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun'un Hesap özetleri ve bilanço başlıklı 16 ncı maddesinde her bütçe döneminin bitimini izleyen 3 ay içinde geçen yılla ilgili bilanço ve faaliyet raporu hazırlanarak; denetçilerin yıllık raporu ile birlikte Mayıs ayı toplantısında Genel Kurula sunulacağı; Bilanço ve faaliyet raporunun Genel Kurulca onaylanmasıyla, Yönetim Kurulu ve denetçiler ibra edilmiş olacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak ESKİ Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulunun, bir önceki yıl çalışmalarına ilişkin faaliyet raporunu, bilançosunu ve denetçiler raporunu inceleyip karara bağlamak amacıyla toplanan mayıs ayı Genel Kurul toplantısı oylaması 18 kabul, 21 red oy ile sonuçlanarak 20.05.2015 karar tarih ve 2/5 karar sayılı tutanağa bağlanmıştır.

Bu haliyle Yönetim Kurulunun ibra edilmediği sonucuna ulaşılmıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** 2560 sayılı kuruluş kanunumuzun 5 inci maddesi Belediye kanununa atıfta bulunduğundan;

5393 Sayılı Belediye Kanununun 26. Maddesinde; Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim yolları başlığının 4 üncü fıkrasında:

“Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir.” denildiğinden 20.05.2015 tarih ve 2/5 karar sayılı tutanakta kanunda öngörülen nitelikli çoğunluğa ulaşılamadığından Yönetim Kurulu ibra edilmiştir.

**Sonuç olarak** 2560 sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5'inci maddesiyle Genel Kurulun toplanma ve çalışma esasları düzenlenmiş; Genel Kurulun toplanma ve çalışma esaslarına ilişkin olarak bu Kanunda düzenlenmemiş hususlarda Belediye Kanunu'nun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun'un 6'ncı maddesinde Genel Kurul'un görevleri sıralanarak e fıkrasıyla Mayıs ayı toplantısında, yönetim kurulunun, bir önceki yıl çalışmalarına ilişkin faaliyet raporunu, bilançosunu ve denetçiler raporunu inceleyip karara bağlamak Genel Kurulun görevleri arasında sayılmıştır. Yine Kanun'un "Hesap özetleri ve bilanço" başlıklı 16'ncı maddesinde ibra müessesinden, bilanço ve faaliyet raporunun Genel Kurulca onaylanmasıyla, Yönetim Kurulu ve denetçilerin ibra edilmiş olacağı hükmüyle bahsedilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu İkinci Kısım Birinci Bölümünde 17,18,19,...32 maddeleri ile Belediye Meclisi hakkında çeşitli hususlar düzenlenmiştir. Kanun'un "*Toplantı ve karar yeter sayısı*" başlıklı 22'nci maddesiyle; meclisin, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağı ve karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmamak kaydıyla katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceği; oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu tarafın çoğunluk sayılacağı; gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylamanın tekrarlanıp, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekileceği belirlenmiştir. Ayrıca, meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil edeceği; gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılacağı; görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümlerin uygulanacağı; üyelerin oylarını bizzat kullanacağı; gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyelerin, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilecekleri; oylama gizli, işaretle veya ad okunarak yapılacağı; oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olacağı; kararların, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Genel Kurul'un çalışmasına ilişkin 2560 sayılı kanunla atıf yapılan 5393 sayılı kanunun meclisin toplantı ve karar yeter sayılı hükmü uyarınca; Genel Kurulun 18 kabul, 21 red oylaması sonucu Yönetim Kurulunun ibra edilmediği sonucu ortaya çıkmıştır. Zira ne 2560 sayılı kanunda ibra kararı için nitelikli karar sayısı aranmış ne de meclis çalışmalarına



ilişkin atfın yapıldığı 5393 sayılı kanun da ibra müessesisiyle ilgili nitelikli karar sayısı tespit edilmiştir.

Kamu idaresinin öne sürdüğü meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluk kararı ibra müessesesi yada 2560 sayılı kanunun genel kurul çalışmalarına ilişkin atıfla ilgili değildir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesinde düzenlenen Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim yolları başlıklı Belediye Başkanının görevine son verilmesine ilişkindir. Şu halde kamu idaresinin öne sürdüğü 5393 sayılı kanunun 26 ncı maddesi nin 4 üncü fıkrasında yer alan *“Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir.”* hükmünden hareketle 18 kabul 21 ret ile sonuçlanmış genel kurul oylamasıyla yönetim kurulu ve denetçilerin ibra edildiğini sonucuna ulaşmak kabulü mümkün değildir.

Ancak ilgili mevzuat uyarınca; bilanço ve faaliyet raporunun Genel Kurulca 18 kabul 21 ret olarak onaylanmamasıyla, yönetim kurulu ve denetçilerin ibra edilmediği sonucu doğmuşsa da, ibra edilmeyen yönetim kurulu ve denetçilerin idari, mali ve hukuki durumları ile yetki, görev ve sorumluluklarının devamına ilişkin söz konusu mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle konunun önemine ve ivediliğine binaen Bakanlığına iletilmesinin ve İbra Müessesinin tüm sonuçlarıyla birlikte sarih olarak yeniden düzenlenmesinin sağlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 5: Son Beş Yıla Ait Bütçe Tahminlerinin Gerçekçi Olmaması**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Bütçe Kanunu'nda Bütçe; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmış ve yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde de bütçe tanımı kanun ifadesi doğrultusunda kaleme alınarak; İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir

meclis kararı olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca 5018 sayılı kanununun 13 üncü maddesiyle bütçe ilkeleri tespit edilerek bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, stratejik planların dikkate alınacağı, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı vurgulanmıştır.

Ancak ESKİ Genel Müdürlüğünün son beş yıla ait bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri değerlendirildiğinde ortalama gerçekleşmemin gelir bütçesinde %68 seviyesinde kalarak tahminden %32 saptığı, gider bütçesi ortalama gerçekleşmesinin de %58 seviyesinde kalarak tahminden %42 saptığı tespit edilmiştir.

Bu sonuçlar kurum bütçesinin hazırlanmasında ilgili mevzuat hükümleri ile evrensel bütçe ilkeleri olarak kabul görmüş “doğruluk” ve “gerçeklik” ilkelerine uyulmadığı değerlendirilmektedir..

**Tablo 5: Bütçe Gider/Gelir Gerçekleşmeleri (TL)**

YILI	BÜTÇE TAHMİN	Gerçekleşen GELİR	Gerçekleşme ORANI (%)	Gerçekleşen GİDER	Gerçekleşme ORANI (%)
2011	120.000.000,00	101.606.427,98	84,67	85.116.649,25	70,93
2012	172.600.000,00	118.064.883,34	68,40	92.297.516,41	53,35
2013	177.000.000,00	123.897.034,18	69,99	93.979.532,51	53,09
2014	210.000.000,00	143.956.057,46	68,55	113.862.384,45	54,22
2015	230.000.000,00	157.919.763,90	68,66	147.712.631,91	64,22

**Kamu idaresi cevabında;** İdaremizin bütçesi hazırlanırken mevzuat hükümleri, evrensel bütçe ilkelerine uyulacaktır.

**Sonuç olarak** Bütçe hedefleri oluşturulurken şeffaf bir süreç içerisinde ve gerçekçi bir planlamaya dayanarak kamu birimlerinin ihtiyaçları tespit edilmelidir. Bütçede uygulamaya konulacak politikalar açık bir şekilde ortaya konulmalıdır. Bu bağlamda belediye bütçesinin hazırlanmasında ilgili mevzuat hükümleri ile evrensel bütçe ilkeleri olarak kabul görmüş “doğruluk” ve “gerçeklik” ilkelerine uygun hareket edilmelidir.

**BULGU 6: İdareye Bakanlar Kurulu Kararı İle İç Denetçi Kadrosu İhdas Edilmiş Olmasına Rağmen Bu Kadrolara Atama Yapılmaması**

31.05.2013 tarih ve 28663 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile ESKİ Genel Müdürlüğünde 3 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş olmasına rağmen bu kadrolara atama yapılmamıştır.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun 55 inci maddesinde; *“İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.”* denilmekte,

57 nci maddesinde ise, *“Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.”* ifadesi yer almaktadır.

Yine aynı Kanun' un 63 üncü maddesinde *“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.”* hükümleri yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla iç denetim biriminin kurulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** İdaremiz tarafından İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığının 14.08.2015 tarih ve 1100/4445 sayılı yazı ile İç Denetçi için Kurumlar arası nakil işlemleri başlatılmıştır

**Sonuç olarak** İdare bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli çalışmaların başlatıldığını olup, gelecek yıllarda yürütülecek denetimlerde bu konu izlenecektir.

### **BULGU 7: İç kontrol Eylem Planının Hazırlanarak Revize Edilmemesi**

İç kontrol eylem planının, mevzuatın gereklerine uygun olarak hazırlanmadığı ve revize edilmediği görülmektedir.

Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan "Kamu İçkontrol Standartları Tebliği"nde beş ana standart altında on sekiz alt standart ve söz konusu on sekiz standartın altında da 78 adet şart yer almakta olup, "Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi"nin " İç Kontrol ve İç Denetimin Özellikleri " başlıklı 4 üncü Bölümü'nde, "İç Kontrolün Özellikleri"nden bahsedilmiştir.

"Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi" nde de söz konusu Rehberin, iç kontrol sistemlerini Kamu İç Kontrol Standartları ile uyumlu hale getirmek için yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarında kamu idarelerine rehberlik yapmak amacıyla hazırlanmış olduğu açıklanmış ve " I. TEMEL İLKELER" başlığı altında İç kontrol sistemlerinin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi sırasında dikkate alınması öngörülen temel ilkelere değinilmiş ve "II. YÖNTEM" başlıklı maddesinde de yapılması gerekenler gösterilmiştir.

Ayrıca, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan "Kamu İç Kontrol Rehberi"nde, söz konusu iç kontrol çalışmalarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak gösterilmiş ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan 02.12.2013 tarihli 10775 sayılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi'nde ise bu konuda idareler tarafından uyulması gerekenler açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, İç kontrol eylem planının, mevzuatın gereklerine uygun olarak hazırlanmadığı ve revize edilmediği görülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** İçkontrol eylem planının hazırlanarak revize edileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** İdarece bulguya iştirak edilmekle birlikte iç kontrol eylem planının revize işlemlerinin zaman alacağı hususu da dikkate alınarak konu ileriki denetimlerde takip edilecektir.

**BULGU 8: 333.02.05 Avukatlık Vekalet Ücreti Emanet Hesabında Biriken Tutarın Gelir Kaydının Yapılmaması**

İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretleri emanetinde biriken ve artan tutarların mevzuat uyarınca gelir kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82 nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; avukatlara (49 uncu maddeye göre çalıştırılanlar dâhil) ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümleri kıyas yolu ile uygulanacağı hükme bağlanmış, 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18 inci maddesinde de 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanuna yapılan atıfların bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. KHK'nın 14 üncü maddesinde vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması düzenlemiş; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekalet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Buna göre emanet hesabında toplanan vekâlet ücretleri, vekâlet ücretinden yararlanacak kişilere yıllık tutarı aşağıdaki şekilde dağıtılır: a) Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekâlet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir. b) Ödenecek vekâlet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık

brüt tutarının oniki katını geçemez. c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince gelir kaydedilir ve ayrıca Emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekalet ücretlerinin tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.

Yukarıdaki açıklamalara aykırı olarak ESKİ Genel Müdürlüğünde vekâlet ücretinin dağıtımı esnasında %5 lik gelir kaydının yapılmadığı, ayrıca dağıtımı yapılmayan artık tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda gelir kaydı yapmak üzere takibinin yapılmadığı anlaşılmakta olup, söz konusu uygulama gelir hesaplarını olumsuz yönde etkilemektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Avukatlık Vekalet Ücreti Emanet Hesabında biriken tutarların mevzuat hükümleri gereğince gelir kaydı yapılacaktır.

***Sonuç olarak*** Bulguda izah edilen düzenlemeler çerçevesinde; avukatlık vekalet ücreti, takipi ve dağıtımını sağlamak için yönetmelikte tespit edilmiş oranlara uygun olarak açılacak yardımcı hesaplarda izlenmelidir.

#### **BULGU 9: Kurum Lehine Hükmedilen Kesinleşmemiş Avukatlık Vekalet Ücretleri ile Kesinleşmiş Ancak Tahsil Edilmeyen Avukatlık Vekalet Ücretlerinin Mali Tablolarda Yer Almaması**

Genel Müdürlüğün taraf olduğu dava ve icra takipleri neticesinde belediye lehine hükmolunan avukatlık vekalet ücretlerinden; henüz kesinleşmemiş ilk derece mahkeme kararları ile kesinleşmiş mahkeme kararlarından da tahsili yapılmayan avukatlık vekalet ücretlerinin kurum mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 49 uncu maddesinde, kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle, garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağını hükme bağlamıştır. Aynı Kanununun 61 inci maddesinde ise, muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından Muhasebe Yetkilisi sorumlu tutulmuştur.

Ayrıca, 5018 sayılı KMYKK'nun 49 uncu maddesi gereği hazırlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde ilgili husus düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelikler uyarınca, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarında izlenmeyen ve muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler ile kamu idarelerinin muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemler ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülükler ile kamu idarelerinin her türlü garanti ve taahhütlerinin nazım hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede kurum lehine hükme bağlanmış ancak henüz kesinleşmemiş olan davalara ilişkin avukatlık vekalet ücretleri, gelecekte doğması muhtemel bir hak olması bakımından nazım hesaplarda izlenmelidir.

Bununla birlikte kurum lehine hükmedilmiş olmakla birlikte üst mahkemede kesinleşmiş mahkeme kararlarına ait avukatlık vekalet ücretlerinden tahsil edilenler 333.02.05 Avukatlık Vekalet Ücretleri emanet hesabında takip edilirken henüz tahsil edilmemiş olanlar için muhasebe kaydı yapılmayarak mali tablolara dahil edilmemiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde; Bir kamu idaresinin başka bir kamu idaresi veya diğer üçüncü kişilerle olan karşılıklı ekonomik ilişkileri veya kamu idaresinin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi ve raporlanması gereken ve para cinsinden ifade edilebilen her türlü işlemi muhasebe işlemi olarak tanımlanmış, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Dolayısıyla kurum lehine hükmolunan kesinleşmiş ancak henüz tahsili yapılmamış avukatlık vekalet ücretlerinin kurum mali tablolarında yer almasını sağlayacak şekilde muhasebe kaydının yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Mahalli idareler bütçe ve muhasebe yönetmeliğinde kurum lehine hükmedilen kesinleşmemiş avukatlık vekalet ücretleri ile kesinleşmiş ancak tahsil edilmeyen avukatlık vekalet ücretlerinin izlenebileceği bir nazım hesap olmadığından dolayı mali tablolarda gösterilememiştir.

**Sonuç olarak** Kurum lehine hükmolunan kesinleşmiş ancak henüz tahsili yapılmamış avukatlık vekalet ücretlerinin bilançoda; kurum lehine hümlenmiş ancak henüz kesinleşmemiş vekalet ücretlerinde bilanço dipnotlarında yer alacak şekilde muhasebe kayıtları oluşturulmalıdır.

Hesap Planında gerekli kodların açılması için konunun bakanlığına iletilmesi sağlanmalıdır.

**BULGU 10: Repo İşlemi Yapıldığı Halde Özel veya Kamu Kesimi Tahvil, Senet ve Bonoları ile Diğer Menkul Kıymetlerin İzlendiği 118 Diğer Menkul Kıymetler ve Varlıklar Hesabının Kullanılmaması**

ESKİ Genel Müdürlüğünün kamu bankaları nezdinde repo hesabı bulunduğu görülmüş ve yıl içinde Halk Bankasında 252.000.000,00 TL, Vakıflar Bankasında 135.000.000,00 TL, Ziraat Bankasında 67.000.000,00 TL hacminde repo işlemi yaptığı, yıl sonu itibariyle söz konusu hesap bakiyesinin Halk Bankasında 21.500.000,00 TL, Vakıflar Bankasında 16.500.000,00 TL ve Ziraat Bankasında 7.500.000,00 TL olduğu tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 75 inci maddesinde; her ne şekilde olursa olsun kurum malı olarak muhasebe birimlerine intikal eden kamu ve özel kesim tahvil, senet ve bonoları, konvertibl olmayan yabancı paralar ile altın, gümüş gibi kıymetli madenler ve antika niteliğindeki eşya, para ve pul gibi diğer çeşitli menkul kıymet ve varlıkların 11 Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesap Grubu içinde izleneceği ifade edilmiş; 79 uncu maddesinde de her ne şekilde olursa olsun kurum malı olarak muhasebe birimlerine intikal eden özel veya kamu kesimi tahvil, senet ve bonoları ile diğer menkul kıymetlerin 118- Diğer Menkul Kıymetler ve Varlıklar Hesabında izleneceği düzenlenmiştir.

Oysa yıllık hacmi 454.000.000,00 TL ulaşan söz konusu repo işlemine ilişkin kayıtların 102-Bankalar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda repo işlemleri uygun hesaplarda izlenmelidir

**Kamu idaresi cevabında;** İdaremiz tarafından repo işlemi yapılmamakta olup sehven Analitik Bütçe Hesap banka kodları yapılırken vadeli olarak açılan hesaplar repo hesabı



olarak tanımlandığı için yanlış hesap kullanılıyor gibi görünmektedir. Oysa Yönetim Dönemi Hesabı için sene sonunda ekte sunululan Banka yazılarından da anlaşılacağı gibi idaremiz tarafından repo değil 32-35 günlük vadeli hesaplar açılmaktadır. Tarafımızdan hesap kodlamalarında değiştirilmiştir

**Sonuç olarak** Muhasebe işlemlerinin yürütülmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri ile Mahalli İdareler Hesap Planında belirlenen hesap kodlarına riayet edilmelidir.

**7. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****ESKİŞEHİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
2015 YILI BİLANÇOSU**

(TL)

AKTİF HESAPLAR			PASİF HESAPLARc		
<b>1 - DÖNEN VARLIKLAR</b>			<b>130.844.966,04</b>	<b>3 - KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	
10 - Hazır Değerler	48.938.598,25		30 - Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	34.321.182,46	
100 - Kasa Hesabı	0,00		300 - Banka Kredileri Hesabı		28.996.444,39
101 - Alınan Çekler Hesabı	0,00		303 - Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı		5.324.738,07
102 - Banka Hesabı	47.025.312,93		304 - Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı		0,00
103 - Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00		309 - Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı		0,00
104 - Proje Özel Hesabı	0,00		31 - Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00	
105 - Döviz Hesabı	0,00		310 - Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı		0,00
106 - Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00		32 - Faaliyet Borçları	2.204.703,52	
108 - Diğer Hazır Değerler Hesabı	1.360,00		320 - Bütçe Emanetleri Hesabı		2.204.703,52
109 - Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	1.911.925,32		322 - Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı		0,00
11 - Menkul Kıymet ve Varlıklar	0,00		33 - Emanet Yabancı Kaynaklar	1.158.550,23	
117 - Menkul Varlıklar Hesabı	0,00		330 - Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı		415.795,41
118 - Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı	0,00		333 - Emanetler Hesabı		742.754,82

T.C. Sayıştay Başkanlığı

12 - Faaliyet Alacakları	7.070.146,40		34 - Alınan Avanslar	4.681.399,53	
120 - Gelirlerden Alacaklar Hesabı		194.267,13	340 - Alınan Sipariş Avansları Hesabı		4.681.399,53
121 - Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı		5.449.390,29	349 - Alınan Diğer Avanslar Hesabı		0,00
122 - Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı		532.737,49	36 - Ödenecek Diğer Yükümlülükler	2.161.614,65	
126 - Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı		392.031,59	360 - Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı		1.171.789,83
127 - Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı		501.719,90	361 - Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı		400.340,31
13 - Kurum Alacakları	42.000.000,00		362 - Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı		589.484,51
132 - Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı		42.000.000,00	363 - Kamu İdareleri Payları Hesabı		0,00
137 - Takipteki Kurum Alacakları Hesabı		0,00	368 - Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı		0,00
14 - Diğer Alacaklar	583.160,06		37 - Borç ve Gider Karşılıkları	193.523,37	
140 - Kişilerden Alacaklar Hesabı		583.160,06	372 - Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		193.523,37
15 - Stoklar	15.756.117,10		379 - Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı		0,00
150 - İlk Madde ve Malzeme Hesabı		15.756.117,10	38 - Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	2.756.822,51	
153 - Ticari Mallar Hesabı		0,00	380 - Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı		0,00
157 - Diğer Stoklar Hesabı		0,00	381 - Gider Tahakkukları Hesabı		2.756.822,51
16 - Ön Ödemeler	4.672.408,99		39 - Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00	
160 - İş Avans ve Kredileri Hesabı		0,00	391 - Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı		0,00
161 - Personel Avansları Hesabı		0,00	397 - Sayım Fazlaları Hesabı		0,00
162 - Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı		529.036,59	399 - Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı		0,00
164 - Akreditifler Hesabı		0,00	4 - UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		76.976.668,78
165 - Mahsup Dönemine Aktarılan		4.143.372,40	40 - Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	72.008.932,98	

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	Avans ve Krediler Hesabı						
	166 - Proje Özel Hesabından Verilen Avans ve Akreditifler Hesabı		0,00		400 - Banka Kredileri Hesabı		0,00
	167 - Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Avans ve Akreditifleri Hesabı		0,00		403 - Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı		72.008.932,98
	18 - Gelecek Aylara Ait Giderler	0,00			404 - Tahviller Hesabı		0,00
	180 - Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı		0,00		409 - Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı		0,00
	19 - Diğer Dönen Varlıklar	11.824.535,24			41 - Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00	
	190 - Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı		11.824.535,24		410 - Dış Mali Borçlar Hesabı		0,00
	191 - İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı		0,00		43 - Diğer Borçlar	764.908,85	
	197 - Sayım Noksanları Hesabı		0,00		430 - Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı		764.908,85
	<b>2 - DURAN VARLIKLAR</b>		<b>212.297.384,50</b>		<b>438 - Kamuya Olan Ertelemiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı</b>		<b>0,00</b>
	21 - Menkul Kıymet ve Varlıklar	0,00			44 - Alınan Avanslar	0,00	
	217 - Menkul Varlıklar Hesabı		0,00		440 - Alınan Sipariş Avansları Hesabı		0,00
	218 - Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı		0,00		449 - Alınan Diğer Avanslar Hesabı		0,00
	22 - Faaliyet Alacakları	135.474,75			47 - Borç ve Gider Karşılıkları	4.202.826,95	
	220 - Gelirlerden Alacaklar Hesabı		29.502,37		472 - Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı		4.202.826,95
	222 - Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı		105.972,38		479 - Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı		0,00
	227 - Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı		0,00		48 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	0,00	
	23 - Kurum Alacakları	0,00			480 - Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı		0,00
	232 - Kurumca Verilen Borçlardan		0,00		481 - Gider Tahakkukları Hesabı		0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	Alacaklar Hesabı						
24 - Mali Duran Varlıklar		600.000,00		49 - Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar		0,00	
	240 - Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı		0,00		499 - Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı		0,00
	241 - Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı		600.000,00	5 - ÖZ KAYNAKLAR			218.687.885,49
25 - Maddi Duran Varlıklar		211.385.124,44		50 - Net Değer		91.509.492,33	
	250 - Arazi ve Arsalar Hesabı		6.527.676,18		500 - Net Değer Hesabı		91.509.492,33
	251 - Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı		258.600.753,36		52 - Yeniden Değerleme Farkları	0,00	
	252 - Binalar Hesabı		129.154.716,95		522 - Yeniden Değerleme Farkları Hesabı		0,00
	253 - Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı		19.011.220,26		57 - Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	114.116.065,10	
	254 - Taşıtlar Hesabı		12.783.831,48		570 - Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı		114.116.065,10
	255 - Demirbaşlar Hesabı		4.376.382,93		58 - Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00	
	256 - Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı		0,00		580 - Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)		0,00
	257 - Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)		-238.417.362,01		59 - Dönem Faaliyet Sonuçları	13.062.328,06	
	258 - Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı		19.347.905,29		590 - Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı		13.062.328,06
	259 - Yatırım Avansları Hesabı		0,00		591 - Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)		0,00
26 - Maddi Olmayan Duran Varlıklar		0,00					
	260 - Haklar Hesabı		611.446,25				
	264 - Özel Maliyetler Hesabı		0,00				
	268 - Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)		-611.446,25				
28 - Gelecek Yıllara Ait Giderler		231,02					

	280 - Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı		231,02				
	29 - Diğer Duran Varlıklar	176.554,29					
	294 - Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı		1.271.307,78				
	297 - Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı		0,00				
	299 - Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)		-1.094.753,49				
<b>AKTİF TOPLAMI</b>			<b>343.142.350,54</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>			<b>343.142.350,54</b>
<b>9 - NAZIM HESAPLAR</b>				<b>9 - NAZIM HESAPLAR</b>			
	90 - Ödenek Hesapları	0,00			90 - Ödenek Hesapları	0,00	
	900 - Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı		0,00		901 - Bütçe Ödenekleri Hesabı		0,00
	906 - Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı		0,00		905 - Ödenekli Giderler Hesabı		0,00
					<b>907 - Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı</b>		<b>0,00</b>
	91 - Nakit Dışı Teminat ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	12.370.203,07			91 - Nakit Dışı Teminat ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	12.370.203,07	
	910 - Teminat Mektupları Hesabı		12.370.203,07		911 - Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı		12.370.203,07
	912 - Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı		0,00		913 - Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı		0,00
	92 - Taahhüt Hesapları	59.124.872,97			92 - Taahhüt Hesapları	59.124.872,97	
	920 - Gider Taahhütleri Hesabı		59.124.872,97		921 - Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı		59.124.872,97
<b>TOPLAM</b>			<b>71.495.076,04</b>	<b>TOPLAM</b>			<b>71.495.076,04</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>			<b>414.637.426,58</b>	<b>GENEL TOPLAM</b>			<b>414.637.426,58</b>

**ESKİŞEHİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**  
**FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**  
**2015 BÜTÇE YILI**

(TL)

	<b>GİDERİN TÜRÜ</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>		<b>GELİRİN TÜRÜ</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
01	Personel Giderleri	24.345.181,23	31.266.180,69	30.939.405,66	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	96.609.296,99	110.213.796,44	111.982.120,37
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.155.958,61	5.658.964,54	5.526.476,30	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,00	0,00	826,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.782.719,31	21.515.614,07	28.919.051,61	05	Diğer Gelirler	16.222.901,95	26.059.972,67	32.033.204,67
04	Faiz Giderleri	3.302.118,69	2.936.670,85	3.012.926,00	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.588.418,16	4.485.196,10	1.225.570,13
05	Cari Transferler	5.054.989,78	14.122.451,44	21.738.563,75					
11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	13.569.300,61	0,00	9.084.506,96					
12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	2.915,44	85,28	1.608,07					
13	Amortisman Giderleri	13.335.114,66	12.637.144,17	14.234.123,85					
14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	10.697.891,84	13.081.547,29	18.474.341,60					
20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	0,00	8.102,66	243.974,45					
99	Diğer Giderler	0,02	43.154,74	4.414,86					
	<b>GİDERLER TOPLAMI</b>	<b>91.246.190,19</b>	<b>101.269.915,73</b>	<b>132.179.393,11</b>		<b>GELİRLER TOPLAMI</b>	<b>114.420.617,10</b>	<b>140.758.965,21</b>	<b>145.241.721,17</b>
						<b>FAALİYET SONUCU (+/-)</b>	<b>23.174.426,91</b>	<b>39.489.049,48</b>	<b>13.062.328,06</b>

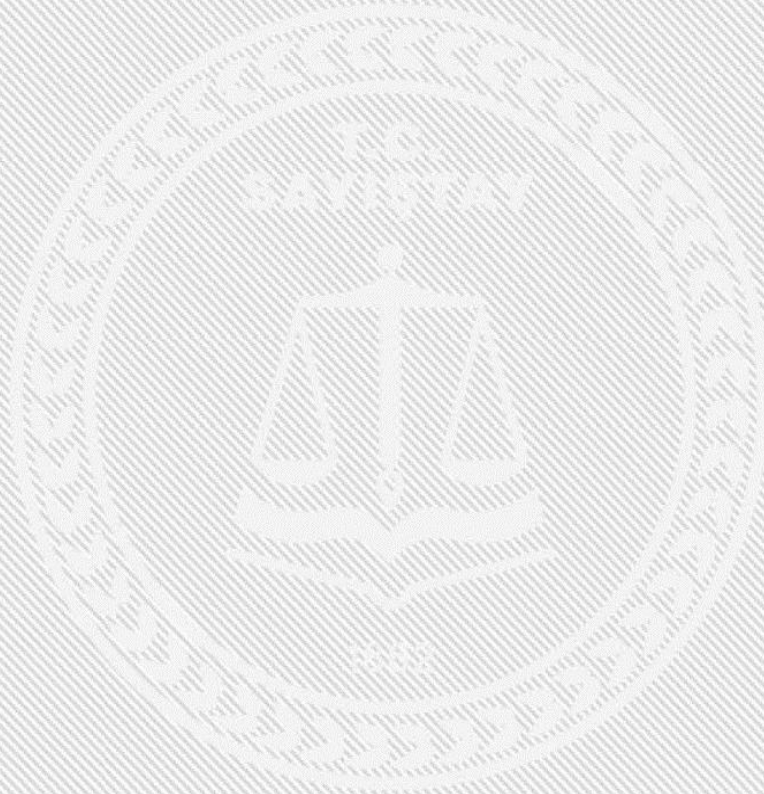
T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>



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

**2015 YILI**

**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	37
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	38
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	38
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	38
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	39
6. DENETİM BULGULARI.....	41



## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri .....</b>	<b>39</b>
--	-----------



## 1. ÖZET

Bu rapor, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi 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.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi' nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

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

Dört ana başlık altında yapılan denetimlerden elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

Kamu idaresinin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak hazırlandığı ancak sunum ve içerik itibarıyla mevzuatta öngörülen bir takım hususlara uyulmadığı,

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla veri kayıt sistemi üzerinde yapılan incelemede; veri kayıt sistemlerinin performansı ölçme ve raporlama amacına tam olarak olmasa da uygun olduğu ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporunda sunulan verilerin güvenilir olduğu

Anlaşılmıştır.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 gerçekleştirilmiştir.

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

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

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

**Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri**

Denetim kriteri	Tanım
<b>Mevcudiyet</b>	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
<b>Zamanlılık</b>	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
<b>Sunum</b>	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
<b>İlgililik</b>	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
<b>Ölçülebilirlik</b>	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
<b>İyi tanımlanma</b>	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
<b>Tutarlılık</b>	Hedeflerin (göstergeler dâhil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
<b>Doğrulanabilirlik</b>	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması
<b>Geçerlilik/İkna edicilik</b>	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
<b>Güvenilirlik</b>	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

Yukarıda yer alan performans denetimi kriterleri doğrultusunda yapılan inceleme sonucunda genel olarak aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Kurum, 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan'ını zamanında hazırlayarak "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre Stratejik Plan'da yer alması gereken ve aşağıda detayları verilen bazı unsurların bulunmaması nedeniyle sunum kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Plan'da yer alan hedeflerin ilgililik ve ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterlerine göre değerlendirilmesi neticesinde, hedeflerin tamamının amaçlarla ilgili olduğu kanaati oluşmuştur.

Kamu İdaresi, 2015 yılı Performans Programı'nı zamanında hazırlayarak "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne göre Performans Programı'nda yer alması gereken ve aşağıda detayları verilen bazı unsurların bulunmaması nedeniyle sunum ve iyi tanımlama kriterleri kısmen yerine getirilmiştir. Program'da yer alan hedeflerin ilgililik ve tutarlılık ve ölçülebilirlik yönünden yapılan değerlendirmesinde ise performans hedeflerinin Stratejik Plan'daki hedeflerle ilgili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Kurum, 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu'nu zamanında hazırlayarak "mevcudiyet" ve "zamanlılık" kriterlerini yerine getirmiştir. Ancak Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'e göre faaliyet raporunda yer alması gereken ve aşağıda detayı verilen bazı unsurların bulunmaması nedeniyle "sunum" kriteri kısmen yerine getirilmiştir. Tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterlerinin de karşılandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi kapsamında ise; veri kayıt sistemlerinin oluşturulduğu gözlenmekle birlikte bunların faal olmadığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen tespit ve değerlendirmelere göre; Kurum, stratejik plan, performans programı ve idare faaliyet raporunu hazırlarken mevzuatta öngörülen şekil ve sunuma ilişkin kriterler konusunda daha özenli olmalıdır. Plan hedefleri mümkün mertebede ölçülebilir olmalı, performans göstergeleri ölçüm yapmaya müsait olmalı ve anlaşılır olarak belirlenmelidir.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### BULGU 1: GZFT Analizinin Sağlıklı Yapılmaması

"Stratejik Plan"da GZFT analizinin sağlıklı yapılmadığı görülmüştür.

DPT (Kalkınma Bakanlığı ) tarafından hazırlanan "*Stratejik Planlama Kılavuzu*"na göre kuruluş içi analiz ve çevre analizinde kullanılacak temel yöntemlerden birisi GZFT (*Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler*) analizidir. Genel anlamda GZFT, kuruluşun kendisinin ve kuruluşu etkileyen koşulların sistematik olarak incelendiği bir yöntemdir. Bu kapsamda, kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri kurumsal anlamda içsel etkiler sonucu ortaya çıkan konular iken, fırsatlar ve tehditler ise kurum dışında meydana gelip de dışsal olarak kurum üzerinde etki doğuran hususlardır.

Dolayısıyla, bu analiz, stratejik planlama sürecinin diğer aşamalarına temel teşkil eder. Kurum stratejik planında yer alan, "*Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler*" başlıkları altında yer alan ve söz konusu analiz içerisinde kullanılması uygun olarak değerlendirilmeyenler aşağıda yer almaktadır.

		Değerlendirme
<b>Güçlü Yön</b>	Personelin özverili çalışması ve işine özen göstermesi	Personelin asli görevi olduğundan güçlü yön değildir.
<b>Zayıf Yön</b>	İç ve Dış paydaşlarla olan çalışmalarımızdaki prosedür engellerden dolayı yeterli koordinasyonun sağlanmaması	Prosedür engeli ESKİ'ye ait zayıf yön olarak değerlendirilmemelidir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2015-2019 Yıllarına ilişkin Stratejik Planda yer alan GZFT eksikleri Stratejik Planın revizyona girmesi öngörülürse giderileceği belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Revizyon durumunda söz konusu eksikliklerin giderileceği belirtildiğinden bulgumuza iştirak edildiği anlaşılmaktadır.

## **BULGU 2: Stratejik Planda Ölçülebilir Hedeflerin Belirlenmemesi**

" Stratejik Plan" da, kısmen ölçülebilir hedeflerin belirlendiği görülmüştür.

DPT'nin (Kalkınma Bakanlığı) yayınlamış olduğu "*Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*" "*V. Geleceğe Bakış*" başlıklı (e) "*hedefler*" alt başlıklı kısımda, "*Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.*" ve (f) "*performans göstergeler*" alt başlıklı kısımda, "*Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerekmektedir.*" denilmektedir.

Bu bağlamda,

"Hedef 2.4 Personelin motivasyonunun arttırılması, Personelin kuruma olan aidiyet bağlarını güçlendirmek amacıyla, çeşitli seminer, sunum sosyal aktivelerinin düzenlenmesi,

Hedef 2.6 Engelli, özürlü ve yaşlı abonelere yerinde hizmet verilmesi, Engelli, özürlü ve yaşlı abonelere yerinde hizmet verebilmek amacıyla organizasyon yapısının personel, araç ve teçhizat yönleriyle desteklenmesi ve

Hedef 2.7 Abone hizmet birimleri açılması, Genişleyen hizmet sahamızda abonelerimize daha yakından hizmet verilebilmesi amacıyla alt kademe belediyeleri sahasında abone işlem merkezleri oluşturmak, mekanik sayaçların işarlarının okunmasında el terminali kullanmak."

şeklindeki, kurumun stratejik planında yer alan hedeflere bakıldığında, bunların ölçülebilir hedefler olmadığı değerlendirilememektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 2015-2019 Yıllarına ilişkin Stratejik Planda yer alan ölçülebilir hedef eksikliklerin Stratejik Planın revizyona girmesi öngörülürse giderileceği belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Stratejik Planda revizyona gidilmesi durumunda söz konusu eksikliklerin giderileceği belirtildiğinden bulgumuza iştirak edildiği anlaşılmaktadır.

### **BULGU 3: Stratejik Planın İçinde Stratejilere Yer Verilmemesi**

Stratejik Plan içerisinde "stratejiler" bölümüne yer verilmediği görülmüştür.

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan "*Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*" nun 5-G adlı bölümünde;

*"Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir.*

*Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir.*

*Kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılacak yöntemlerden biri "Kritik Sorular Yöntemi"dir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilebilir. Ayrıca GZFT analizinde ortaya konan kuruluşun güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z), dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) strateji üretmede kullanılabilir." denilmektedir.*

Söz konusu Kılavuza göre, stratejilerin oluşturulması için cevaplanması gereken sorular şunlardır:

- ✓ Amaç ve hedeflere ulaşmak için neler yapılabilir?
- ✓ Olası sorunlar nelerdir ve bu sorunları nasıl aşabiliriz?
- ✓ Amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenebilecek alternatif yol ve yöntemler nelerdir?
- ✓ Alternatiflerin maliyetleri, olumlu, olumsuz yönleri nelerdir?

Ayrıca, "*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ (sıra no:1)*" in, "*Stratejik Plan Hazırlama Sürecinde Uyulması Gereken Hususlar*" başlıklı IV. Bölümüne

göre, stratejik planlarda, amaç ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğini açıklayan stratejilere yer verilmelidir.

Stratejiler amaç ve hedeflere ulaşılması için bir nevi yol haritasıdır. Bu bağlamda, yapılan incelemede stratejilere yer verilmediği tespit edilmiştir. Dolayısıyla, bu çerçevede de, amaç ve hedeflerle stratejilerin uyumu kontrol edilememiştir.

Örneğin;

Amaç 2: abone hizmetlerinin iyileştirilmesi ve artırılması,

Hedef 2.2: Abonelerin su ve sayaç kullanımı hakkında bilgilendirilmesi, Kartlı sayaç kullanıcılarının uygulamada görülen kullanım hatalarını, bilgi eksikliğini gidermek ve su tasarrufunu arttırmak amacıyla yapılan faaliyetleri (tanıtım günleri, broşürler, kısa filmler vb.) kapsar,

Faaliyet 2.2.1: Abonelerin su ve sayaç kullanımı hakkında bilgilendirilmesi gibi.

**Kamu idaresi cevabında;** 2015-2019 Yıllarına ilişkin Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin stratejilerle uyumu eksiklikleri Stratejik Planın revizyona girmesi öngörülürse giderilecektir.

**Sonuç olarak** Stratejik Planda revizyona gidilmesi durumunda söz konusu eksikliklerin giderileceği belirtildiğinden bulgumuza iştirak edildiği anlaşılmaktadır.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 4: Performans Programında Yer Alan Bazı Göstergelerin “İyi Tanımlama” Kriterini Karşılamaması**

Performans Programında yer alan bazı göstergelerin, "*iyi tanımlama*" kriterini karşılamadığı görülmüştür.

"*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkındaki Yönetmeliğe*" göre, performans programlarında yer alan performans hedef ve göstergelerinin sade ve anlaşılır olması esastır.

“İyi tanımlanma” kriteri, net ve anlaşılabilir performans hedef ve göstergeleri hazırlama gerekliliği ile ilgilidir. Yani idareler, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için, kamu idarelerinin performans hedef ve göstergelerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

Performans programında ilgili ve ölçülebilir olduğu düşünülen hedef ve göstergeler iyi tanımlanma kriteri açısından değerlendirmeye tabi tutulduğunda, bazı göstergelerin iyi tanımlanmadığı görülmüştür.

İyi tanımlanma kriterinin karşılanmadığına aşağıdaki örnek gösterilebilir.

Hedef	Performans Göstergesi	Değerlendirme
Yeni su kaynaklarının değerlendirilmesine yönelik çalışmalar ile kamulaştırma ve projelendirme işlemlerini yapmak.	“Yapım İşi”	Söz konusu “yapım işinin” performans göstergesi olarak açık ve anlaşılır olmaması

**Kamu idaresi cevabında;** Performans hedef ve göstergelerini sade, net ve anlaşılır şekilde belirlenmesi için doğru tanımlamaların yapılacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Performans hedef ve göstergelerini sade, net ve anlaşılır şekilde belirlenmesi için doğru tanımlamaların yapılacağı ifade edildiğinden bulgumuza iştirak edildiği anlaşılmaktadır.

### C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 5: Amaç ve Hedefler ile Faaliyet ve Performans Göstergelerinin Gerçekleşmelerine İlişkin Gelişmelerin Yıl İçerisinde Belirli Periyotlarla Raporlanmaması**

Faaliyet raporunun yayımlanmasından önce idarenin yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetleri düzenli olarak izlemesi ve hedefler temelinde performansını ölçüyor olması gerekmektedir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunun 7. İzleme ve Değerlendirme bölümünde “Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar ile kurum içi ve kurum dışı mercilerin değerlendirilmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur” denilmektedir.

Belediyece amaç ve hedefler ile faaliyet ve performans göstergelerinin gerçekleşmelerine ilişkin gelişmelerin yıl içerisinde belirli periyotlarla raporlanmadığı ancak yılsonunda faaliyet raporu ile yılda bir kez değerlendirildiği görülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Performans Değerlendirme ve Yönetim Sistemi Yazılımı alınmış olup takibe başlanacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Performans Değerlendirme ve Yönetim Sistemi Yazılımı alınmış olup takibe başlanacağı ifade edildiğinden bulgumuza iştirak edildiği anlaşılmaktadır.

## **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 6: Gösterge Gerçekleşmelerine İlişkin Veri Kayıt Sistemine Müdürlüklerce Sağlanamaması**

Faaliyet Raporunda gösterge gerçekleşmelerine ilişkin veri kayıt sistemine müdürlüklerce erişim sağlanamadığı için, sistemin amacını yerine getiremediği görülmüştür.

Gösterge gerçekleşmelerinin takip edildiği veri kayıt programı, önceki ve sonraki yıllara ilişkin kayıtları etkilediğinden, müdürlüklerin veri girişlerine izin verilmediği, bazı müdürlüklerin gerçekleşmelerini "*Oracle yazılım programından*" bazılarının ise "*Office programından*" veya tutanak ile takip etmekte oldukları, bu nedenle gösterge gerçekleşmelerindeki güvenilirliğin münhasıran birim faaliyet raporlarındaki iç kontrol güvence beyanı ile sağlandığı görülmüştür.

Faaliyet Raporunda gösterge gerçekleşmelerine ilişkin veri kayıt sistemine müdürlüklerce erişim sağlanamadığı için, sistemin amacını yerine getiremediği görülmüştür.



**Kamu idaresi cevabında;** Söz konusu eksikliğin Performans Değerlendirme ve Yönetim Sistemi Yazılımı ile giderileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Söz konusu eksikliğin Performans Değerlendirme ve Yönetim Sistemi Yazılımı ile giderileceği ifade edildiğinden bulgumuza iştrak edildiği anlaşılmaktadır.

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>