



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORDU SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	32

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri Tablosu.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri Tablosu	7
Tablo 7: OSKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu	7
Tablo 8: Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarlarla İcmal Cetvelleri Toplamının Karşılaştırılması Tablosu.....	15
Tablo 9: Hiç Amortisman Ayrılmayan Varlıklar Tablosu	17
Tablo 10: Vadesi Geçmiş Alacaklar.....	21
Tablo 11: Doğrudan Temin Yöntemi İle Kısımlara Bölünen İşler Tablosu	28

KISALTMALAR

BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliđi Sendikası
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OSKİ	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gayrimenkullerin Cins Tashihlerinin Yapılmaması ve Gayrimenkul İcmal Cetvelleri ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Bulunması
2. Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Kararına Göre Devir Alınan Güvence Bedellerinin Tamamının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. Bütçe Emanetleri Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
3. Vadesi Geçmiş Kurum Alacaklarının Tahsili için Yasal Takipte Bulunulmaması
4. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
5. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması
6. Su Kayıplarına İlişkin Yönetmelik'te ve Tebliğ'de Bahsedilen Bazı Hususların Yerine Getirilmemesi
7. Süreklilik Arz Eden Mal Alımlarının İhale Usulleri Yerine Doğrudan Temin Usulü İle Yapılması
8. Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'ne Aykırı Abonelikler Tesis Edilmesi
9. Coğrafi Bilgi Sistemleri Altyapısında Sayısallaştırılma İşlemlerinin Tamamlanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (OSKİ), Bakanlar Kurulunun 31.03.2014 tarih ve 6072 sayılı kararı ile kurulmuştur. OSKİ Genel Müdürlüğü, Ordu Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 01.04.2014 tarihi itibarıyla teşkilatlanmasını tamamlayarak hizmete başlamıştır.

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

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

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

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

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

Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması için abonelerden başlanarak bu suların toplanacakları veya bırakacakları noktaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak; gerektiğinde bu projelere göre tesisleri kurmak ya da kurdurmak; kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Yönetim Kurulu, bir başkanla beş üyeden oluşur. Büyükşehir Belediye Başkanı

Yönetim Kurulunun başkanıdır. Belediye Başkanının bulunmaması halinde, Genel Müdür Yönetim Kuruluna başkanlık eder. Genel Müdür ile genel müdür yardımcılarında hizmette en eski olanı, hizmette eşitlik halinde yaşlı bulunan Yönetim Kurulunun tabii üyesidirler. Yönetim Kurulunun diğer üç üyesi Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayı ile atanır.

Daire başkanları, teftiş ve kontrol kurulu başkanı ve 1'inci hukuk müşaviri genel müdürün teklifi, yönetim kurulunun kararı ve büyükşehir belediye başkanının onayı ile müdürler, teknik elemanlar, avukatlar, müfettişler, daire başkan yardımcıları ve doktorlar genel müdürün teklifi üzerine yönetim kurulu kararı ile Su ve Kanalizasyon İdaresinin diğer personeli genel müdür tarafından atanmaktadır.

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

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

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

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	469	133
Sözleşmeli Personel	0	71
Kadrolu İşçi	258	29
Geçici İşçi	0	
Toplam	727	233
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		718

OSKİ, Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluş olup, Ordu Büyükşehir Belediye Başkanı OSKİ Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu Başkanıdır.

OSKİ'nin doğrudan hissedarı olduğu iki şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Mahalli idareler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	63.505.000,00	13.935.000,00	108.573.098,72	88.257.638,74	20.315.459,98	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	9.945.000,00	1.505.000,00	15.596.401,28	10.253.887,74	5.342.513,54	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	483.080.000,00	68.570.000,00	560.458.965,15	489.976.285,96	70.482.679,19	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	12.920.000,00	3.350.000,00	38.176.500,00	38.085.378,91	91.121,09	0,00
5	Cari Transferler	0,00	4.655.000,00	1.640.000,00	7.605.000,00	6.963.000,82	641.999,18	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	160.895.000,00	21.000.000,00	179.590.034,85	78.232.214,51	101.357.820,34	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

9	Yedek Ödenek	0,00	65.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	800.000.000,00	110.000.000,00	910.000.000,00	711.768.406,68	198.231.593,32	0,00

OSKİ'nin 2023 mali yılı bütçesi ile 800.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden ödeneği bulunmamaktadır. Yıl içinde eklenen 110.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 910.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 711.768.406,68 TL bütçe gideri yapılmış, 198.231.593,32 TL ödenek iptal edilmiştir. Ertesi yıla devreden ödeneği bulunmamaktadır.

OSKİ'nin 2023 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 800.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 760.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüştür.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Ret ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	618.400.000,00	532.777.160,15	-114.939,31	532.662.220,84	86,00
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	141.100.000,00	257.052.898,03	-59.920,66	256.992.977,37	182,00
06- Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	760.000.000,00	789.830.058,18	-174.859,97	789.655.198,21	103,90

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %103,90 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %86 oranında, diğer gelirler de %182 oranında oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	108.573.098,72	88.257.638,74	81
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	15.596.401,28	10.253.887,74	66
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	560.458.965,15	489.976.285,96	87

04- Faiz Gideri	38.176.500,00	38.085.378,91	100
05- Cari Transferler	7.605.000,00	6.963.000,82	92
06- Sermaye Giderleri	179.590.034,85	78.232.214,51	44
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam	910.000.000,00	711.768.406,68	78,22

OSKİ'nin 2023 yılı başlangıç bütçe ödeneği 800.000.000,00 TL olup yıl içinde yapılan 110.000.0000,00 TL ek bütçe ödeneği ile toplam 910.000.000,00 TL bütçe ödeneğine ulaşılmıştır. Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %78,22 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gider kalemlerinden personel giderleri %81 ile mal ve hizmet alım giderleri %87 ile faiz giderleri %100 ile cari transferler ise %92 ile beklenen orana yakın gerçekleşmiştir. Sermaye giderleri ise %44 ile beklenenin altında kalmıştır.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	170.964.908,87	326.321.661,37	532.777.160,15	90,87	63,27
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.338.478,77	14.878,69	0,00	-99,55	-100,00
Diğer Gelirler	77.668.705,02	138.263.651,27	257.052.898,03	78,02	85,92
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	251.972.092,66	464.600.191,33	789.830.058,18	84,39	70,00
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	261.489,03	731.056,67	174.859,97	179,57	-76,08
Net Toplam	251.710.603,63	463.869.134,66	789.655.198,21	84,29	70,23

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 325.786.063,55 TL'lik (%70,23) artış göstermiştir. 2023 yılında bir önceki yıla göre meydana gelen bu artış üzerinde; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 206.455.498,78 TL (%63,27) ile diğer gelirler 118.789.246,76 TL (%85,92) ile belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	22.087.804,20	34.510.320,80	88.257.638,74	56,24	155,74
SGK Devlet Prim Giderleri	3.483.685,42	5.191.202,06	10.253.887,74	49,01	97,52
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	158.193.714,70	326.471.291,87	489.976.285,96	106,37	50,08
Faiz Giderleri	23.477.260,69	28.953.264,48	38.085.378,91	23,32	31,54
Cari Transferler	714.117,11	3.317.895,93	6.963.000,82	364,62	109,86
Sermaye Giderleri	90.104.901,93	110.594.155,38	78.232.214,51	22,74	-29,26
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	298.061.484,05	509.038.130,52	711.768.406,68	70,78	39,83

OSKİ'nin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 202.730.276,16 TL (%39,83) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında mal ve hizmet alım giderlerinde 163.504.994,09 TL'lik (%50,08), personel giderlerinde 53.747.317,94 TL'lik (%155,74), cari transferlerde ise 3.645.104,89 TL'lik (%109,86) artış ile toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Bütçe giderlerindeki bu artış genel olarak maliyet artışlarına bağlı enflasyonist ortamdan kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın OSKİ'nin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 725.034.530,79 TL, Faaliyet Geliri 772.346.505,95 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 47.311.975,16 TL olarak gerçekleşmiştir.

OSKİ'nin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: OSKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	OSKİ'nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Personel AŞ	100.000,00	100.000,00	100
2	Oryaz Ordu Yazılım Donanım Arge Altyapı Sanayi ve Ticaret AŞ	7.550.000,00	80.000,00	1

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Yapılan incelemeler neticesinde iç kontrolün beş bileşeni bazında ulaşılan değerlendirmeler aşağıdadır:

Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı, iç kontrol sisteminin diğer bileşenleri için bir temel oluşturur. Kontrol ortamında esas unsur idarede iç kontrolün üst yönetim tarafından sahiplenilmesi ve iç kontrol bilincinin oluşturulmasıdır. Bu nedenle, kontrol ortamı genel anlamda kurum kültürünü ifade eder.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, İdarece daire başkanlıkları ile müşterek çalışma yapılarak 18 standart ile bu standartları sağlayan 79 genel şartı içeren Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

İdarede Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar hazırlanmış olup, bu esas ve usullere göre işlemler yürütülmektedir.

İdarenin misyonu ve bu misyonun gerçekleşmesini sağlamak üzere tüm birimlerce yerine getirilmesi gereken görevler yazılı olarak belirlenmiş; tüm müdürlüklere duyurularak personelin bilgilenebilmesi sağlanmıştır.

Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiş, iş akış süreçleri de belirlenmiştir.

Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, performans değerlendirmesi ve görevde yükselmesi gibi hususlarda kurumun müstakil bir insan kaynakları politikası olmayıp, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 4857 sayılı İş Kanunu'ndaki esaslar çerçevesinde işlem yapılmaktadır. İdarece, "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile alakalı eğitim ve bilgilendirme çalışması yapılmıştır. Ayrıca İdare tarafından hassas görevler ve bunlara ilişkin prosedürler de belirlenmiştir.

Risk Değerlendirme

Risk değerlendirme, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan tüm faaliyetlerde karşılaşılabilecek risklerin tanımlanması, tahlil edilmesi ve bu risklerin nasıl yönetilmesi gerektiğine karar verilmesi süreçlerini içermektedir. Bu kapsamda risk değerlendirme, tüm iş süreçlerinde geçerli olan tehdit ve fırsatların katılımcı usullerle belirlenmesi ve belirlenen unsurların etki ve olasılık analizlerinin yapılmasını gerektiren bir iç kontrol bileşenidir.

Söz konusu bileşene ait Planlama ve Programlama ile Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdarece Stratejik Plan olarak 2020-2024 yılları arasını kapsayan 5 yıllık bir dönem için hazırlanmıştır. Söz konusu stratejik planlar İdarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İdare, 2023 yılı için yürüteceği program, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programını da hazırlamıştır.

İdarenin kurumsal riskleri ile bu risklerin olası etkilerini azaltacak tedbirler birim bazında tespit edilmiş olup, konsolide edilmiştir.

Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, hali hazırda mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etkisini ve/veya olasılığını azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm eylemlerdir. Kontrol faaliyetleri, belirlenen her bir risk için farklılık arz edebilir. Zira söz konusu faaliyetlerin başarılı olabilmesi, karşılık geldiği her riske uygun bir şekilde belirlenmiş olmasına bağlıdır. Bununla birlikte uygulamaya konulan kontrol faaliyetlerinin sürekli takip edilerek bunlar üzerinde gerekli iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir.

Söz konusu bileşene ait Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı, Hiyerarşik Kontroller, Faaliyetlerin Sürekliliği, Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydı ve kontrol edilmesi görevleri için farklı personel belirlenmesinin mümkün olmaması durumunda karşılaşılabilecek risklerin azaltılmasına yönelik gerekli önlemler üst yönetim ve birim yöneticileri tarafından alınmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun üst yöneticinin onayı ile görevlendirildiği, iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirildiği ve değerlendirme formları ile raporların düzenlenerek İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından üst yöneticinin onayına sunulduğu anlaşılmıştır.

Bilgi ve iletişim

Bilgi ve iletişim, iç kontrol sisteminin diğer unsurları olan kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri ve izleme arasındaki koordinasyonu sağlar. Bu anlamda kurumun belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için yürütülen faaliyetler ile söz konusu faaliyetlere yönelik tespit edilen risklerin ve belirlenen kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm görevlilere zamanında, uygun bir şekilde aktarılması bilgi ve iletişim bileşeni tarafından sağlanır.

Söz konusu bileşene ait Bilgi ve İletişim Raporlama Kayıt ve Dosyalama Sistemi Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

2022 yılı Ordu su ve kanalizasyon idaresi Faaliyet Raporu, İdarenin web sayfasında zamanında yayınlanmıştır. 2022 Yılı İdare Faaliyet Raporu içeriği itibariyle genel olarak mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

Belediyede gerekli bilgi, raporları üreten ve analiz etme imkânı sağlayan E-KURUM yönetim bilgi sistemi mevcuttur.

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır. EBYS sisteminin; gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı, Elektronik ortamdaki dahil olmak üzere gelen ve giden evraklar ile idare içi haberleşmeyi kapsadığı anlaşılmış olup, sistemin yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir olduğu görülmüştür.

İzleme

İzleme, iç kontrol sürecinin performansını tespit etmek amacıyla, iç kontrol faaliyetlerinin belirlenen uygun aralıklarla düzenli olarak izlenmesidir. Bu kapsamda izleme bileşeni, diğer iç kontrol bileşenlerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde belirlenerek yürütülmesini izler ve belirli aralıklarla sürekli olarak değerlendirmeler yapar. Söz konusu değerlendirme neticesinde tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

Söz konusu bileşene ait İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdarede iç denetçi kadrosu ve iç denetçi bulunmamaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun üst yöneticinin tasdiki ile görevlendirildiği, iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirildiği ve değerlendirme formları ile raporların düzenlenerek İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından üst yöneticinin onayına sunulduğu anlaşılmıştır.

İdarenin iç kontrol sistemiyle ilgili yapılan incelemeler neticesinde, İdarenin iç kontrol sisteminin mali iş, işlemlerin doğruluk ve güvenilirliğine ilişkin kısmî bir güvence verebildiği anlaşılmıştır.

İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları önemli oranda tamamlanmış olup mali iş ve işlemleri etkileyebilecek kontroller henüz test edilmese de denetlenen İdarede iç kontrol sistemi büyük ölçüde kurulmuştur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Gayrimenkullerin Cins Tashihlerinin Yapılmaması ve Gayrimenkul İcmal Cetvelleri ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Bulunması

İdarenin mülkiyetinde, idaresinde veyahut kullanımında bulunan gayrimenkullerin cins tashihleri yapılmadığı ve gayrimenkul kayıt formlarında yer alan tutarlara göre muhasebe kayıtları düzeltilmediği için, icmal cetvelleri ile muhasebe kayıtlarında yer alan tutarlar arasında uyumsuzluk bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 10'uncu maddesi hükmü uyarınca, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, idarelerinde veya kullanımlarında bulunan gayrimenkullerin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması halinde, fiili kullanım vaziyetleri esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Anılan maddenin devamında, tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen gayrimenkullere ait cins tashihlerinin, bu gayrimenkulleri kullanan idarenin vaziyeti tespit eden yazısı üzerine, taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesi gereğince; kamu idareleri, kendilerine ait olan gayrimenkulleri ilgisine göre, Yönetmeliğe ekli formlarda yer alan bilgileri ihtiva edecek şekilde kaydedeceklerdir. Kamu idarelerinin gayrimenkul kayıt ve kontrol işlemleriyle vazifeli birimlerince hazırlanan bu formlar, gayrimenkul icmal cetvelleri hazırlanmak üzere, mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar birleştirilerek, Yönetmelik'in ekinde bulunan örneğe uygun şekilde, gayrimenkul icmal cetvelleri oluşturulur. İcmal cetvelleri ve muhasebe kayıtları karşılaştırılarak, gerekli düzeltmeler yapılır.

Aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere, idarenin tapuya kayıtlı gayrimenkullerinin icmal cetvelleri yekûn tutarı ile muhasebe kayıtları uyumlu değildir.

Tablo 8: Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarlarla İcmal Cetvelleri Toplamının Karşılaştırılması Tablosu

Muhasebe Kayıtlarında İlgili Hesapların Tutarları ve Yekûnu (TL)	
250 Arazi ve Arsalar Hesabı	106.671.194,78
251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	620.901.041,93
252 Binalar Hesabı	289.828.861,61
Toplam	1.017.401.098,32

Taşınmaz icmal cetvellerinin toplam tutarı	164.355.839,09
Fark	853.045.259,23

Kamu İdaresince gönderilen cevapta; icmal cetvelleri ile mali tablolar arasındaki farkın nedeninin 258 nolu hesapta takip edilirken ilgili duran varlık hesabına alınan varlıklara ilişkin düzeltmeler ile enflasyon düzeltmelerinin icmal cetvellerine yansıtılmamış olmasından kaynaklandığı, taşınmazların cins tashihi işlemlerinin de sürdüğü belirtilmektedir.

Sonuç olarak; idarenin mülkiyetinde veyahut kullanımında bulunan gayrimenkullerin cins tashihlerinin yapılması, icmal cetvelleri ve muhasebe kayıtları arasındaki uyumsuzluğun giderilerek mali tabloların gayrimenkullerin gerçek durumunu gösterecek şekilde tanzim edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması

İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunan bazı taşınmaz varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı ve 252 Binalar Hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar hesabının alt kırılımlarının birbirine uyumlu bir şekilde kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi Duran Varlıklar" hesap grubuna ilişkin olan "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin (ç) bendinde; amortisman tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği düzenlenmiştir.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılan "257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı" da aynı Yönetmeliğin 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır. Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile, uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde açıklanmıştır.

İdarenin ayrıntılı kesin mizanının incelenmesi neticesinde; İdarenin maddi duran varlık grubunda kayıtlı bulunan ve aşağıdaki tabloda gösterilen varlıklar için hiç amortisman

ayrılmadığı görülmüş olup; bu durum Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin yukarıda belirtilen hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır.

Tablo 9: Hiç Amortisman Ayrılmayan Varlıklar Tablosu

Hesap Kodu Tüm Seviyeler	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
252	Depolama Amaçlı Binalar	28.165.900, 50	0,00	28.165.900, 50
252	Eğitim ve Öğretim Amaçlı Binalar	7.214,40	0,00	7.214,40
Toplam				28.173.114,90

Ayrıca; İdarenin 252.01.99.00.00 Diğer Binalar alt hesabında kayıtlı taşınmazlar için ayrılan amortisman tutarı da 257.02.99.00.00 Diğer Binalar alt hesabı yerine 257.02.01.99.00 İdari Diğer alt hesabına kaydedilmiş olup; alt kısımlar itibariyle görülen bu uyumsuzluk tabloyu okumayı zorlaştırmaktadır.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta gerekli düzeltmelerin yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte, 2024 yılı içinde yapılan düzeltmeler 2023 yılı mali tablolarını etkilememektedir.

Sonuç olarak, amortisman ayırma işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılması ve bu suretle mali tablolara doğru veri aktarılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Kararına Göre Devir Alınan Güvence Bedellerinin Tamamının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Ordu Belediyesinin 6360 Sayılı” On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Büyükşehir olmasıyla 2014 yılında Ordu Valiliği Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Kararına Göre Belde ve İlçe Belediyelerinden Ordu Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olan OSKİ’ye devrolunan “güvence bedellerinden” bir kısmının henüz idarenin muhasebe kayıtlarına alınmamış olduğu tespit edilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin birinci bendinde; *"Bu Kanundaki devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kurulur. Bu komisyona yardımcı olmak üzere valinin görevlendirmesi ile alt komisyonlar da kurulabilir."*

Geçici 2'nci maddesinin ikinci bendinde; *"1 inci maddeye göre tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köyler, mevcut personelini, taşınır ve taşınmazlarını, iş makineleri ve diğer taşıtları ile kamu kurum ve kuruluşlarına olan alacak ve borçlarını katılacakları ilçe belediyesine bu Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren bir ay içinde bildirir (...)"*

Geçici 7'nci maddesinin sekizinci bendinde; *"Bu Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütölen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaşırılır."*

denilmek sureti ile büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğu su, kanalizasyon hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçların büyükşehir belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede Fatsa Belediyesi tarafından birleşmeden önce alınan 1.274.453,23.- TL güvence bedelinin 333.9905 No.'lu *"Su hizmetlerine ilişkin kurum hasılatı (emanet)"* hesabına alındığı, ve bu tutarın 2020 yılında belediyeye gelir kaydedildiği görölmüştür.

İdarenin göndermiş olduğu cevap değerlendirildiğinde; Fatsa Belediyesi tarafından İdareye aktarılması gereken güvence bedelleri toplamı olan 1.393.363,62-TL' nin Fatsa Belediyesine ödenmesi gereken aylık Çevre Temizlik Vergisinden mahsup yapılarak tahsil edildiği, İkizce Belediyesi (42.421,94 TL), Ulubey Belediyesi (56.429,52 TL), Çatalpınar Belediyesi (19.547,91 TL), Gürgentepe Belediyesi (2.704,00 TL) ve Akkuş Belediyelerine (190,00 TL) ait toplam 121.293,37 TL güvence bedellerinin muhasebe kayıtlarına alınarak tahsilat işlemlerine başlanacağı ve bunların dışında kayıtlara alınmayan güvence bedeli bulunmadığı bildirilmiştir.

Netice olarak, birleşme yılı olan 2014'ten itibaren İdareye devrolunan “güvence bedellerinden” henüz idarenin muhasebe kayıtlarına alınmamış olanlar var ise bunların tespitine yönelik olmak üzere ilçe belediyeleri ile gerekli yazışmaların yapılması ve alınacak cevaba göre muhasebe kayıtlarında yer alması gereken başkaca bir tutar var ise bu tutarlara ilişkin kayıtların yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bütçe Emanetleri Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; “*Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.*”, “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında; “*Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur...*” hükümlerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 249'uncu maddesinde ise; “*(...) b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır...*” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilir ve ödemeler giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödenmesinin, kayda alınma sırasına göre gerçekleştirmesinden muhasebe yetkilileri sorumludur.

Yapılan inceleme neticesinde, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeme ilkesine uyulmaya çalışıldığı, ancak bazı mal ve hizmet alımlarında yüksek oranda indirim sağlayabilmek için, mal ve hizmet alımının gerçekleşmesinin akabinde peşin olarak ödeme yapılabildiği ifade edilmiştir. Ancak, çeşitli nedenlerle 320 nolu hesaptan "muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeme yapma" ilkesine aykırılıklar, mevzuatın açık hükmü nedeniyle kabul edilmemektedir.

Sonuç olarak, nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ödemelerin, giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Vadesi Geçmiş Kurum Alacaklarının Tahsili için Yasal Takipte Bulunulmaması

İdarenin, tahsil edilmeyen vadesi geçmiş kurum alacaklarının büyük bir bölümü için yasal takip başlatılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesinden ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinden sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Ayrıca, Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Malî hizmetler birimi” başlıklı 60’ıncı maddesinin (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

OSKİ ve diğer su ve kanalizasyon idareleri hakkında da uygulanan 2560 sayılı “İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Tarife tespit esasları” başlıklı 23’üncü maddesinde tarifelerin tespiti ve tahsilatlarla ilgili usul ve esasların yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

OSKİ tarafından çıkarılan Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği’nin “Zamanında ödenmeyen borçlar” başlıklı 24’üncü maddesi ile süresinde ödenmeyen fatura bedelleri ile abone cari hesabına yansıtılan diğer idare alacaklarının 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 51’inci maddesinde belirtilen oranda gecikme zammı ile birlikte yasal yollardan tahsil edilmesi öngörülmüştür.

İdarenin alacakları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde 31.12.2023 tarihi itibariyle vadesi geçmiş alacaklarının bulunduğu; ancak bunların büyük bir bölümü için herhangi bir yasal takip başlatılmadığı görülmüştür.

Tablo 10: Vadesi Geçmiş Alacaklar

	Yasal Takip Başlatılan	Yasal Takip Başlatılmayan	Toplam
31.12.2023 İtibariyle Vadesi Geçmiş Alacaklar	13.208.690,17 TL	23.950.886,29 TL	37.159.576,46 TL

Kamu İdaresince gönderilen cevapta bulguya iştirak edilmiş olup, ilgili mevzuat doğrultusunda çalışmalara başlandığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak, süresinde tahsil edilemeyen alacaklar için, borçlu kişi veya kurumlar aleyhine yasal takip başlatılarak alacağın tahsili yoluna gidilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır. Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek

tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede 2023 yıl sonu itibariyle görev alan kadrolu 29 işçiden 13'ünün 40 ile 100 gün arasında, 6'sının 100 ile 150 gün arasında, 8'inin de 150 ile 240 gün arasında birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, 2023 yılında emekliye ayrılan 9 işçi için 159.857,04 TL izin ücreti ödendiği görülmüştür.

Birikmiş izin günleri bulunan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta bulguya iştirak edilmiş olup, Genel Müdürlükte çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin; İdareye ek mali külfet getirmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanmalarının sağlanacağı belirtilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uyum sağlanması ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında 01.01.2022-31.12.2023 dönemini kapsayan Sosyal Denge Sözleşmesinde mevzuata aykırı olarak sözleşmenin konusuna girmeyen düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*" düzenlemesine yer verilerek mali ve sosyal haklara ilişkin olarak toplu sözleşme ile düzenleme yapılabilmesine olanak sağlanmıştır.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye

ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir. 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin dördüncü bölümünde yer alan “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinde; *“4688 sayılı Kanun kapsamında verilebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120’sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.”* denilmektedir.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile BEMBİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, “İşverenin Hak ve Yükümlülükleri”, “Sendika Üyelerinin Hak ve Yükümlülükleri”, “Sendikal Çalışmalar”, “Sosyal Haklar ve Eğitim”, “İş Yerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti” gibi tazminat ödemesiyle ilgili olmayan hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Sosyal Denge Sözleşmesi memur çalışanlar için toplu sözleşme değildir; sosyal denge tazminat ödemesinin yapılmasına imkan sağlayan bir metindir. Yukarıda açıklanan yasal düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuata aykırı olacaktır.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta bulguya iştirak edilmiş olup; yeni dönemde Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine, mevzuatta belirtilenler dışında hüküm konulmamasına dikkat edileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak; sosyal denge tazminatı sözleşmesine, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ile uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerekmektedir.

BULGU 6: Su Kayıplarına İlişkin Yönetmelik'te ve Tebliğ'de Bahsedilen Bazı Hususların Yerine Getirilmemesi

Su kayıplarının önlenmesine ilişkin, İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği ve İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği'nde yer alan hususlardan bazılarının yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

08.05.2014 tarih ve 28994 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin amacı, "Su kaynaklarının korunması ve verimliliğin artırılması doğrultusunda, içme-kullanma suyunun etkin kullanılması ve israfının önlenmesi için içme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki su kayıplarının kontrolüne ilişkin usul ve esasları düzenlemek" olarak belirlenmiştir. İlgili Yönetmelik'in "Su kayıplarının azaltılması" başlıklı 9'uncu maddesinde; *"(1) İdareler su kayıp oranlarını, bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden itibaren, büyükşehir ve il belediyelerinde 5 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 4 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine; diğer belediyelerde 9 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 5 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlüdürler. Bu kapsamda, bu Yönetmelik uyarınca çıkarılacak Teknik Usuller Tebliğinde verilen yöntemler çerçevesinde gerekli faaliyetler yürütülür."* denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 11'inci maddesinde ise, "Yönetmelik'te belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyenlerin, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve ilgili diğer mevzuata göre sorumlu" olacağı ifade edilmiştir.

16.07.2015 tarih ve 29418 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği'nin 5'inci maddesinde; su ve kanalizasyon idaresinin, idari ve fiziki su kayıplarının ölçüme dayalı olarak belirlenmesini, şebekenin ve sistemin şartnamelere ve uygulama projelerine uygun yapılmasını, kullanılan malzemelerin standartlara uygun olarak temin edilmesini, sistemde ana basınç bölgesi ve alt bölgelerin oluşturulmasını, şebekede etkili bir basınç ve debi yönetimi ile optimum işletme şartlarının sağlanmasını, sistemin izlenmesi ve kayıt altına alınmasını ve etkili bir su yönetim sistemini tesis etmekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Tebliğ'in 6'ncı ve devamı maddelerinde ise su kayıplarının önlenmesi,

kullanılacak malzemeler, abonelik hizmetleri ve izinsiz su kullanımı konularında idarenin yapması gereken işler hakkında ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir.

İdarenin söz konusu Tebliğ’de yer alan gereklilikleri yerine getirip getirmediği konusunda yapılan incelemelerde aşağıda sıralanan hususlar tespit edilmiştir.

- İçme/kullanma suyu sistemindeki kritik noktalarda, su basıncı sürekli ölçülüp izlenmemektedir -Su temin miktarlarının hesaplanması maksadıyla; bazı su kaynaklarının çıkış boru hattı üzerine kaynağa en yakın noktaya, debi ölçer cihazı takılmamaktadır.
- Önceden yapılan su depolarında, giriş ve çıkış boru hattı üzerinde, debi ölçer cihazı bulunmamaktadır.
- Bazı terfi merkezleri çıkışı boru hattı üzerine debi ölçer cihaz takılmamıştır.
- İçme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemi planlarını sayısallaştırma çalışması bitirilmemiştir.
- Mevcut sistemin hidrolik modellemesine yönelik çalışmalar nihayete erdirilmemiştir. Sistemin kalibrasyonu yapılmamıştır.
- İçme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerinin entegre yönetiminde, Tebliğin 12’inci maddesindeki şartların tamamı yerine getirilmemektedir.
- Yüksek tüketimli abonelerin su kullanım miktarlarını uzaktan izleme sistemi mevcut değildir. İdare 2023 yılı idari ve fiziki su kayıplarını %34 olarak tespit etmiştir. Su kayıp oranının Yönetmelik’te belirlenen sınırların üzerinde olduğu görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 11’inci maddesinde üst yöneticinin kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden meclise karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta; hazırlanan iş termin planı doğrultusunda 2022 yılı sonu itibariyle %39,3 olan su kayıp kaçak oranının 2028 yılındaki hedef olan %25’e düşürülmesi için gerekli çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, su kayıp ve kaçaklarının azaltılmasını ve bu suretle kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla, anılan Yönetmelik ve Tebliğ’de öngörülen hususların yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Süreklilik Arz Eden Mal Alımlarının İhale Usulleri Yerine Doğrudan Temin Usulü İle Yapılması

İdare tarafından, yıl boyunca süreklilik arz eden bazı mal alımlarının ihale yöntemi yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

...

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez." denilerek ihtiyaçların kısımlara bölünerek doğrudan temin limitinin altında kalınmaması gerektiği Kanun' un temel ilkeleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'inci maddesinde; *"...Ancak ertesi malî yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki malî yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir..."* denilmektedir.

Mezkûr Kanun'un 22'nci maddesinde doğrudan temin yöntemi düzenlenmiştir. Söz konusu yöntem bir ihale usulü olarak belirtilmemiş ve bir alım yöntemi olarak belirlenmiştir. Bu yöntemle göre yapılacak doğrudan teminde ihtiyaçların, Kanun'un 18'inci maddesinde sayılan ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilmesi mümkün kılınmıştır. Doğrudan temin yöntemi, ihale yapılmasındaki süreçlerin olmaması nedeniyle ihtiyaçların daha hızlı yerine getirilmesi imkânı getirirse de bu yöntemin rekabet, saydamlık gibi ilkeleri zedelememesi ve genel bir alım yöntemi olarak benimsenmemesi için düzenlemeler yapılmıştır.

Bu husus Kanun'un 5'inci maddesinde temel ilke olarak benimsenmiş olmakla birlikte ayrıca, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. maddesinde de;

"Ayrıca 4734 sayılı Kanununun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki

mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanununun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir.” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda örneklendirilen ve yıl boyunca süreklilik arz eden bazı alımların ihale yöntemi yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Söz konusu uygulama mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Tablo 11: Doğrudan Temin Yöntemi İle Kısımlara Bölünen İşler Tablosu

Tarih	Sözleşme Tutarı (KDV Hariç) (TL)	İşin Adı
06/01/2023	178.000,00	PACS ALIMI
07/03/2023	420.000,00	
17/03/2023	420.000,00	
24/03/2023	424.000,00	
05/04/2023	422.000,00	
09/04/2023	424.000,00	
04/05/2023	410.000,00	
11/05/2023	400.000,00	
26/05/2023	404.000,00	
06/06/2023	423.600,00	
23/06/2023	422.000,00	
10/07/2023	427.200,00	
18/07/2023	428.000,00	
31/07/2023	430.000,00	
21/08/2023	430.000,00	
03/03/2023	232.000,00	
24/03/2023	232.000,00	
24/04/2023	252.000,00	
18/05/2023	360.000,00	
25/09/2023	334.000,00	
10/10/2023	270.000,00	

Kamu İdaresince gönderilen cevapta; İdarenin depolama tesislerinde yapılan iyileştirme ve piyasa şartlarında yaşanan düzelme sonucunda 2024 yılı itibari ile İdarenin sıvı klor ihtiyacının karşılanması için doğrudan temin yöntemine gidilmesine gerek kalmadığı, hali hazırda sıvı klor ihtiyaçları için açık ihale yapıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, hem mevzuatın hem de kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının gereği olarak süreklilik arz eden mal alımlarının, doğrudan temin yöntemi yerine ihale ile yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'ne Aykırı Abonelikler Tesis Edilmesi

İdare tarafından çıkarılan Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nde belirlenen abone gruplarına uygun olmayan aboneliklerin tesis edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 8'inci maddesinin (d) bendine göre resmi aboneler "*Kamu tüzel kişiliğine haiz kurum ve kuruluşların hizmetlerini ifa ettikleri yerlerde su tüketen ve/veya atıksu üreten aboneler*" olarak tanımlanmışken; aynı maddenin (1) bendine göre plajlar "*park-bahçe ve ortak kullanım aboneleri*" olarak belirlenmiştir.

OSKİ Genel Müdürlüğünün abone listeleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde;

- Kamu tüzel kişisi olmadığı halde resmi abone olarak kayıtlı çok sayıda gerçek ve tüzel kişi abonenin bulunduğu;
- Plajların ise park/bahçe ve ortak kullanım alanları aboneleri yerine bedelsiz abone olarak sınıflandırıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta bulguya iştirak edilmiş olup, gerekli düzeltmelerin yapıldığı belirtilmiştir.

Gerçek ve tüzel kişilerin gerçek durumlarına ve Yönetmelik'e uygun olarak abonelik tesis edilmemesi hem aboneler bakımından adaletsizlik, hem de İdare bakımından gelir kaybına sebep olacağından, aboneliklerin Yönetmelik'e uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Coğrafi Bilgi Sistemleri Altyapısında Sayısallaştırılma İşlemlerinin Tamamlanmaması

İdarenin taşınmaz işlemleri ile Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) altyapısının incelenmesi sonucunda, içme suyu, kanalizasyon ve yağmur suyu hat verilerinin CBS'de sayısallaştırılma işlemleri ile Su ve Kanal İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan çalışmalara ait verilerin sayısallaştırma işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre belediyelerin görevleri arasında coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak (Büyükşehir olmayan belediyeler için kurdurmak) bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin müstakil bağlı idaresi konumundaki su idarelerinin de hem bahsedilen Kanunlar hem de İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "İlkeler" başlıklı 5'inci maddesine

göre de, su idarelerince, CBS veri tabanının oluşturulması, mevcut verilerin sayısallaştırılarak veri tabanına aktarılması ve sürekli güncellenmesi görevi bulunmaktadır.

2560 sayılı Kanun'da OSKİ'nin temel yetki ve görevlerinin içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması, dağıtılması, türlü tesisin etüt ve projesinin yapılması veya yaptırılması, kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması ve bu amaçla her türlü tesisin etüt ve projesinin yapılması veya yaptırılması olması dolayısıyla, İdare CBS altyapısında, içme, kullanma suyu hat verileri, kanalizasyon ve yağmursuyu hat verilerinin bölge, mahalle ya da sokak düzeyinde hem mekânsal veri hem de özniteliksel veri (Hat uzunluğu, cinsi, ölçüleri, malzeme türü vs.) halinde sayısallaştırılması ve tematik harita katmanları halinde saklanması, atıksu, yağmursuyu çizgi ve kanalizasyon verilerinin, verinin kaynağından elde edilerek işlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ilgili birimlerden 31.12.2023 itibariyle alınan ilçe-mahalle bazındaki gerek ihale yöntemiyle gerek İdare kaynaklarıyla yapılan içme suyu, kanalizasyon ve yağmur suyu hatlarının boru, çap ve malzeme cinsi, hat metrajı verilerinin CBS altyapısına tam olarak işlenmediği, il sınırlarındaki hat uzunluklarının, mekânsal ve harita katmanları ile özniteliksel verilerin, verinin kaynağından elde edilerek işlenmesinin tam olarak gerçekleştirilmediği, Su ve Kanal İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan çalışmalara ait verilerin sayısallaştırma işlemlerinin tam olarak yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta yapımı devam eden alt yapı tesislerine ait verilerin tespiti, sayısallaştırılması, arazi ve büro kontrollerinin yapılarak CBS'ye aktarılması sürecinin dinamik bir süreç olduğu, söz konusu çalışmaların devam edeceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından hat verilerinin bilgisayar tabanlı veri sistemi (CBS) altyapısında işlenmesi ve sayısallaştırılması işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2023 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “Bütçe Emanetleri Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması” başlığı ile 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Coğrafi Bilgi Sistemleri Altyapısında Sayısallaştırılma İşlemlerinin Tamamlanmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus 2023 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “Coğrafi Bilgi Sistemleri Altyapısında Sayısallaştırılma İşlemlerinin Tamamlanmaması” başlığı ile 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus 2023 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “İşçilerin Birikmiş

			Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması” başlığı ile 4 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2023 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması” başlığı ile 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Su Kayıplarına İlişkin Yönetmelik'te ve Tebliğ'de Bahsedilen Bazı Hususların Yerine Getirilmemesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus 2023 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında “Su Kayıplarına İlişkin Yönetmelik'te ve Tebliğ'de Bahsedilen Bazı Hususların Yerine Getirilmemesi” başlığı ile 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Gayrimenkullerin Cins Tashihlerinin Yapılmaması ve Gayrimenkul İcmal Cetvelleri ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Bulunması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus 2023 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun

			Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında “Gayrimenkullerin Cins Tashihlerinin Yapılmaması ve Gayrimenkul İcmal Cetvelleri ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Bulunması” başlığı ile 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması veya Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus 2023 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında “Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı İçin Amortisman Ayrılmaması” başlığı ile 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.