



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**İSTANBUL SU VE KANALİZASYON
İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ İSKİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	13
8.	EKLER.....	127

KISALTMALAR

ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DSİ	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KDV	Katma Değer Vergisi
KGM	Karayolları Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KWH	Kilovat Saat
OSGB	Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TAKBİS	Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2016 ve 2017 Yılları Bütçe Gelir ve Gerçekleşme Tutarları	1
Tablo 2: 2016 ve 2017 Yılları Bütçe Gider ve Gerçekleşme Tutarları	2
Tablo 3: 2017 Yılı İçerisinde Geçici Kabulü Yapılan İşler	5
Tablo 4: İndirimli Tarife Uygulanan Yerlere İlişkin Kıyaslama Tablosu.....	26
Tablo 5: Hizmet Tahsisli Kullanılan Lojmanların Bulunduğu İlçe, Konut Sayısı ve Bu Konutlara Yapılan Talep Sayısına İlişkin Tablo	42
Tablo 6: İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Görevlendirmeler	50
Tablo 7: Sayıştay İlamlarının İnfazı Hakkında Tablo	56
Tablo 8: Araçların 100 Kilometredeki Tüketim Miktarlarını Gösterir Tablo	60
Tablo 9: Bankadan Temin Edilen Araca Benzer Nitelikte Olan Kurum Araçlarına İlişkin Detaylı Tablo.....	62
Tablo 10:Görev Unvanına Göre Yurtdışına Gönderilen Personeller	78
Tablo 11: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo	94
Tablo 12: İçme Suyu Tesislerinin Sanayi ve Ticaret Tarifesine Göre Kıyaslanması	97
Tablo 13: Muayene ve Kabul İşlemlerine İlişkin Süreç Tablosu.....	102
Tablo 14: Çeşitli Belediyelerde Görevlendirilen İşçilere İlişkin Detaylı Tablo	112
Tablo 15: Valilik Emrinde Görevlendirilen İşçilere İlişkin Detaylı Tablo	112
Tablo 16: Çeşitli Belediyelerde Görevlendirilen Memurlara İlişkin Detaylı Tablo	117
Tablo 17: Giyecek Eşyalara Ödenen Tutarlar ile Ödenebilecek Azami Birim Fiyatlar.....	121

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kurum, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Bu Yönetmelik'te bütçe ve muhasebe açısından belediyelerin ve bağlı kuruluşların uymak zorunda olduğu temel ilkeler belirtilmiş, hesap planı ve bunların niteliği ve işleyişi anlatılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinde yer alan “*Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir*” hükmüne istinaden belediyelere bağlı kuruluşlarda tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar nakit akışlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir.

Bununla beraber Kanun'un aynı maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “*Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir*” hükmü gereğince bütçe kayıtlarında tahsil ve ödeme esas alınmaktadır.

İSKİ 2016 ve 2017 yıllarına ait gelir, gider, bütçe ve gerçekleşme rakamlarına aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 1: 2016 ve 2017 Yılları Bütçe Gelir ve Gerçekleşme Tutarları

AÇIKLAMA		2016 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri	2017 yılı Bütçe ile Tahmin Edilen Gelir	31.12.2017 İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Geliri	Gerçekleşme Oranı (%)
800	BÜTÇE GELİRLERİ	5.091.484.111	5.866.073.000	5.731.276.971	98
800.1	Vergi Gelirleri	-	-	-	
800.3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.605.205.037	5.137.953.000	5.215.700.734	102
800.4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.559.980	1.100.000	0	-
800.5	Diğer Gelirler	568.048.083	720.170.000	612.417.391	85
800.6	Sermaye Gelirleri	19.000	6.850.000	78.350	1
800.9	Red ve İadeler(-)	83.347.989	-	96.919.504	-

Tablo 2: 2016 ve 2017 Yılları Bütçe Gider ve Gerçekleşme Tutarları

AÇIKLAMA		2016 Yılı Gerçekleşen Bütçe Gideri	2017 Yılı Bütçe İle Verilen Ödenek	31.12.2017 İtibariyle Gerçekleşen Bütçe Gideri	Gerçekleşme Oranı (%)
830	BÜTÇE GİDERLERİ	5.283.158.797	7.023.931.000	6.524.827.488	93
830.1	Personel Giderleri	533.199.490	619.267.000	570.453.815	92
830.2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	106.319.358	128.813.000	110.144.355	86
830.3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	993.861.885	1.316.678.000	1.113.577.460	85
800.4	Faiz Giderleri	505.528	1.100.000	397.108	36
830.5	Cari Transferler	121.408.236	1.698.222.000	1.686.140.225	99
830.6	Sermaye Giderleri	2.172.150.526	2.291.688.000	2.084.840.613	91
830.7	Sermaye Transferi	5.713.773	14.000.000	9.273.911	66
830.8	Borç Verme	1.350.000.000	950.000.000	950.000.000	100
830.9	Yedek Ödenekler	0	4.163.000	0	0

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

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

- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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, 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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Geçici Kabulü Yapılan İşlerin İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Kurum hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2017 yılı içerisinde geçici kabulü yapılan 15 yapım işinin, kayıtlı olduğu 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı" başlıklı 204'üncü maddesinde;

"Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır." denilmekte,

"Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinde ise;

"...

Gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer

hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmekte iken geçici kabulü yapılan bir işe ilişkin tutarların geçici kabul işleminin onaylandığı tarih itibari ile bu hesaptan çıkarılarak ilgisine göre 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252- Binalar Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Kurum tarafından 2017 yılı içerisinde geçici kabulü yapılan işlere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 3: 2017 Yılı İçerisinde Geçici Kabulü Yapılan İşler

Sıra No	İhale Kayıt No	İşin Adı	İmalat Tutarı (TL)	Geçici Kabul Tarihi
1	2014/166011	Avrupa Bölgesi 15. Kısım Müteferrik İçme Suyu İnşaatı İşİ	12.122.543,11	23.03.2017
2	2014/135881	Avrupa Bölgesi 23. Kısım Müteferrik İçme Suyu İnşaatı İşİ	7.639.737,59	10.02.2017
3	2014/154162	Avrupa Yakası İSKİ Hizmet Binaları (5) İşİ	7.418.354,95	23.06.2017
4	2016/158912	Asya Bölgesi 1. Kısım Müteferrik İçme Suyu İnşaatı	60.423.255,61	23.07.2017
5	2015/23971	Asya Bölgesi Müteferrik Su Deposu, Terfi Merkezi Ve Trafo Binaları İnşaatı	14.482.047,83	1.10.2017
6	2014/167554	Asya Bölgesi Müteferrik İçme Suyu İnşaatı (14)	14.726.153,18	15.07.2017
7	2011/137417	Asya 2. Bölge 2011 Yılı 1. Kısım Müteferrik Atık Su, Yağmursuyu Kanalı İnşaatı	12.934.043,16	9.08.2017
8	2013/1928	Tuzla Atık Su Havzası (Ömerli Barajı) Tünel, Kolektör Ve Şebeke İnşaatı	42.517.391,51	28.09.2017
9	2011/102983	Büyükçekmece Atık Su Arıtma Tesisi Bağlantıları Tünel Ve Kolektör İnşaatı	30.462.573,54	27.09.2017
10	2016/235470	2016 Yılı İstanbul Avrupa 2.Bölge Müteferrik İçme Suyu Ve Atık Su Hatlarında Yapım, Bakım Ve Onarım İşİ (2)	2.085.883,68	21.09.2017
11	2014/142245	2014 Yılı İSKİ Abone İşl. Avrupa 1. Bölgesi Dairesi Başkanlığı Mesuliyet Sahası İçerisinde Müteferrik Atık Su Ve İçme Suyu Hatlarında Yapım Bakım Ve Onarım İşİ-1	19.776.746,63	10.03.2017
12	2014/89566	Abone İşleri Avrupa 2. Bölgesi Dairesi Başkanlığına Bağlı Şube Müdürlükleri Hizmet Alanındaki Atık Su Hatlarının Ve Parsel Bağlantılarının Temizlenmesi Ve Görüntülenmesi İşİ (1) 3. Kısım	11.307.730,00	26.09.2017

13	2015/8740	2015 Yılı Bağcılar - Güngören İlçe Sınırları İçerisinde İçme Suyu Ve Atık Su Yapım, Bakım Ve Onarım İşi	12.155.478,62	12.07.2017
14	2015/68728	2015 Yılı İSKİ Beyoğlu Şube Müdürlüğü Mesuliyet Sahası İçerisinde Atık Su Ve İçme Suyu Hatlarında Yapım, Bakım Ve Onarım İşi	12.892.789,76	29.12.2017
15	2015/65099	2016 Yılı İSKİ Abone İşleri Avrupa 1. Bölgesi Dairesi Başkanlığı Mesuliyet Sahası İçerisinde Atık Su Ve İçme Suyu Hatlarında Teknolojik Yöntemlerle Rehabilitasyon İşi	11.532.812,65	24.10.2017
TOPLAM			272.477.541,82	

Kurum, önemli su ve atık su yatırımları yapmakta, hali ile bu yatırımlar da mali tablolar açısından önemli tutarlarda olmaktadır. Yapılan incelemeler neticesinde de, kurumun yıl içerisinde bu yatırımların giderlerinin izlendiği 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabındaki tutarları, bu işlere ait geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte ilgisine göre 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252- Binalar Hesabına aktarmadığı görülmüştür. Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere bu işler için yapılan yani 258 Hesabında izlenen toplam tutar 272.477.541,82 TL'dir. Bu tutarın ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılması neticesinde de Kurum bilançosunda 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 272.477.541,82 TL tutarında fazla yer alır iken, 251 ve 252 Hesapları da toplamda aynı tutar kadar eksik yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle bulguda belirtilen hususa itiraz edilmemiş, geçici kabulleri yapılmış olan işlerin, Maddi Duran Varlıklara aktarma işlemlerinin 2018 yılı Mayıs ayında çeşitli muhasebe işlem fişleri ile yapıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen düzeltme kayıtlarının incelenmesi neticesinde, bulguda belirtilen tutarlar ile Kurum tarafından yapılan düzeltme kayıtları arasında çeşitli farklar bulunduğu görülmüştür. Kurumla yapılan görüşmelerde bulguda bahsi geçen 2011/137417 İKN'lı işte yağmur suyu kanalı yapım bedelleri için ilgili Belediye ile mutabakat yapıldığı, dolayısı ile maddi duran varlık hesabına aktarma işlemi yapılmadığı; 2015/65099 İKN'lı iş için daha önceden ilgili dairesi tarafından geçici kabulü yapıldığının belirtilmesine rağmen söz konusu işe ait işlemlerin devam ettiği, bu nedenle maddi duran varlık hesabına aktarma yapılmadığı, 2014/142245 İKN'lı işin daha önce kapatılmasına rağmen kesin hesap aşamasında sehven tekrar kayıt yapıldığı için aktarma yapılmadığı; 2014/89566 İKN'lı işin hizmet alımı olarak ihale edilmesine rağmen ilk 7 hakedişin yanlışlıkla 258- Hesabında izlendiği; bunlara ek olarak da yapım işlerinde kullanılan idare mallarının da imalat tutarlarına

dâhil edilerek düzeltme kayıtlarının yapıldığı, bu nedenlerle bulguda belirtilen tutarlar ile düzeltme kayıtlarında yer alan tutarlar arasında farklılıklar oluştuğu bildirilmiştir.

Düzeltilme kayıtları ile ilgili muhasebe işlem fişlerinin incelenmesi neticesinde de geçici kabulü yapılan işlere ait olan ve 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen tutarlardan 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına 110.854.384,76 TL, 252- Binalar Hesabına 7.976.981,67 TL ve 630- Giderler Hesabına 142.591.181,97 TL aktarıldığı görülmüştür. Muhtelif şube müdürlüklerine ait “Atık Su ve İçme Suyu Hatlarında Yapım, Bakım ve Onarım” işlerindeki imalat tutarları 630- Giderler Hesabına aktarılmıştır. Bu ihaleler kapsamında yaptırılan işlerden boru döşemesi ve eklenmesi (kanal yapımı), muayene bacası yapımı, beton yüzeylerin kaplaması ve parsel (rabıt) bağlantıları gibi bazı işler, normal bakım ve onarım işi olarak düşünülmemelidir. Yapılan bu işler iktisadi kıymetin değerini arttırıcı ve ömrünü uzatıcı niteliktedir. Bu nedenle bu nitelikteki işlerin, normal bakım ve onarım işlerinden ayrıştırılarak 630- Hesabına değil, 251- Hesabına aktarılması gerekirdi. Bununla birlikte 630- Giderler Hesabına kaydedilerek giderleştirilecek imalatların ise 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına hiç kaydedilmemesi gerekirdi.

Bu açıklamalar neticesinde Kurumun 2017 yılı bilançosunda 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 261.422.548,40 TL tutarında fazla; 252- Binalar Hesabı 7.976.981,67 TL tutarında eksik; 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı da en az 110.854.384,76 TL tutarında eksik yer almaktadır.

BULGU 2: Kurum Taşınmaz Yönetiminde Uygulama Hataları Bulunması

Tapuda İSKİ adına kayıtlı taşınmazlar ile Kurumun Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı envanterine kayıtlı taşınmazların incelenmesi sonucunda;

- 297 adet taşınmazın tapu kayıtlarında bulunmasına rağmen Kurum envanterinde yer almadığı,
- 44 adet taşınmazın tapu kayıtlarında yer almamasına rağmen hala kurum envanterinde yer aldığı,
- 2 adet taşınmazın tapu kayıtlarında başka idareler adına kayıtlı olmasına rağmen Kurum envanterinde yer aldığı,
- 233 adet taşınmazın tapuda bağımsız bölüm olarak kayıtlı olmasına ve her bir bağımsız bölüm için farklı TAKBİS zemin numarası atanmış olmasına rağmen

söz konusu 233 adet taşınmazın Kurum envanterinde ana taşınmaz olarak kayıtlı olduğu ve bu taşınmazlara ilişkin yalnızca 8 TAKBİS zemin numarası bulunduğu,

- 536 adet taşınmazın Kurum envanterine kayıtlı yüzölçümü ile tapuda kayıtlı yüzölçümleri arasında farklılık olduğu,
- Kurum envanterinde kayıtlı 19 adet taşınmazın TAKBİS zemin numaralarının envanter kayıtlarında yer almadığı (sıfır ya da boş olarak yer almakta),
- Kurum envanterine kayıtlı olan taşınmazların bir kısmının TAKBİS zemin numaraları ile tapuda yer alan TAKBİS zemin numaralarının farklılık gösterdiği, tespit edilmiştir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "*Kayıt ve kontrol işlemleri*" başlıklı 5'inci maddesinde,

"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır." hükmü ile kamu idarelerine ait taşınmazların kayıt altına alınması gerektiği belirtilmiş, "*Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler*" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde ifade edilen "*Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.*" hükmü ile de taşınmazların eksiksiz bir şekilde kayıt altına alınması gereken en son tarih belirlenmiştir.

Mezkûr Yönetmeliğin;

"Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilir.*" hükmü ile taşınmazlara numara verilerek kayıt altına alınması gerektiği,

"Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde; "*Kadaströ, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle*

taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtlar kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilir.

Terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kayıt kapatılır.” denilmek suretiyle taşınmazlarda meydana gelen değişikliklerin ilgisine göre yeni kayıt tesisi veya kayıt kapatma şeklinde işlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünden alınan İSKİ adına tescilli bulunan taşınmaz listesi ile İSKİ tarafından kayıt altına alınmış olan taşınmaz listesinin incelenmesi sonucunda;

Tapu kayıtlarında yer almasına rağmen İSKİ'nin envanter kayıtlarında bulunmayan 297 adet taşınmazın bir kısmının kayıtlardan sehven silindiği, bir kısmının çeşitli dönemlerdeki mahkeme kararlarına istinaden tapu bilgilerinin değiştiği, ancak yeni tapuların idareye gönderilmemiş olması nedeniyle kayıtlarda yer almadığı, bazı taşınmazların ilgili belediyelerce imar uygulamasına tabi tutulduğu, yeni oluşan parsellerin tapuya bildirildiği, ancak İdareye bildirilmediği gerekçesiyle kayıtlara geçirilmediği görülmüştür.

Tapu kayıtlarından çıkarılmış olmasına rağmen İSKİ'nin envanterinde halen kayıtlı bulunan 44 adet taşınmazın, bir kısmının mahkeme kararıyla tapusunun iptal edildiği ve tapu kayıtlarından çıkarıldığı, buna rağmen İdarenin envanter kayıtlarından çıkarılmadığı, bir kısmının imar uygulamaları sonucu kapanan parseller olması nedeniyle doğal olarak tapu kayıtlarında yer almadığı, ancak İdare'nin kendi envanter kayıtlarından henüz çıkarılmadığı, bir kısmının envanter kayıtlarına sehven girildiği, bir kısım taşınmazların ise mahalle, ada ve parsel gibi tapu bilgilerinin envantere yanlış girilmiş olması nedeni ile eşleşmediği tespit edilmiştir.

Tapu kayıtlarında yer almayıp İdarenin envanter kayıtlarında yer alan 2 adet taşınmazdan birinin “Kamu” adına tapuda tescilli olduğu, tapuda İSKİ adına bir tescil söz konusu olmadığından İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazları arasında yer almadığı, diğer taşınmazın ise tapuda sehven Devlet Su İşleri adına tescil edilmiş olması nedeniyle tapuda İSKİ adına kayıtlı taşınmazlar arasında yer almadığı görülmüştür.

Tapuda İSKİ adına tescilli bulunan çoğunluğu lojman olarak kullanılan 233 adet bağımsız bölüm olarak kayıtlı taşınmazın İSKİ taşınmaz envanterinde yer almadığı, söz konusu bağımsız bölümler yerine bunların yer aldığı 8 ana taşınmazın İdare kayıtlarında yer aldığı tespit edilmiştir.

İSKİ adına tapuda tescilli bulunan taşınmazlar ile bu taşınmazların kurum envanterinde yer alan kayıtlı yüzölçümlerinin karşılaştırılması sonucunda toplam 536 adet taşınmazın Kurum envanterine kayıtlı yüzölçümü ile tapuda kayıtlı yüzölçümleri arasında farklılık olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu taşınmazların tapu kayıtlarına göre İSKİ hissesine düşen yüzölçümü toplam 6.341.405,43 metrekare iken, aynı taşınmazların kurum envanterinde kayıtlı yüzölçümlerinin 6.693.091,12 metrekare olduğu görülmüştür. Söz konusu taşınmazların kurum envanterinde toplam 351.685,68 metrekare daha fazla yüzölçümü ile kayıt altında tutulduğu açıktır.

Sonuç itibariyle, gerek Kurum kayıtlarına göre gerekse tapu kayıtlarına göre İSKİ adına tescilli bulunan 11.000'den fazla taşınmaz bulunmaktadır. Taşınmazların idaresi ve kayıt altına alınması hususunda sistematik hataya yer vermeyecek bir sistemin kurulması, taşınmaz bilgilerinin tapuda yer alan bilgilerle uyumlaştırılmasının sağlanması elzemdir. Bu hususta tapu kaydında yer alan bilgileri doğru olduğu değerlendirilen taşınmazların bu bilgilere göre kurum envanterine kaydedilerek takibinin yapılması, tapu kayıt bilgisi hatalı olduğu düşünülen taşınmazlar için adli ve idari süreçler başlatılarak tapu kayıtlarının doğru hale getirilmesi ve sonuç olarak tapuda yer alan kayıtlar ile kurum envanterinde yer alan kayıtların birbirleri ile uyumlu hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle kamulaştırma işlemleri yapılan taşınmazların tapu müdürlüklerine bildirildiği, ancak tapu müdürlüklerince tescili yapılan yeni tapu kaydının Kuruma gönderilmesinin zaman aldığı, bu nedenle 297 adet taşınmaz tapu kayıtlarında bulunmasına rağmen Kurum envanterinde yer almadığı,

Kurum adına tescilli taşınmazlardan bir kısmında belediyeler tarafından imar uygulaması yapıldığı, buna göre oluşan yeni bilgilerin (yeni parsel numarası, tescil vs.) Kuruma bildirilmesi gerekirken bu işlemlerin zamanında yapılmadığından 44 adet taşınmazın tapu kayıtlarında yer almamasına rağmen Kurum kayıtlarında gözüktüğü,

Tapu kütüklerinin TAKBİS sistemine aktarılması esnasında hatalı işlem yapıldığı, bu nedenle Kurum adına tescili gereken 2 adet taşınmazın başka idareler adına tapuya kaydedildiği, söz konusu hatanın düzeltilmesi için gerekli yazışmaların yapıldığı,

Tapu kayıtlarında 233 adet bağımsız bölüm olarak gözüken ve ayrı zemin numarası atanmış olan taşınmazların kurum envanterinde kolay erişim için 8 ayrı zemin numarasıyla kaydedildiği, bundan sonraki süreçte bağımsız bölümlerin de kurum envanterinde ayrı zemin

numarasıyla takibinin sağlanacağı,

İstanbul Kadastro Müdürlüğüne İstanbul'un genelinde devam etmekte olan Kadastro Kanunu 22-A uygulaması sonucunda 536 taşınmazın Kurum envanterinde kayıtlı yüzölçümü ile tapuda kayıtlı yüzölçümü arasında farklılık olduğu, söz konusu farklılıkların mezkûr uygulamanın bitmesini müteakip yapılacak yazışmalar ve alınacak yeni veriler ile düzeltileceği,

İSKABİS sistemine veri giriş esnasında yapılan hatalardan dolayı 19 adet taşınmazın TAKBİS zemin numaralarının bulunmadığı, söz konusu hatanın düzeltildiği,

3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 22-A uygulaması sonucunda envantere kayıtlı taşınmazların zemin numaralarıyla tapuda kayıtlı zemin numaraları arasında farklılıklar olduğu, söz konusu hatanın TAKBİS ortamından otomatik veri alınmasıyla ortadan kalkacağı,

2017 yılında Emlak Şube Müdürlüğü'ne bağlı olarak "Taşınmaz Kayıt ve Envanter Şefliği" ihdas edildiği, bu suretle envanter ve tapu kayıtlarında olan farklılıkların giderilmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen ve yukarıda özetine yer verilen cevapta da görüldüğü üzere, bulguda yer verilen hata ve eksiklikler hususunda bir itirazda bulunulmamış, tarafımızca yapılan tespitlere iştirak edilmiş ve söz konusu hata ve eksikliklerin genel olarak ilgili belediyeler ile tapu müdürlüklerince yapılan işlemlerin ya geç bildirilmesi ya da hiç bildirilmemesi gibi sebeplerden kaynaklandığı ifade edilmiştir.

Bulguda da belirtildiği üzere Kurum adına tescilli 11.000'den fazla taşınmaz bulunmaktadır. Taşınmazların yönetimi ve idaresi gerek maddi kayıpları önlemek gerekse de Kanun'la İdareye yüklenen ödevleri yerine getirmek açısından çok büyük önem arz etmektedir. Bu sebeple kurum envanter kayıtlarının tapu kayıtları esas alınarak güncellenmesi, güncelleme işlemi yapıldıktan sonra güncelliğin devamlılığının sağlanması için ilgili belediyeler ve tapu müdürlükleri ile devamlı iletişim halinde bulunulması gerekmektedir. Belediyeler ile tapu müdürlüklerince bir işlem gerçekleştirildiği anda Kurumun bilgilendirilmesini sağlayacak yazışmaların yapılması, gerekirse ortak bir elektronik sistem kurularak tarafların güncel gelişmeleri takip etmesi sağlanmalıdır. Nihayetinde kurum envanterine kayıtlı taşınmazların gerçek durumu yansıtması sağlandıktan sonra mali tabloların da gerçek durumu yansıtacak şekilde düzeltilerek doğru ve güvenilir bilgi içermesi önem arz etmektedir.

BULGU 3: Kuruma Tahsis Edilen Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Kurum adına tahsisli olan taşınmazların incelenmesi neticesinde; tapuda Hazine adına kayıtlı olan ve çeşitli tarihlerde Kurum lehine tahsis edilen 44 adet taşınmaz bulunduğu, söz konusu taşınmazların tahsisine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "250- Arazi ve Arsalar Hesabı", "251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" ve "252- Binalar Hesabı"nın işleyişlerine ilişkin 188, 191 ve 193'üncü maddelerinde tahsise konu edilen maddi duran varlıkların tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç, 500- Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği; ayrıca, varlıklara ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500- Net Değer Hesabına borç, 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilmesi amacıyla; mülkiyeti Hazineye veya diğer kamu idarelerine ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesini teminen, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından ikincil mevzuat hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu hususta, 27.12.2014 tarih ve 29218 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de 41 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü (Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları) Genel Tebliği yayımlanmış ve detaylı açıklamalara yer verilmiştir. Bu kapsamda "250- Arazi ve Arsalar Hesabı", "251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" ve "252- Binalar Hesabı"nın detayında kamu idarelerine tahsisli olan taşınmazların izlenebilmesi amacı ile "03- Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar", "500- Net Değer Hesabı"nın detayında da "12- Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" ve "13- Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı" olmak üzere yardımcı hesaplar belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına eklenmiştir.

Kurum taşınmazlarının incelenmesi neticesinde, 2015, 2016 ve 2017 yıllarında Hazine adına tescilli bulunan 44 adet taşınmazın Kuruma tahsis edildiği; ancak bu taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Kuruma ait mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretebilmesi için tahsis edilen taşınmazlara ilişkin bahsi geçen muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle bulgu konusu edilen tahsisli taşınmazların 2018 yılı Mayıs ayında iz bedeli üzerinden kayıtlara alındığı, taşınmazların bedelleri hakkında maliklerinden yazı ile bilgi talebinde bulunulduğu, gelecek olan bilgiye göre bedellerin revize edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulguya itiraz edilmemiş ve söz konusu taşınmazların maliki idarelerden mevcut değerleri ile ilgili bilgi gelene kadar iz bedeli ile kayıtlara alındığı belirtilmiştir. Ancak bu işlemlerin 2017 yılı mali tablolarına etkisi bulunmamaktadır. Bundan dolayı maddi duran varlıklar 2017 yılı bilançosunda eksik olarak yer almaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Su ve Atık Su Tarife Tespit ve Hesabının Mevzuata Uygun Yapılmaması

Kurum hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; kurum gelirleri açısından en önemli unsur niteliğinde olan su ve atık su tarifelerinin Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tespit edilmediği, gerçek maliyet değerlerinin hesaplamalara yansıtılmadığı, 2016 Yılı Sayıştay Raporunun 1 numaralı bulgusunda bu hususa detaylı bir şekilde yer verilmesine rağmen, söz konusu hatayı düzeltmeye yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

2016 Yılı Sayıştay Raporunda gerçek maliyet değerlerinin kullanılmadan tarife tespit edilmesinin uygun olmadığı, bakım bedeli adı altında alınan ücret ile tarife tespiti için alınması gereken unsurlar arasında çakışmalar olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, her ne kadar Kurum tarafından tarife tespitinde tam olarak dikkate alınmasa da Mali Hizmetler Daire Başkanlığınca hazırlanan maliyet hesabı dışında maliyet bazında yapılmış herhangi bir hesaplama olmadığı, söz konusu hesaplamanın Kanun'da belirtilen tarife tespitini sağlamaktan çok uzak olduğu, gerçekleşen bütçe rakamları yerine bir sonraki yıl bütçe ödenek cetveli üzerinden hesaplama yapıldığı, bir sonraki yıl bütçesinde öngörülen rakamların gerçekleşip gerçekleşmeyeceğinin

bilinemeyeceği, hesaplama “*ortak olunan şirketlere sermaye aktarımı*”, “*Borç verilmesi*”, “*Sermaye yatırımları için borç ödemesinde bulunulması*”, “*Yedek Ödenek*” gibi tarife belirlenmesi ile hiçbir ilgisi bulunmayan unsurların dâhil edildiği, kayıp ve kaçak su ayırımı yapılmadığı, bu nedenle hesaplamada kayıp-kaçaklar dolayısıyla tahsil edilemeyen bedellerin de tarife hesabına dâhil edildiği ifade edilmiştir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un “*Tarife Tespit Esasları*” başlıklı 23’üncü maddesinde su satışı ile kanalizasyon sistemi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması giderleri için ayrı ayrı tarifeler yapılacağı, söz konusu tarifelerde yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilemeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve bir kar oranının esas alınacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde İSKİ Tarifeler Yönetmeliği’nde de gerçek maliyet değerlerine dayanılarak hesaplama yapılması gerektiği ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

Kurum tarafından yapılan tarife belirlemelerinde gerçek maliyet değerleri kullanılmamakta, yıl içerisinde meydana gelen harcamalar dikkate alınmadan bir önceki sene tarife bedelleri ve enflasyon oranları esas alınarak tarife tespitleri yapılmaktadır.

Yapılan incelemelerde gerçek maliyet değerlerinin kullanılmadığı, Kanun ve Yönetmelik’te belirtilen unsurlar esas alınarak hesaplama yapılmadığı, hesaplamalarda sadece bir önceki yıl tarifesi ile enflasyon oranlarının dikkate alındığı görülmüştür. Öncelikle, bir önceki yıl için belirlenen tarifelerin gerçek maliyet değerlerini ne kadar doğru yansıttığı tartışmalıdır. Zira önceki yılda uygulanan tarifeler de gerçek maliyet hesabına göre tespit edilmemiş, kendisinden bir önceki sene uygulanan tarifelere göre belirlenmiştir. Ayrıca, enflasyon oranlarının 2560 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik’te belirtilen ve tarifeye esas teşkil eden unsurlar ile birebir örtüşmesi de mümkün değildir. Enflasyon oranları, tarifeye esas teşkil eden unsurlara göre daha yüksek tutarlı bir tarifeye sebep olabileceği gibi tarifenin düşük belirlenmesine ve maliyetlerin karşılanamamasına da sebebiyet verebilecektir. Her sene bir önceki senenin tarifesinin enflasyon oranında güncellenmesi toplumun gerçek su ve atık su maliyetlerini ve Kurum kâr oranlarını bilememesine, bu nedenle kamu maliyesinin temel ilkelerinden olan mali saydamlığın sağlanamamasına sebebiyet vermektedir.

Sonuç olarak; tüketici konumunda olan vatandaşın faturalara yansıtılan bedellere ilişkin maliyet ve kar oranlarını rahatlıkla denetleyebilmesi ve hangi hizmetin karşılığında ne bedel

ödediğini bilmesi, yani “şeffaflık” ve “mali saydamlık” hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarındandır. Kuruma su satışlarında uygulanacak fiyatlandırmaya esas tarifeleri tespit etme görevi verilmiş, hangi unsurların hesaplama dâhil edileceği hangilerinin dâhil edilmeyeceği ayrıntılı bir şekilde hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle fiyatlandırma konusunda Kuruma sınırsız belirleme yetki ve görevi verilmediği açıktır. Tarifeler belirlenirken Kanun’un öngördüğü gibi gerçek değerlere dayanan ve sadece tarifeyi etkileyen maliyet hesapları yapılmalı, alınacak kar oranlarına karar verilmeli, aynı unsurlar için değişik adlar altında bedel tahsil edilmemelidir. Ayrıca kaçak su kullanımlarının tarife içerisine girmesi engellenmeli, kaçak kullanılan su bedellerinin, kurallara uyan abonelerden tahsil edilmesinin önüne geçilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; 2560 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesine yer verilerek, mezkûr Kanun’un su ve kanalizasyon idareleri için özel kanun olduğu, bu Kanun’la İSKİ Genel Kuruluna tarife yapma yetkisi verildiği, bununla ilgili usul ve esasların ise bir yönetmelik ile belirleneceğinin hüküm altına alındığı, İSKİ tarifeler Yönetmeliğinin Sayıştay Başkanlığı’nın istişari görüşü vermesinden sonra 2011 yılında yürürlüğe girdiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca 2016 Yılı Denetim Raporunun İdareye geldiği 13.10.2017 tarihi ile 2018 yılı Bütçe ve Tarife Teklifinin görüşüldüğü 15.11.2017 tarihi arasında çok kısa bir süre olduğu, bu nedenle söz konusu Raporda belirtilen hususların 2017 yılı tarife hesaplamalarında dikkate alınmadığı, 2018 yılı tarifelerinde ise Su ve Atıksu Tarifelerinin 2016 yılına ilişkin mezkûr Raporda belirtildiği gibi ayrı ayrı düzenlendiği, Tarifeler Komisyonuna bilgilendirme mahiyetinde hazırlanan maliyet hesabında da 2016 Yılı Sayıştay Raporunda belirtildiği üzere "Borç Verme", "Sermaye Artırımı", "Yedek Ödenek" ve "Sermaye Giderleri" hariç tutularak hesaplama yapıldığı,

Ancak Kurum bünyesinde çok yüksek tutarlı yatırımlar olduğu (bu yatırımlardan 10 tanesine savunmada tutarları ile yer verilmiştir), bu yatırımların su maliyetine dâhil edilmeden karşılanmasının mümkün olmadığı, ayrıca Melen ve Yeşilçay için DSİ’ye toplam 3.276.968.476,50 TL (otuz yıl içinde) geri ödeme protokolü ile ödemeye başlanılacağı, Kanun’da belirtilen görev ve yetkilerin mali kaynak olmadan yapılmasının mümkün olmadığı, büyük yatırımların 3-5 yıl gibi uzun süreler aldığı, devam eden yatırımlarda amortisman ayırmanın mümkün olmadığı, kamulaştırmaya konu ödemelerde de amortisman ayırmanın mümkün olmadığı, dolayısıyla bunların “işletme gideri, yenileme, ıslah ve tevsi masrafları” kalemine giremeyeceği, bu nedenle su maliyetine dahil edilmesinin bir zaruret olduğu, abonelik

bedeli olarak alınan gelirlerin toplam gelir içerisinde ancak %4 gibi bir rakama tekabül ettiği, bununla sermaye yatırımlarının karşılanmasının mümkün olmadığı, tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde birinin de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına ödendiği, bu sıkıntıların giderilebilmesi için “Yeni Su Kanunu” tasarısı için çalışmaların devam ettiği, açıklanan sebeplerden ötürü maliyet esasının hazırlanmasında sermaye giderlerinin dikkate alınmamasının yatırım yapılamaması anlamına geleceği,

İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği’ne göre büyükşehir belediyelerinin 08.05.2014 tarihinden itibaren 5 yıl içerisinde su kayıplarını en fazla %30, takip eden 4 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlü olduğu, söz konusu Yönetmelik gereğince, su kayıp miktarı ile izinsiz tüketim miktarının ayrı ayrı belirtilmesinin zorunluluğu bulunduğu, İstanbul’da yaşanan nüfus artışına rağmen su kayıplarının azaltılması amacıyla gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde 2016 yılında %24,07 olarak gerçekleşen su kayıp oranının azalma eğilimi ile 2017 yılı için %23,61 olarak gerçekleştiği, İstanbul’un çeşitli yapısal sıkıntılara rağmen, dünyanın birçok metropol şehrinde daha düşük oranda su kaybına sahip olduğu, tespit edilen tüm izinsiz tüketimlerin tahakkuka bağlanarak tahsilatı cihetine gidildiği, bu nedenle izinsiz tüketimlerin su kayıp oranına dahil edilmediği ve Bakanlığa gönderilen Standart Su Dengesi Formunda, izinsiz Tüketim oranının “% 0,00” olarak belirtildiği, kaçak su kullanımını önlemek amacıyla çeşitli teknolojik sistemlerden yararlandırıldığı, söz konusu sistemlerden gelen veriler esas alınarak su satış maliyet hesabı belirlendiği, izinsiz ve kaçak su kullanımları uzmanlaşmış ekipler tarafından birçok teknolojik yöntemle belirlendiğinden su tarifesi maliyetine dâhil edilmediği, dolayısıyla kaçak su bedellerinin kurallara uyan abonelere yansıtılmasının söz konusu olmadığı,

Su ve Atık Su Şebekesi Bakım Bedeli kapsamında İdarenin katlandığı maliyetlerin, su birim fiyat maliyetine dâhil edilmediğinden mükerrer bir tahakkuk yapılmadığı, 2018 yılında su satış fiyatı belirlenirken bakım bedelinin tanımında belirtilen işlerden dolayı harcanacak bedelin tarife hesabına dâhil edilmediği,

Enflasyon oranı ile sınırlı olarak fiyat güncellemesinin gelir ve giderlerin denkleştirilmesi amacı ile yapıldığı,

Tarife tekliflerinin Kasım genel kurulunda yapıldığı, bütçe gerçekleştirmelerinin ise bir sonraki Mayıs ayında kesinleştiği, bundan dolayı tarife hesabında bütçe ödenek cetvelinin esas alındığı, Kurumun gelir ve gider gerçekleşme oranlarının yüksek olduğu, gelir gerçekleşme

oranının neredeyse %100, gider gerçekleştirme oranının ise %90 civarında olduğu, 2017 yılında bu oranların sırasıyla %97,70 ve %92,89 olarak gerçekleştiği ifade edilmiştir.

Bununla birlikte kamu idaresi cevabında 5018 sayılı Kanun'un "*Mali saydamlık*" başlıklı 7'nci maddesine yer verilerek Kurumun burada belirtilen esaslara tam ve eksiksiz olarak uyduğu, Sayıştay tarafından tüm gelir ve giderin denetlenmesinin de bunun en somut örneği olduğu,

Kurum tarafından kuruluş tarihinden itibaren aynı yöntemle tarife hesaplandığı, diğer su ve kanalizasyon idarelerinin de aynı usulle tarife belirlediği, Kanun'da tarifelerin nasıl belirleneceğinin genel sınırlarının çizildiği, tafsilatın yönetmeliğe bırakıldığı, Kanun'da her yıl ayrı tarife yapılması gibi bir zorunluluk bulunmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında belirtilen "*2560 sayılı Kanun'un özel Kanun olması*" ve "*tarife yapma yetkisi vermesi*" savlarının maddede belirtilen hususla herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır. Zira bulguda Kurum tarafından yapılan tarife hesaplamalarının 2560 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerine uygun olmadığı belirtilmiş, başka bir kanun veya yönetmelik ile kıyaslama yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında 2016 yılı Sayıştay Raporunun Kuruma ulaşması ile bütçe ve tarife teklifinin görüşüldüğü tarih arasında bir ay gibi kısa bir süre kaldığı, bu nedenle bulguda bahsedilen tüm hususların gerçekleştirilemediği belirtilmişse de söz konusu cevabın kabul edilmesi de mümkün değildir. Zira İSKİ Genel Kurulu sadece Kasım ayında değil aynı zamanda Mayıs ayında da toplanmaktadır. Ayrıca Yönetim Kurulunun gerektiğinde Genel Kurulun olağanüstü toplantıya çağırılması konusunda İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanına öneride bulunma yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla tarife hesabında yapılan değişiklikler şayet Kasım toplantısına yetişmemiş olsa bile Mayıs ayı toplantısında veya olağanüstü toplantıda söz konusu hataların düzeltilmesi mümkündür.

Kurum, yatırımların ve kamulaştırma bedellerinin tarife hesabına dahil edilmemesinin sürdürülebilirlik açısından zor olduğunu, yapılacak yatırımlar için kaynak sıkıntısı yaşanacağını, abonelerden alınan abonelik bedelinin çok düşük olduğunu, bunların yatırımları karşılamaktan çok uzak olduğunu belirtmişse de 2560 sayılı Kanun'un açık hükmü yürürlükte iken çeşitli sıkıntılardan bahisle amir hükmün uygulanmaması düşünülemez. Aksi bir uygulama her kurum ve kişinin kendince makul gördüğü kanun hükümlerini uygulamasına makul görmediklerini uygulamamasına sebep olur ki, bu da yerleşik sistemin bozulmasına, keyfiliğin

artmasına sebebiyet verecektir. Şayet Kanun hükmünün güncelliğini yitirdiği, ihtiyaçları karşılamaktan uzak kaldığı düşünülüyorsa benzer idareler ile işbirliği yapılarak kanun koyucunun ilgili hükmü revize etmesi için çalışmalar yapılması daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Bulguda Kurumun kayıp ve kaçak su kullanımları ile mücadelesinin yeterli olup olmadığı, istenilen oranlara ulaşıp ulaşılmadığı konu edilmemiştir. Yukarıda bahsedildiği üzere tarife tespiti için gerek 2016 gerekse de kamu idaresi cevabında bahsedilen 2018 yılında Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan hesaplamalarda “*Maliyete esas Toplam Gider*” bulunmakta, daha sonra söz konusu tutar bir sonraki sene satışı yapılması tahmin edilen toplam su miktarına bölünerek 1m³ suyun maliyetine ulaşılmaktadır. Böyle bir uygulama, sistemde oluşan kayıp ve kaçak su kullanımlarına ilişkin maliyetlerin de tarifeye yansıtılması sonucunu doğuracaktır. Bulguda kayıp (fiziksel kayıp) su miktarının hesaplamaya dâhil edilmesi ve abonelere yansıtılması makul görülse de kaçak (fiziksel olmayan) su kullanımının diğer müşterilere yansıtılmasının hukuka aykırı olduğu belirtilmiştir. Kurum tarafından fiziksel olmayan kayıplar yani kaçak su kullanımının tarifeye dâhil edilmediği belirtilse de bu işlemin nasıl yapıldığına ilişkin herhangi bir belge ve bilgi sunulmamıştır. Yukarıda da bahsedildiği gibi Maliyete Esas Toplam Giderin bir sonraki sene satışı yapılması (tahakkuk etmesi) tahmin edilen toplam su miktarına bölünmesi, toplam sistem maliyetlerinin tamamının kurallara uyan abonelere yansıtılması anlamına gelmektedir ki bu da kayıp su miktarının yanında kaçak su kullanımına ilişkin maliyetlerin de diğer abonelere yansıtılması sonucunu doğuracaktır.

Ayrıca, her ne kadar Kurum tarafından “bakım bedeli” uyarınca tahsil edilen tutarların tarifeye dahil edilmediği bildirilmişse de böyle kesin bir iddiaya nasıl ulaşıldığı anlaşılamamıştır. Zira gerek 2016 gerekse de Kurum tarafından gönderilen 2018 tarife hesabında toplam giderlerden belli unsurlar düşülmekte *aktifleştirilemeyen yenileme, ıslah ve tevsi masrafları* ile *amortismanlar* eklenmektedir. Böyle bir hesaplamada abone sayaçlarının okunması, faturalandırılması gibi hizmetlerin “*Hizmet alım giderleri*” arasında, bina bağlantı onarımları, kanal tıkanıklarının açılması, sayaçların değiştirilmesi gibi işlerin ise “*aktifleştirilemeyen yenileme, ıslah ve tevsi masrafları*” arasında “*Maliyete Esas Toplam Gider*” hesabına tekrardan dâhil edilerek mükerrerliğe sebebiyet verildiği açıktır. Bu hususu engellemek için ya tarife hesabına giren maliyetler tek tek toplanmalı ya da ihale bazında detaylı çalışmalar yapılarak tarifeye girmesi gereken ve gerekmeyen unsurlar ayrıştırılmalıdır. Aksi halde bakım bedeli ile tarife arasında mükerrer unsurlara yer verilmediğini söylemek mümkün

değildir.

Genel Kurul tarafından yılbaşında belirlenen tarifelerin yıl içinde güncellenmesi için enflasyon oranlarının kullanılması doğru bir uygulama değildir. Şayet gerçekleşen bütçe giderleri üzerinden hesaplama yapılmış olsa idi ve giderlerin arttığından bahisle söz konusu güncellemenin yapıldığı iddia edilse idi yapılan işlemin makul olduğu söylenebilirdi. Ancak zaten bir sonraki senenin, tahmini bütçe giderleri (gerçekleşme oranı %90 civarında olan) üzerinden yapılan tarife hesabının yıl içerisinde enflasyon nedeniyle güncellenmesi çok makul değildir.

Kurum tarafından mali saydamlığın yerine getirilmesi adına birçok işlemin yapılması, su birim fiyat tarifeleri konusunda da yeterli şeffaflık ve saydamlığın sağlandığı anlamına gelmez. Tarife hesabında bütçe giderlerinden hangi unsurların tarifeye dahil edildiği, hangilerinin dahil edilmediği, ihale bazında tarifeye dahil edilecek ve edilmeyecek unsurlar ayrıştırılmadığı, bakım bedeli adı altında alınan bedel iptal edilmediği, her bir abone grubu için maliyet ve kar oranları herkes tarafından rahatlıkla hesaplanabilecek açıklıkta olmadığı sürece mali saydamlığın tam olarak yerine getirildiğinden ve şeffaflığın sağlandığından bahsetmek pek mümkün değildir.

Kurum tarafından 2018 yılı tarife hesabı yapılırken 2016 yılı Sayıştay Raporunda belirtilen husulardan bazılarının yerine getirildiği bildirilmiştir. Kurum tarafından gönderilen 05.04.2018 tarih ve 70412000-845-E.20180190383 sayılı yazı ekinde yer alan 2018 yılı Tarife Hesabında "Borç Verme", "Sermaye Arttırımı", "Kesin Hesap Fazlası", "Yedek Ödenek" ve "Sermaye Giderleri" tutarlarının çıkarılmış olması yerinde bir uygulama olmakla birlikte söz konusu husus 2017 yılında tarife hesabında gerçek maliyetlerin nazara alınmadığı, enflasyon ve beklenti anketlerine göre tarifelerin belirlendiği hakikatini değiştirmemektedir.

Kaldı ki 2018 yılı tarife hesabında daha önceki senelerde olduğu gibi gerçekleşen bütçe rakamları yerine bir sonraki yıl bütçe tahminleri üzerinden hesaplama yapılmış, bakım bedeli adı altında abonelerden zaten tahsil edilen tutarlar için detaylı çalışma yapılmayarak benzer maliyet unsurlarının hem bakım bedeli hem de tarife içine girmesine sebebiyet verilmiş, atıksu maliyetleri dahil toplam giderler üzerinden su tarife bedeli tespit edilmesine rağmen atıksu tarifesi ayrıca belirlenmiştir. Bir başka deyişle su tarifesinin içine atık su maliyetleri de dahil edilerek tarifenin olması gerekenden yüksek belirlenmesine sebebiyet verilmiştir.

Yapılan hesaplamalarda gerçekleşen bütçe rakamları yerine bir sonraki yıl bütçe ödenek cetveli üzerinden hesaplama yapılması doğru bir uygulama değildir. Zira bütçe tahminlerinde öngörülen rakamların gerçekleşip gerçekleşmeyeceği bilinmemektedir. Kamu idaresi cevabında da belirtildiği gibi Kurumun son 5 yıllık bütçe gideri gerçekleşme ortalaması %87.53'tür. Bir başka deyişle tarife hesabında tahmini hesaplamaların kullanılması, son 5 yılda her yıl yaklaşık %10-15 arasında hatalı ve yüksek tutarlar üzerinden hesaplama yapılmasına ve doğru ve öngörülebilir kararlar alınamamasına sebebiyet vermektedir. Bu nedenle, henüz ne kadar gerçekleşeceği belli olmayan, tahmini nitelikte olan bütçe rakamlarının maliyet hesaplamasında kullanılması doğru bir yaklaşım değildir.

Yukarıda belirtilen hususlar doğrultusunda; Kurum tarafından tarife tespitlerinde maliyet esasına dayalı hesaplama yapılması, ihale bazında detaylı çalışma yapılarak tarifeye girmesi gereken ve gerekmeyen unsurların ayrıştırılması, bakım bedeli adı altında ayrıca ücret alınmaması, tahmini bütçe giderleri yerine gerçekleşen bütçe giderlerinin esas alınması, su tarifesi yapılırken atıksu maliyetlerine ilişkin tutarların hesaplama dahil edilmemesi, bulunan toplam maliyetin sadece satışı yapılması tahmin edilen su miktarına bölünerek kaçak kullanımlar dahil tüm maliyetin kurallara uyan abonelere yansıtılmasına neden olunmaması önem arz etmektedir.

2017 yılında tarifelerin mevzuatın öngördüğü şekilde yapılmadığı, tarifeye girmesi gereken gerçek maliyet unsurlarının nazara alınmadığı açıktır. Kurum tarafından 2018 yılı tarife hesabında mezkur hususların bazılarının dikkate alındığı bildirilse de yukarıda açıklandığı üzere ilgili tarifede de hatalı uygulamaların tamamen sonlandırıldığı söylenemez. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 2: Tarifeler İçerisinde Olması Gereken Bazı Unsurların Bakım Bedeli Adı Altında Abonelerden Ayrıca Tahsil Edilmesi

Kurum hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2560 sayılı Kanun'a göre tarife tespit edilirken esas alınması gereken bazı unsurların "*Bakım Bedeli*" adı altında ayrıca abonelerden tahsil edildiği, 2016 Yılı Sayıştay Raporunun 1 numaralı bulgusunda bu hususa detaylı bir şekilde yer verilmesine rağmen, söz konusu hatayı düzeltmeye yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "*Tarife Tespit Esasları*" başlıklı 23'üncü maddesinde yapılacak tarifelerde yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilemeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve bir kar oranının esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

İSKİ Tarifeler Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında aynen; "*Yönetmeliğin 35'inci maddesinde belirtilen su ve atık su şebekesi bakım bedeli dışındaki toplam sistem maliyetleri tarifelere yansıtılır*" hükmüne yer verilmiştir. Aynı Yönetmeliğin "*Su ve atık su şebekesi bakım bedeli*" başlıklı 35'inci maddesinde ise bakım bedelinin hangi unsurları kapsadığı ayrıntılı bir şekilde ifade edilmiş ve buna göre; *bina bağlantılarında oluşan arızaların bakım ve onarımlarının yapılması, tesisatlarda meydana gelen tıkanıkların açılması, parsel bacalarının yükseltilmesi, kanal bağlantılarının temizlenmesi, su sayaçlarının ve sayaç yuvasında bulunan arızalı vanaların değiştirilmesi, tüketim bilgilerinin okunması, fatura basımı ve dağıtımı* gibi maliyetlerin "bakım bedeli" adı altında tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Öncelikle, her ne kadar Yönetmelik'te bakım bedeli dışındaki toplam sistem maliyetlerinin tarifelere yansıtılacağı belirtilmiş ve mükerrer ödemenin önüne geçilmiş gibi gözükse de 2016 Yılı Sayıştay Raporunun 1 numaralı bulgusunda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere Kurum tarafından tarife tespiti yapılırken gerçek maliyet unsurları nazara alınmadığından hangi maliyet unsurunun tarifeye dâhil edildiğinin, tarife ile bakım bedeli arasında mükerrerlik olup olmadığının net olarak bilinmesi ve tespit edilmesi mümkün değildir.

Bakım bedeli adı altında alınan maliyetlerden "*abone sayaçların okunması ve faturalandırılması*", "*kanalların temizlenmesi*" gibi bir kısmı Kanun'da tarife tespitinde öngörülen yönetim ve işletme giderleri, "*bina bağlantı onarımları*", "*kanal tıkanıklarının açılması*", "*sayaçların değiştirilmesi*" gibi bir kısmı ise (aktifleştirilemeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları kapsamında yer almaktadır.

Su satışı ve atık suların uzaklaştırılması için katlanılan maliyetlerden bir kısmı için "*tarife bedeli*" bir kısmı için "*bakım bedeli*" adı altında ayrı ücretler belirlenmesi mevzuata uygun değildir. Zira tarife tespitinin temelini oluşturan 2560 sayılı Kanun'da tarife tespitinde hangi maliyetlerin esas alınacağı açıkça belirtilmiştir. Yönetmelik hükümleri ile Kanun'un açık hükümlerinin değiştirilmesi hukuken mümkün değildir.

Söz konusu hususun hatalı bir işlem olduğuna ilişkin İSKİ 2016 Yılı Sayıştay Raporunda detaylı açıklamalar yapılmasına rağmen Kurum tarafından gerekli önlem alınmamış ve değişiklikler yapılmamıştır. Hatta İSKİ Genel Kurulu'nun 15.11.2017 tarih ve 7 sayılı Kararı ile kabul edilen ve Sayıştay görüşü için gönderilen *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği Taslağında* uygulamanın aynı şekilde devam ettirilmesi öngörülmüştür. Söz konusu Yönetmelik Taslağı hakkında Sayıştay Daireler Kurulu tarafından verilen 10.01.2018 tarih ve 1564/2 karar sayılı Sayıştay Görüşünde aynen; “...bakım bedeli için sayılan maliyetlerin, 2560 sayılı Kanununun 23 üncü maddesine göre tarife tespitinde dikkate alınması ve bakım bedeli adı altında ayrı bir ücretle faturalandırılmaması gerekmektedir.” ifadesine yer verilerek uygulamanın hatalı olduğu bir kez daha vurgulanmıştır.

Buna göre; Kanun'un amir hükmü gereği yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilemeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masraflarının tümünün tarife hesaplarına yansıtılması, söz konusu giderler kapsamına dâhil olan bazı unsurlar için Kanun'a aykırı olarak “bakım bedeli” adı altında ayrı bir kalem belirlenmemesi ve gerek 2016 Yılı Sayıştay Raporu gerekse de yukarıda bahsi geçen Sayıştay Daireler Kurulu Görüşü doğrultusunda uygulamanın mevzuata uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 1987 yılından bu yana farklı adlar altında bakım bedelinin alındığı, farklı yorum ve anlaşılma ihtimaline karşı 12.05.2016 tarihli İSKİ Genel Kurul Kararıyla Tarifeler Yönetmeliği'nde değişiklik yapılarak bakım bedelinin kapsamının net olarak belirlendiği, aynı Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde de su satış ve kullanılmış suların uzaklaştırılması tarifelerinin belirlenmesine esas maliyet hesabına bakım bedeli kapsamındaki maliyetlerin dâhil edilmeyeceğinin açıkça yazıldığı ve söz konusu değişikliklerin Sayıştay Başkanlığının olumlu görüş vermesi sonrasında yürürlüğe girdiği,

Bununla birlikte 16.05.2018 tarihinde yapılan Genel Kurul ile Tarifeler Yönetmeliği'nin 35'inci maddesinde tanımlanan bakım bedelinin niteliği ve kapsamına ilişkin şeffaflığın sağlanması ve 2016 yılı Denetim Raporunda zikredilen hususların dikkate alınması amacıyla “bina su ve atık su sistemi bakım bedeli” olarak yeniden düzenlenme yapıldığı ifade edilmiş,

Bakım bedeli karşılığında İdarenin katlandığı maliyetlerin su birim fiyat maliyetine dâhil edilmediğinden mükerrer bir tahakkuk oluşmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak 2560 sayılı Kanun'da yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilemeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masraflarının tarife tespitinde dikkate alınacağı tereddüte mahal vermeyecek katiyette hüküm altına alınmıştır. Tarife tespitinde esas alınması gereken maliyetlerin "*Bakım bedeli*" adı altında ayrı bir ücret olarak alınmasının hatalı olduğu gerek 2016 yılı Sayıştay Raporunda gerekse de Sayıştay Daireler Kurulu tarafından *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği Taslağına* verilen 10 Ocak 2018 tarih ve 1564/2 sayılı Sayıştay Görüşünde açıkça belirtilmiş olmasına rağmen Kurum tarafından mezkur Rapor ve Sayıştay Görüşü dikkate alınmamış, 31.05.2018 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe konulan *İSKİ Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği'nde* hatalı uygulamaya aynen devam edilmiştir.

Yapılan uygulamanın uzun yıllardır devam ediyor olması ve Yönetmelik'te konunun düzenlenmiş bulunmasının Kanun'un amir hükmü ve güncel Sayıştay kararları karşısında bir geçerliliği bulunmamaktadır. Zira Kanun'a aykırı Yönetmelik hükmünün uygulanmasının normlar hiyerarşisi bakımından mümkün olmadığı açıktır.

Bulguda tarife tespiti ile bakım bedeli arasında mükerrerliğe sebebiyet verilip verilmesi tek başına konu edilmemiş, yapılan uygulamanın bir bütün olarak mevzuata aykırılığı değerlendirilmiştir. Dolayısıyla mükerrerlik olmasa dahi yapılan işlemin doğru bir uygulama olduğu söylenemez.

Kaldı ki hali hazırdaki uygulamada mükerrerliğin olmadığını kesin bir ifade ile iddia etmek de doğru bir yaklaşım değildir. 2016 Sayıştay Raporunda Kurum tarafından gerçek maliyetlere dayanan ve detaylı çalışma sonucu ortaya konulan bir tarife hesaplaması bulunmadığı, enflasyon üzerinden güncellenen fiyatlara göre tarifelerin tespit edildiği belirtilmiş, tarife tespitine esas olmamakla birlikte Kurum tarafından yapılan tek çalışmanın Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan "*Maliyete esas Toplam Gider*" hesabı olduğu, bu hesapta ise tümden gelim metodu ile toplam bütçe giderinden sermaye giderlerinin çıkarıldığı, daha sonra aktifleştirilemeyen yenileme, ıslah ve onarım giderleri ve amortismanların eklendiği, böyle bir hesaplamada bakım bedeli içerisinde yer alan abone sayaçlarının okunması, faturalandırılması gibi hizmetlerin "*Hizmet alım giderleri*" arasında, bina bağlantı onarımları, kanal tıkanıklarının açılması, sayaçların değiştirilmesi gibi işlerin ise "*aktifleştirilemeyen yenileme, ıslah ve tevsi masrafları*" arasında "*Maliyete esas Toplam Gider*" hesabına tekrardan dâhil edilerek mükerrerliğe sebebiyet verildiği belirtilmiştir.

Kurum tarafından gönderilen 05.04.2018 tarih ve 70412000-845-E.20180190383 sayılı yazı ekinde yer alan 2018 yılı Tarife Hesabında da toplam bütçe giderinden "Borç Verme", "Sermaye Arttırımı", "Kesin Hesap Fazlası", "Yedek Ödenek" ve "Sermaye Giderleri" çıkarılmış; aktifleştirilemeyen yenileme, ıslah ve onarım giderleri ve amortismanlar eklenmiştir. Dolayısıyla bu hesaplamada da “bakım bedeli” adı altında tahsil edilen abone sayaçlarının okunması, faturalandırılması gibi hizmetler “Hizmet alım giderleri” arasında “Maliyete esas Toplam Gider” hesabına tekrardan dâhil edilerek mükerrerliğe sebebiyet verilmiştir.

Gerçek maliyetlere dayanan ve mükerrer tahsilâta sebebiyet vermeyecek bir hesaplama için bakım bedeli içerisinde yer alan hizmetlere ilişkin maliyetlerin bulunarak tarifeye esas maliyetlerden düşülmesi gerekmektedir. Bunun için de ihale bazında çalışma yapmak ve birçok hakedişin detay hesaplamalarına girerek hangi iş kaleminin tarifeye dâhil olduğu hangi iş kaleminin bakım bedeline dâhil olduğu tek tek belirlenmelidir. Söz konusu hesaplamalar yapılmadan, uygulama tam olarak detaylı bir maliyet hesabı çıkarmaya elverişli hale getirilmeden sadece Yönetmelik’te yer alan “bakım bedeli dışındaki toplam sistem maliyetleri tarifelere yansıtılır” hükmünden yola çıkılarak mükerrerliğin olmadığını ileri sürmek zayıf bir iddiadan ileri geçmemektedir.

Bununla birlikte yukarıda ayrıntılı bir şekilde anlatıldığı üzere mükerrerliğin önüne tam olarak geçilse bile uygulamanın bu şekilde devam ettirilmesi mevzuata uygun değildir.

Kanun’un açık hükmü, Sayıştay Başkanlığı tarafından düzenlenen gerek Sayıştay Raporu gerekse de Yönetmelik Görüşüne rağmen hatalı uygulamanın korunması, 2018 yılında yürürlüğe konulan yeni Yönetmelik’te de hatada ısrar edilmesi kamu mali yönetimi açısından doğru bir yaklaşım değildir.

BULGU 3: Mevzuata Aykırı Olarak İndirimli Su Tarifesi ve Ücretsiz Hizmet Bedellerinin Belirlenmesi

Kurum gelir hesapları ile İSKİ Tarifeler Yönetmeliği’nin incelenmesi sonucunda;

Kurum tarafından içlerinde amatör spor kulüplerine ait tesis ve lokallerin, dernek ve vakıflara (Kamu yararı olup olmadığına veya vergi muafiyeti tanınıp tanınmadığına bakılmaksızın) ait bina ve merkezler ile belediyeler ve belediye iştiraki olan şirketlere ait tüm hizmet binaları ve tesislerin de bulunduğu birçok kurum, şirket, dernek ve vakfa ait tesislere

indirimli su tarifesi belirlendiği,

Genel yönetim kapsamındaki kamu kurumları, mazbut vakıflar, bedelsiz gruptaki aboneler ve belli şartları taşıyan vakıf ve cemiyetlerden rabit bağlantı, kazı ruhsat bedeli, proje inceleme ve onay ücreti alınmadığı, bunlardan ayrıca katılım payı tahsilâtının da gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Mevzuata aykırı olarak bazı kişi ve kurumlara indirimli veya ücretsiz hizmet sunulması hususunun hatalı olduğu 2016 Yılı Sayıştay Raporunun 2 numaralı bulgusunda belirtilmiş olmasına rağmen Kurum tarafından bu hatanın düzeltilmesine yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte İSKİ Genel Kurulu'nun 15.11.2017 tarih ve 7 sayılı Kararı ile kabul edilen ve Sayıştay görüşü için gönderilen *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği Taslağında* mevcut indirimli ve ücretsiz uygulamaların aynen devam ettirilmek, hatta söz konusu hatalı uygulamaya başka aboneliklerin de eklenmek istendiği görülmüştür.

Söz konusu Yönetmelik Taslağı Sayıştay Daireler Kurulu tarafından incelenmiş, 10.01.2018 tarih ve 1564/2 karar sayılı Sayıştay Görüşünün 9'uncu maddesinde aynen;

"...2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına ilişkin tarifeleri yapma yetkisi İSKİ Genel Kuruluna verilmiş ise de Genel Kurulun herhangi bir kişi veya kuruma indirimli veya ücretsiz tarife belirleyebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir."

İfadesine yer verilerek 4736 sayılı Kanun veya bu Kanun uyarınca çıkarılan Bakanlar Kurulu kararı olmadan herhangi bir kişi veya kuruma indirimli veya ücretsiz hizmet sunulamayacağı açık bir şekilde belirtilmiştir.

İndirim ve ücretsiz hizmet uygulaması sadece *"tarife üzerinden %... İndirim"* şeklinde yapılmaz. İndirim uygulanmak istenen kurum veya kişilerin ortak özelliklerine göre bir gruba toplanması ve alınan hizmet tamamen aynı olmasına rağmen hizmetten yararlanan diğer kişilere göre daha ucuz fiyatlı bir tarife belirlenmesi de indirim uygulamasının diğer bir yöntemidir. Zira hizmet aynı olmasına ve ticari bir gaye olmamasına rağmen uygulanan fiyat farklılaştırmasının başka türlü açıklanması mümkün değildir. Bu nedenle aynı hizmetten yararlananlar için uygulanan fiyat farklılaştırmasına *"indirimli"*, *"artırımlı"* ya da *"tarife"* denmesi olayın özünü değiştirmez.

08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir. Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşların da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında su ve kanalizasyon idarelerine özgü herhangi bir Karara rastlanılmamıştır. Bu nedenle Kurum tarafından hazırlanacak tarife yönetmelikleri ve uygulanacak tarife kararlarında sadece genel nitelikte çıkarılan Kararlar (şehit aileleri, gaziler ve engelliler gibi) ile diğer kanunlarda belirtilen hükümlerin (mabetler, hastaneler, eğitim kurumları, yurt ve pansiyonlar) uygulanabilmesi mümkündür.

Kanunla düzenlenen ve her ayrıntısı Kanun'da amir hüküm niteliğinde belirlenen katılma payı hakkında ise kanunlarda belirtilen muafiyet hükümleri dışında herhangi bir indirim ve muafiyet tanınması mümkün değildir.

Yapılan incelemelerde; İSKİ Tarifeler Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (c), (g), (ğ) ve (h) bentlerinde belirtilen bazı kurum, kuruluş ve iştiraklerin "konut" abone grubu içerisinde değerlendirildiği, ayrıca bunların tüm kullanımları için miktar sınırlaması olmaksızın konut tarifesinin en alt kademesinden tahakkuk ve faturalandırma işlemleri yapıldığı tespit edilmiştir. Aşağıda yer alan tabloda mezkûr yerlerden bir kısmına ilişkin 2017 yılında tahakkuk eden faturalar ile kademeli tarife uygulanması durumunda tahakkuk edecek faturalar arasında oluşacak farka yer verilmiştir.

Tablo 4: İndirimli Tarife Uygulanan Yerlere İlişkin Kıyaslama Tablosu

Sıra	İlgili Yönetmelik Maddesi	Açıklama	Tüketim (m ³)	Su Bedeli (TL) (a)	Kademeli Tarife Uygulansa İdi Oluşacak Fiyat* (TL) (b)	Fark (TL) (c=b-a)
------	---------------------------	----------	---------------------------	--------------------	--	-------------------

1	8 - C	Amatör Spor Tesisleri vb.	331.825,00	1.123.973,38	2.142.575,19	1.018.601,81
2	8 -Ğ -1	Dernek (Kamu Yararı)	773.773,00	3.354.437,47	6.526.969,13	3.172.531,66
3	8 -Ğ -2	Vakıf (Vergi muafiyeti)	431.829,00	1.772.374,04	3.646.807,04	1.874.433,00
4	8- Ğ -5	Aile Sosyal Politikalar Bakanlığına Bağlı veya Denetiminde Huzurevleri vb. (Özel Dâhil)	182.868,00	1.008.785,05	1.589.013,47	580.228,42
5	8- Ğ -8	Dernek ve Vakıflar ile Bunlara Ait Yurt, Kurs vb.	404.451,00	1.626.399,51	3.122.001,57	1.495.602,06
6	8-H	Belediyeler ve İştirakleri	2.910.409,00	12.828.535,00	22.274.802,00	9.446.267,00
TOPLAM			5.035.155,00	21.714.504,45	39.302.168,40	17.587.663,95

**Belediye ve İştiraklerinin hesabında genel yönetim kapsamındaki idarelerin birim fiyatları esas alınmıştır.*

Bununla birlikte genel yönetim kapsamındaki kamu kurumlarından, mazbut vakıflardan, bedelsiz gruptaki abonelerden ve belli şartları taşıyan vakıf ve cemiyetlerden Yönetmelik'in 27, 34 ve 36'ncı maddeleri gereği rabıt bağlantı, kazı ruhsat bedeli, proje inceleme ve onay ücreti, şube yolu, su sayaç bedeli gibi hizmetler için ücret alınmadığı, katılma payı ve su iştirak bedellerinin tahakkuk ve tahsilâtlarının gerçekleştirilmediği görülmüştür.

4736 sayılı Kanun 2560 sayılı Kanun'a göre hem sonraki kanun niteliğindedir hem de indirimli veya ücretsiz tarife belirleme konularında daha özel nitelikli bir Kanun'dur. Bu nedenle sadece tarife belirleme yetkisine dayanılarak 4736 sayılı Kanun'un göz ardı edilmesi mümkün değildir. Kaldı ki yukarıda yer alan Sayıştay Daireler Kurulu Kararında da belirtildiği gibi 2560 sayılı Kanun'da *-aynen 5393 sayılı Kanun'da tüm belediyelere verildiği gibi-* tarife yapma yetkisi Genel Kurula verilmiş, herhangi bir kişi veya kuruma indirimli tarife belirleme yetkisi verilmemiştir.

Kaldı ki 28.11.2017 tarih ve 7061 sayılı Kanun'la 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde değişikliğe gidilmiş ve belediye ve bağlı idarelerin meclis kararıyla mabetlere indirimli ve ücretsiz su verebileceği hükmü genişletilerek eğitim kurumları, yurtlar, okul pansiyonları ve hastaneler de bu kapsama alınmıştır. Aynı Kanun'la 5393 sayılı Kanun'a Ek

Madde 2 eklenmiş ve kamuya ait eğitim kurumları, yurtlar, okul pansiyonları ve hastanelerden abonelik, açma kapama, bağlantı, teminat, güvence bedeli, katılma payı ve benzeri ad altında herhangi bir ücret talep edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere Kanun koyucu tarafından su hizmetlerinden indirimli ve ücretsiz yararlanabilecekler detaylı bir şekilde düzenlenmiş ve bir tercih yapılmıştır. Şayet 2560 veya 5393 sayılı Kanunlarda yer alan “*tarife belirleme yetkisi*”, istenilen kişi ve kuruma indirimli ve ücretsiz tarife yapma hakkı tanınmış olsaydı kanun koyucu tarafından böyle bir belirleme ve irade beyanında bulunulmasına gerek kalmazdı.

4736 sayılı Kanun veya bu Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları ile muafiyet tanınan kurumlar haricinde hiçbir kurum, şirket, dernek, vakıf veya spor kulübüne kamu kurumları tarafından üretilen hizmetlerden ücretsiz veya indirimli faydalanma hakkı verilemeyeceği gibi buna sebebiyet verebilecek tarifeler belirlenmesi de mümkün değildir. Kamu kurumları dahi kendileri hakkında muafiyet hükmü olmaksızın diğer kamu kurumlarınca üretilen mal ve hizmetlerden indirimli veya ücretsiz yararlanamazken dernek ve vakıfların hizmet binalarının, belediye şirketlerinin, amatör spor kulüplerinin bu haktan faydalandırılması mümkün değildir.

Buna göre; gerek 2016 Yılı Sayıştay Raporu gerekse de yukarıda bahsi geçen Sayıştay Daireler Kurulu Görüşü doğrultusunda uygulamanın mevzuata uygun hale getirilmesi, Kanunlar ve Bakanlar Kurulu kararları ile haklarında muafiyet hükmü tanınmayan kişi ve kurumlara indirimli veya ücretsiz hizmet sunulmaması, bu anlama gelecek tarifeler belirlenmemesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2560 sayılı Kanun’un Sular idareleri için özel kanun niteliğinde olduğu, bu Kanun’un idarelere tarife yapma yetkisi verdiği, Tarifeler Yönetmeliği’nin Sayıştay Başkanlığı’nın uygun görüşü ile 2011 yılında yürürlüğe girdiği, mevzuata aykırı indirim olarak nitelendirilen işlemlerin aslında bir indirim değil fiyat tarifesi olduğu, bunun da 2560 sayılı özel kanunun verdiği tarife yapma yetkisine dayandığı,

İşyerinin mal veya hizmet üreten teknik bir birim, işletmenin ise kural olarak kâr amacı güden ekonomik bir ünite olduğu, doktrinde ve uygulamada bu husus böyle kabul edildiği gibi 6331 ve 4857 sayılı kanunlarda da konunun bu minvalde ele alındığı, bu nedenle ticari faaliyette bulunarak su kullanan abonelerle kamu yararına hizmet gören abonelerin bir tutulmaması gerektiği,

Su kullanım eğilimlerini ve aboneleri çeşitli gruplara ayırarak değişken su ücreti tarifeleri uygulamanın, kullanılan su miktarını düzenleyici bir etkisinin bulunduğu ve tüketim üzerinde etkili olduğunun saptandığı, bu nedenle ticari kullanımlarla evsel ve bireysel su tüketimlerinin aynı kategoride değerlendirilmemesi gerektiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca kamu yararına çalışan derneklerin tespit yöntemlerine ayrıntılı bir şekilde yer verilmiş, Tarifeler Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinde yer alan “Yönetmeliğin 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (c), (d), (g), (ğ) ve (ı) bentlerinde sayılan aboneliklere ilişkin tüm tahakkuk ve faturalandırmalar, konutlara uygulanan bedel ve tarifenin en alt kademesinden yapılır” hükmü doğrultusunda işlem yapıldığı, bahse konu abonelikler içerisinde yer alan kamu hastaneleri ve kamu sağlık kurumları, askeri okullar ve polis okulları, ceza infaz kurumları, huzurevleri, yaşlı bakım evlerinin kamu hizmetini yerine getiren kurumlar olduğu, bu nedenle işyeri ve ticarethane gibi değerlendirilmemesi gerektiği, bunun eşitlik ilkesini zedelemeyeceği, konutlara uygulanan kademeli tarifenin uygulanması durumunda faturaların yüksek oluşacağından hakkaniyet, verimlilik ve sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla İSKİ Genel Kurulu Kararıyla söz konusu aboneliklere konutlara uygulanan bedel ve tarifenin en alt kademesinden faturalama yapıldığı belirtilmiş,

Dernek, vakıf ve sivil toplum kuruluşlarının toplumsal hayat içerisindeki önemi detaylı bir şekilde anlatılarak Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği'nin 15'inci maddesinde sayılan abonelere özel grup tarifesi uygulandığı, herhangi bir indirim yapılmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak haklarında herhangi bir Kanun hükmü veya Bakanlar Kurulu Kararı ile tanınmış bir muafiyet bulunmayan kişi ve kurumlara indirimli veya ücretsiz hizmet sunulmasının, bu kişiler için ayrı tarifeler belirlenmesinin hatalı olduğu gerek 2016 yılı Sayıştay Raporunda gerekse de Sayıştay Daireler Kurulu tarafından *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği Taslağına* verilen 10 Ocak 2018 tarih ve 1564/2 sayılı Sayıştay Görüşünde açıkça belirtilmiş olmasına rağmen Kurum tarafından mezkur Rapor ve Sayıştay Görüşü dikkate alınmamış, 31.05.2018 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe konulan *İSKİ Abone Hizmetleri Tarife ve Uygulama Yönetmeliği'nde* hatalı uygulamaya aynen devam edilmiştir.

Sayıştay Daireler Kurulu'nun yukarıda bahsedilen Görüşünde “*Özel tarife uygulanacak aboneler*” ve “*Bedelsiz su kullanan abonelikler*” maddeleri tek tek incelenmiş ve hangi kişi ve

kurumların madde kapsamına girebileceği hangilerinin giremeyeceği detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Buna rağmen Kurum tarafından söz konusu değerlendirmeler dikkate alınmamış, mevzuata aykırı olduğu açıkça belirtilmesine rağmen yeni çıkarılan Yönetmelik'te hatalı uygulamadan dönülmemiş, hatta yapılan hataya başka kişi ve kurumlar da eklenmiştir. Yönetmelik'te spor kulüplerinin lokal ve tesisleri, dernek ve vakıf binaları, belediye iştirakleri, İBB tarafından belirlenecek kişiler gibi haklarında hiçbir muafiyet hükmü olmayan kişi ve kurumların indirimli su tarifesinden faydalanmasına devam edilmesi düzenlenmiştir.

2560 sayılı Kanun, su ve kanalizasyon idareleri itibariyle özel bir Kanun'dur. Ancak "indirimli veya ücretsiz tarife belirleme" konularında 4736 sayılı Kanun 2560 sayılı Kanun'a göre hem sonraki hem de daha özel bir kanun niteliğindedir. Zira 4736 sayılı Kanun'un gerekçesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde bazı istisnai durumlar haricinde hiçbir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaması, 31.12.2001 tarihi itibariyle uygulanmakta olanların da tamamen sonlandırılmasının amaçlandığı belirtilmiş, Kanun metninde ayrıntılı bir şekilde tüm kamu kurum ve kuruluşları sayılmıştır.

İSKİ Kanunu'nun özel kanun olduğu ve 4736 sayılı Kanun'a tabi olmayacağı savının kabul edilmesi; belediyeler için Belediye Kanunu'nun, Kamu İktisadi Teşebbüsleri için KİT'ler Hakkında KHK'nın, diğer kurumlar için de kendi teşkilat kanunlarının özel kanun olduğunun kabulünü gerektirecektir ki, böyle bir durumda 4736 sayılı Kanun'un neredeyse hiçbir uygulama alanı kalmayacaktır. Zira söz konusu kanunlarda da aynen 2560 sayılı Kanun'da olduğu gibi kurumlar tarafından üretilen hizmetler için tarife belirleme yetkisi kurumların ilgili kurul ve birimlerine verilmektedir. Bu nedenle daha sonradan çıkan ve hususi bir konu hakkında (KDV, ÖTV, İhale, Tarife belirleme gibi) düzenlemeler içeren kanunlar genel nitelikteki teşkilat kanunlarına göre daha özel nitelikte ve uygulamada önceliklidir.

Bulguda da belirtildiği gibi kanun koyucu tarafından 28.11.2017 tarihinde 5393 sayılı Kanun'da değişikliğe gidilmiş ve mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına ve hastanelere indirimli ve ücretsiz su verilebileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Şayet Kurum cevabında belirtildiği gibi 2560 veya 5393 sayılı kanunlarda yer alan "tarife belirleme yetkisi", Kuruma indirimli ve ücretsiz tarife yapma hakkı tanımış olsaydı kanun koyucu tarafından böyle bir değişikliğe gidilmesine ve irade beyanında bulunulmasına gerek kalmayacaktı. Ancak "tarife belirleme yetkisi" herhangi bir kişi ve kuruma indirimli ve ücretsiz hizmet sunabilme imkanı tanımadığından kanun koyucu kendisi tarafından belirlenen bazı kişi

ve kurumlar açısından özel bir düzenleme yapma ihtiyacı duymuştur. Bu nedenle kanun koyucu ve Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi gereken indirimli ve ücretsiz hizmet satın alabilmeye ilişkin muafiyetlerin kurumlar tarafından belirlenerek genişletilmesi yetki gaspına da sebebiyet vermektedir.

Bununla birlikte indirim ve ücretsiz hizmet uygulaması sadece “tarife üzerinden %... indirim” şeklinde yapılmaz. İndirim uygulanmak istenen kurum veya kişilerin ortak özelliklerine göre bir gruba toplanması ve alınan “*hizmet*” tamamen aynı olmasına rağmen hizmetten yararlanan diğer kişilere göre daha ucuz fiyatlı bir tarife belirlenmesi indirim uygulamasının diğer bir yöntemidir. Zira hizmet aynı olmasına ve ticari bir gaye olmamasına rağmen uygulanan fiyat farklılaştırmasının başka türlü açıklanması mümkün değildir. Bu nedenle aynı hizmetten yararlananlar için uygulanan fiyat farklılaştırmasına “indirimli”, “artırımlı” ya da “tarife” denmesi olayın özünü değiştirmez.

Su miktarını düzenleyici tedbirlerin alınması ve bu konuda çeşitli fiyat ayrımlarının yapılması pek tabii ki gerekebilir. Ancak herhangi bir indirim yapılmadan önce 4736 sayılı Kanun’da belirtildiği üzere Bakanlar Kurulu tarafından verilecek muafiyet kararlarının alınması gerekmektedir. Aksi bir uygulama 4736 sayılı Kanun’la getirilmek istenen sistemin tamamen bozulmasına, her kurumun kendince belirleyeceği zorunluluklarla fiyat farklılaştırması yapmasına, bazı kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden diğerlerine göre daha avantajlı faydalanmasına sebep olacaktır.

Kaldı ki maddede belirtilen kurum ve kuruluşlar incelendiğinde yapılan uygulamanın su miktarını düzenleyici bir tedbirden ziyade Kurumca kamu yararı olduğu düşünülen kurum, kuruluş, dernek ve şirketlere tanınan bir indirim hakkı olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır. Zaten Kurum tarafından verilen cevapta da kamu yararından bahsedilmiş kademeli tarife uygulanması durumunda faturaların yüksek oluşacağı ifade edilmiştir.

2560 sayılı Kanun’da Genel Kurula (İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi) tarife yapma yetkisi verilmiş ise de Genel Kurulun herhangi bir kişi veya kuruma indirimli tarife belirleyebileceği veya değişik gruplara zımnî indirim anlamına gelen değişik tarifeler uygulayabileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Kanunla verilen yetkiler kullanılırken diğer kanunlarda yer alan kısıtlayıcı hükümlerin de dikkate alınması bir zorunluluktur. Bu nedenle 4736 sayılı Kanun veya bu Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları ile muafiyet tanınan kişi ve kurumlar haricinde hiçbir kişi, kurum, şirket,

dernek, vakıf veya spor kulübüne kamu kurumları tarafından üretilen hizmetlerden ücretsiz veya indirimli faydalanma hakkı verilemeyeceği gibi buna sebebiyet verebilecek tarifeler belirlenmesi de mümkün değildir.

Kanun'un açık hükmü, Sayıştay Başkanlığı tarafından düzenlenen gerek Sayıştay Raporu gerekse de Yönetmelik Görüşüne rağmen hatalı uygulamanın korunması, 2018 yılında yürürlüğe konulan yeni Yönetmelik'te de hatada ısrar edilmesi kamu mali yönetimi açısından doğru bir yaklaşım olmadığı gibi yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere Kurumun her yıl yaklaşık 18 milyon TL zarara uğramasına neden olmaktadır.

BULGU 4: Görevde Yükselmeye Tabi Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması

Kurum personel dosyalarının ve atama işlemlerinin incelenmesi neticesinde; görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi şube müdürü, şef vb. kadrolara yazılı ve sözlü sınav yapılmadan doğrudan atama yapıldığı görülmüştür.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde İSKİ personelinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 2'nci maddesinde,

"Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler. Bu Kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği hususları belirtmek üzere tüzükler çıkarılır. Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulur." hükmüne yer verilmiş,

3'üncü maddesinde ise Kanun'un temel ilkelerinin "*sınıflandırma*", "*kariyer*" ve "*liyakat*" olduğu belirtilmiş, "*liyakat*" ilkesi "*Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.*" şeklinde tanımlanmıştır. Bu hükümle kanun koyucu tarafından nesnel ve yetkin sınav kurulları ile memurlardan ehliyetli olanların ilgili görevlere atanmalarına imkân sağlanmış; çalışan ve yetkili idarecilerin keyfi talep ve uygulamalarının önüne geçilmiştir.

Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 41'inci maddesinde bir sınıfta belli

görevlere atanabilmek veya bu görevlerde belli derecelere yükselbilmek için, kuruluş kanunları veya bu kanun ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmelikler ile çeşitli şartlar konulabileceği hüküm altına alınmıştır.

15.03.1999 tarih ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilerek 18.04.1999 tarih ve 23670 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik*"ın 1'inci maddesinde Yönetmeliğin amacı belirtilirken liyakat ve kariyer ilkelerine vurgu yapılmış, 2'nci maddesinde belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere ait memur kadrolarında istihdam edilenlerin müdür ve daha alt görevlere görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atama işlemlerinin kapsam dâhilinde olduğu belirtilmiş, 15'inci maddesinde ise sayılan kurum ve kuruluşlarda istihdam edilen personel için İçişleri Bakanlığı tarafından Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü ile yönetmelik çıkarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda "*Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik*" 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'in "*Amaç*" başlıklı 1'inci maddesinde, aynen yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'te olduğu gibi "*liyakat*" ilkesine vurgu yapılmış, "*Kapsam*" başlıklı 2'nci maddesinde ise belediyeler ve bu idarelerin bağlı kuruluşlarında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak görev yapan devlet memurlarından, 5'inci maddede sayılan kadrolara görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacakları kapsayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in 5'inci maddesinde içlerinde müdür, şube müdürü, şef gibi kadroların da yer aldığı bazı kadrolar görevde yükselmeye tabi kadrolar olarak sayılmış,

6'ncı maddesinde görevde yükselme suretiyle atanacaklarda görevde yükselme sınavında başarılı olmanın şart olduğu belirtilmiş,

10'uncu maddesinde ise aynen; "*Müdür, şube müdürü ve bunlarla aynı düzeydeki görevlere görevde yükselme suretiyle atanacakların yazılı ve sözlü sınavda; diğer görevlere görevde yükselme suretiyle atanacak personelin ise yazılı sınavda başarılı olmaları gerekir*" hükmüne yer verilmiştir.

Özetle; İSKİ'de görev yapan memurlar 657 sayılı Kanun'a tabi olarak çalışmaktadırlar. Söz konusu Kanun'un en önemli ilkelerinden birisi "*Liyakat*" ilkesidir. Söz konusu ilkenin

yerine getirilmesi amacıyla mezkûr Kanun'a dayanılarak "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik*" 1999 yılında yürürlüğe konulmuş, müdür ve altı görevlere yükselme işlemi sınav, öğrenim düzeyi gibi belli şartlara bağlanmıştır. Belediyeler ve bunlara bağlı Kuruluşlar için ise "*Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik*" İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve 2009 yılında yürürlüğe girmiştir. Gerek Genel Yönetmelik'te gerekse de mahalli idareler için hazırlanan özel Yönetmelik'te görevde yükselmeye tabi kadrolar sayılmış ve bu kadrolara ancak personel arasında yapılacak sınav sonrasında başarılı olanlar arasından atama yapılabileceği düzenlenmiştir.

Buna göre; İSKİ personelinden görevde yükselmeye tabi kadrolara yapılacak atamalarda mevzuatın öngördüğü genel ve özel şartlara dikkat edilmeli, söz konusu kadrolar için Yönetmelik'in öngördüğü ilan, başvuru ve sınav şartları sağlanarak, sınavda başarılı olanlar arasından atama işleminin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. Aksi bir uygulama gerek 657 sayılı Kanun gerekse de bu Kanun uyarınca çıkarılan yönetmelikler ile amaçlanan atama ve yükselmelerde liyakat ilkesinin gerçekleşmesini engelleyecektir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Kurumun Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerine tabi olmadığı, bu nedenle bulguda sözü edildiği şekilde uygulama yapması gerekmediği,

Tüm Bel-Sen tarafından, 2560 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi dayanak gösterilmek suretiyle yapılan atamaların hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle dava açıldığı, İstanbul 10. İdare Mahkemesinin 29.12.2008 tarih ve E.2007/2094; K.2008/2715 sayılı Kararında 2560 sayılı Kanun'un 12. maddesinde İSKİ Genel Müdürlüğünde görev yapan personele yönelik özel bir düzenlemenin bulunmasına atıf yapılarak davanın reddedildiği, Danıştay 5. Dairesi'nin 04.12.2012 tarih ve E.2009/3115; K.2012/8105 sayılı Kararı ile yerel mahkeme kararının onandığı ve kesinleştiği,

İSKİ'nin müstakil bir genel müdürlük olduğu, "*mahalli idare*" tanımının mer'i mevzuatta gerçek manada sadece Anayasa'nın 127'nci maddesinde geçtiği, söz konusu maddede "*karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiler*" ifadesine yer verildiği, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde seçimle oluşturulacak mahalli idare organlarının sayıldığı, bunlar arasında İSKİ Genel Kurulu veya

Yönetim Kurulu Başkanının zikredilmediği, her ne kadar İSKİ Genel Kurulu İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, İSKİ Yönetim Kurulu Başkanı da Büyükşehir Belediye Başkanı olsa da bu görevlerin sadece ikinci görev olduğu, bu hususun İSKİ'nin statüsünü değiştirmedeği ve bir "mahalli idare" statüsü kazandırmadığı,

5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde mahalli idareler kavramının belediyelere bağlı idareleri de kapsadığı, ancak bu hususun bulgu konusu ile ilgisinin bulunmadığı, zira söz konusu maddenin başında maddede geçen tanımların "münhasıran bu Kanunun uygulanmasında geçerli olacağı" belirtildiği, 5018 sayılı Kanun'un ilk halinde mahalli idare tanımı kapsamına İSKİ vb. kuruluşların girmediği, daha sonraki bir kanun değişikliği ile eklendiği, dolayısıyla bu tanımın sadece ilgili Kanun için geçerli olacağı, genele ve tüm zamanlara teşmil edilemeyeceği, aksi halde 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar mahalli idare tanımının mevcut olmadığı gibi bir anlayışın kabul edilmiş olacağı, hukuk düzeninin boşluk kabul etmeyeceği, sonradan çıkan bir kanunun, daha önce çıkan bir kanundaki kavramı açıkladığı iddiasının işlevsiz kalacağı,

5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde "Mahallî idare: İl özel idaresi, belediye ve köyü, ifade eder" şeklinde tanımlamaya gidildiği,

Anayasanın 127'nci maddesinin beşinci fıkrasında merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisine sahip olduğunun belirtildiği, 23.06.1992 tarih ve 1992/175 E. 1992/202.K sayılı Danıştay 1. Daire Kararında İSKİ benzeri kuruluşların hukuki statüsü incelemeye alındığı, Anayasanın 127'nci maddesi kapsamında olmayan İSKİ'nin merkezi idarenin vesayeti altında bulunmadığına karar verildiği, 5393 sayılı Kanun'da, "VALİ" kelimesi tam 29 yerde geçerken, 2560 sayılı Kanun'da "VALİ" kelimesinin hiç geçmediği,

İSKİ Genel Müdürlüğünün bağımsız bir Genel Müdürlük olduğu ve dolayısıyla zımnen bir "mahalli idare" olmadığına İSKİ'de çalışan personel tarafından açılan bir dava sebebi ile Danıştay 5. Dairesi tarafından da hükme bağlandığı,

2560 sayılı Kanun'da İSKİ Genel Müdürlüğünün büyükşehir belediyesine bağlı olduğunun zikredilmesinin onun müstakil genel müdürlük niteliğini ortadan kaldırmadığı, DSİ ve KGM gibi kurumların 5018 sayılı Kanun'da ayrı cetvelde düzenlenmiş olmasına rağmen, söz konusu kurumların teşkilat kanunlarında Orman ve Su İşleri Bakanlığına ve Ulaştırma Bakanlığına bağlı olduklarının belirtildiği, buna rağmen mezkûr kurumların daima ve tereddütsüz bir şekilde müstakil bir Genel Müdürlük olarak kabul edildiği,

Bütçesi müstakil olan ve belediyeden ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunan Kurumun, müstakil bir Genel Müdürlük olarak kabul edilmesi gerektiğinin 01.12.2011 tarih ve 2011/1 Esas ve 5333/1 Karar numaralı Sayıştay Genel Kurulu İctihadı Birleştirme Kararı ile de tespit edildiği,

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyesi teşkilâtı başlıklı 21'inci maddesinde İSKİ gibi kuruluşların teşkilat yapısı içerisinde sayılmadığı, bağlı olduğu idarenin bir mahalli idare olması nedeniyle, İSKİ'nin de -dolaylı olarak- mahalli idare sayılacağı görüşünün temelden yoksun bulunduğu, İSKİ vb. kuruluşların kurulması veya kaldırılmasının büyükşehir belediyesi meclisinin yetkisinde bulunmadığı, Kurum personelinin 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında olmadığı, bu Kanun'un 51'inci maddesi hükmünün, Kurum personeli için uygulanamayacağı, Devlet Personel Başkanlığının 18.01.2016 tarih ve 31292642-045.00-E.254 sayılı, "*Su ve Kanalizasyon İdaresinde Çalışan Personel*" konulu görüş yazısında da 5216 ve 2560 sayılı Kanun'un çeşitli hükümlerine yer verilerek su ve kanalizasyon idaresinde görevli personelin "*belediye memurları*" ifadesinin şümulüne dâhil olmadığını değerlendirildiği,

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'te belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler ifadesine yer verildiği, Kurumun bu tanıma dâhil olmadığı,

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in dayanaklarından birinin de Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik olduğu, bu Yönetmelik'te "*İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere*" olan ibarenin Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'e "*belediyeler ve bu idarelerin bağlı kuruluşlarında*" şeklinde taşındığı,

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'in "*Kapsam*" başlıklı 2'nci maddesinde "*Bu Yönetmelik, özel kanunlardaki düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla*" ifadesinin geçtiği, 2560 sayılı Kanun'un özel bir Kanun olduğu, dolayısıyla Yönetmelik'e tabi olunmadığı, buna rağmen Kurum kadrolarına yapılacak atamalarda mevzuatın öngördüğü genel ve özel şartlar ile liyakat ilkelerine uygun olarak atama iş ve işlemleri gerçekleştirildiği, ilgili Yönetmelik'e tabi olunmadığından görevde yükselmeye tabi kadrolara sınavsız atama yapılması gibi bir durumun

oluşmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu İdaresi cevabında kurumun “mahalli idare” kavramına tabi olmadığı ve müstakil bir Genel Müdürlük olduğu detaylı bir şekilde anlatılmış olmasına rağmen söz konusu hususların bulgu konusu tespitle bir ilgisi bulunmamaktadır.

Zira bulguda; Kurum personelinin 657 sayılı Kanun’a tabi olması, bu Kanun’da “Liyakat” ilkesinin temel ilkelerden biri olarak sayılması, bu Kanun dayanak alınarak söz konusu ilkenin yerine getirilmesi amacıyla yürürlüğe konulan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’te belediyeler ve bağlı kuruluşların kapsam dahiline alınması konu edilmiştir. Mezkur Yönetmelik’in kapsam maddesinde genel bir ifade olarak “mahalli idare” kavramına yer verilmemiş, “il özel idareleri”, “belediyeler”, “bu idarelerin bağlı kuruluşları”, “bunların kurdukları birlik, müessese, işletme ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar” ifadeleri ayrı ayrı zikredilmiştir. “Mahalli idare” kavramı her ne kadar 5018 sayılı Kanun gereğince bağlı kuruluşları kapsasa da, bulgu konusu tespitle mahalli idare kavramının bağlı kuruluşları kapsayıp kapsamamasının, Kurumun müstakil genel müdürlük olup olmamasının bir önemi bulunmamaktadır.

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik 2009 yılında usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş ve “bağlı kuruluşlar” kapsam dahiline alınmıştır. Şayet Yönetmelik’in üst normlara aykırı olduğu iddia ediliyorsa Yönetmelik’in tümünün veya ilgili maddelerinin dava konusu edilmesi, iptalinin sağlanması gerekmektedir. Yönetmelik’in ilgili maddeleri idari yargı tarafından iptal edilmediği veya Yönetmelik’i çıkaran Kurum tarafından değiştirilmediği sürece yürürlükteki yerini korumakta ve ilgili kamu kurumlarını bağlamaktadır. Aksi bir uygulama her kurumun mevzuata uygunluk konusunu kendisinin değerlendirmesi ve istediği hükmü uygulayıp istemediğini uygulamaması gibi bir sonucu doğuracaktır ki, kamu yönetimi açısından böyle bir durum oldukça tehlikeli ve yanlıştır.

2560 sayılı Kanun’un 12’nci maddesinde yer alan hüküm, maddede belirtilen makamların istedikleri şekilde (yazılı ve sözlü sınav olmaksızın, herhangi bir şart ve koşula bakılmaksızın) ilgili kadrolara atama yapabileceklerine ilişkin düzenleme getirmemekte, Kuruma özel bir yetki tanımamakta, özel bir kanun hükmü taşımamaktadır. Söz konusu madde esasen atamaya yetkili makamların tespitine ilişkin olup birçok teşkilat mevzuatında da

atamaya yetkili makamların tespitine dair benzer düzenlemeler yer almaktadır. Mesela 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde "*belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır*", 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36'ncı maddesinde "*İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır*" hükümleri yer almasına rağmen söz konusu kurumlarda atanacak personel diğer mevzuat hükümleri nazara alınmaksızın atanmamakta, yazılı ve sözlü sınav şartlarına riayet edilmektedir. Görevde yükselme ve unvan değişikliği mevzuatı, kariyer ve liyakat ilkeleri ışığında atanma işleminden önceki safahatı düzenlemektedir. Bu nedenle atamaya yetkili makamların belirtildiği mevzuat hükümleri, kariyer ve liyakat ilkelerini hayata geçirmek için getirilen atanmaya ilişkin usul ve esasların ikamesi olamaz ve görevde yükselme ve unvan değişikliği mevzuatı bakımından "*özel kanunlardaki düzenlemeler*" kapsamında değerlendirilemez.

Bulgu konusu husus hakkında Balıkesir Büyükşehir Belediyesi BASKİ Genel Müdürlüğü tarafından 22.04.2016 tarihinde İçişleri Bakanlığına görüş sorulmuş, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan 28.12.2016 tarih ve 93127266-045.02-E.28147 sayılı görüş yazısı büyükşehir belediyesi olan tüm valiliklere gereğinin yerine getirilmesi amacıyla gönderilmiştir. Söz konusu yazıda Devlet Personel Başkanlığı'nın ve İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin görüşlerine yer verilmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından verilen görüş yazısında; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile devlet memurluğuna bir "*Sistem*" getirildiği, "*Liyakat*" ilkesi ile tarafsız ve verimli bir idare kurmanın amaçlandığı, nesnel ve yetkin sınav kurulları ile memurlardan ehliyeti olanların ilgili görevlere atanmasına imkan sağlandığı, keyfiliğin önüne geçildiği, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerinin belediyeler ve bağlı kuruluşları da kapsadığı, 2560 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde yer verilen hükmün atamaya yetkili makamların tespitine ilişkin olduğu, benzer düzenlemelerin başka mevzuatlarda da yer aldığı, bu nedenle "*özel kanundaki düzenleme*" olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'in kapsamı dışına çıkarılmış olsa dahi bazı kadrolar için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen "*hizmet süresi*" ve "*hizmet şartı*" gibi koşulların aranmasının 657 sayılı Kanun'un temel ilkeleri olarak belirlenmiş olan "*kariyer*" ve "*Liyakat*" ilkelerine uygun ve objektif kurallar çerçevesinde atama yapılması için zorunlu bulunduğu karar verdiği belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği tarafından verilen görüşte de Devlet Personel Başkanlığına benzer nitelikte hükümlere yer verilmiştir.

İSKİ personelinin 2560 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi gereğince 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olduğu şüphesizdir. Bu Kanun'da getirilen "Liyakat" ilkesi ile memurlardan ehliyeti olanların ilgili görevlere atanmalarına imkan sağlanmış, keyfi talep ve uygulamaların önüne geçilmiştir. Bu kapsamda Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik 04.07.2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, bağlı kuruluşlar Yönetmelik kapsamına alınmış, hangi kadroların görevde yükselmeye tabi olduğu, görevde yükselme sınavının nasıl yapılacağı gibi hükümler detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Buna göre; İSKİ personelinden görevde yükselmeye tabi kadrolara yapılacak atamalarda mevzuatın öngördüğü genel ve özel şartlara dikkat edilmeli, söz konusu kadrolar için Yönetmelik'in öngördüğü ilan, başvuru ve sınav şartları sağlanarak, sınavda başarılı olanlar arasından atama işleminin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. Aksi bir uygulama ile hem mevzuata aykırı işlem yapılmakta hem de liyakat ilkesinin gerçekleşmesi engellenmektedir.

BULGU 5: Kurumun Lojmanları Üzerindeki Tasarrufunda Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması

Kurum lojmanları ve bunlara ilişkin gerçekleştirilen işlemlerin incelenmesi neticesinde:

- a) Kurum personeli tarafından talep gören konutlar olmasına rağmen birçok lojmanın protokol ile Büyükşehir Belediyesi personeline kullandırıldığı,
- b) Sıra tahsisli olarak dağıtılması gereken lojmanların bir kısım kişilere hizmet tahsisli olarak tahsis edildiği ve bu yol ile mevzuatta öngörülen kısıtlamaların aşıldığı,
- c) Görevi dolayısıyla kendisine görev tahsisli lojman tahsis edilen kişilerin söz konusu görevden ayrılmalarına ve mevzuatta öngörülen sürelerin dolmasına rağmen ilgililerin lojmanlardan tahliye edilmediği,
tespit edilmiştir.

a) Büyükşehir Belediyesine protokol ile lojman tahsis edilmesi

2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi ile belediyeye bağlı kuruluşlar da Kanun kapsamına dâhil edilmiştir. 10'uncu maddesinde ise idari

yetki kullanımını yoluyla bu Kanun'a aykırı işlem yapılamayacağı düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'a dayanılarak çıkarılan Kamu Konutları Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde Yönetmelik'in Kanun'a tabi kurum ve kuruluşların personelinin yararlanması için edinilen konutları kapsadığı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Konuttan Çıkma" başlıklı 33'üncü maddesinin (a) fıkrasında başka kurumlarda aynı veya eşdeğer bir göreve nakledilenlerin en geç altı ay içerisinde konutları boşaltmak zorunda oldukları düzenlenmiştir.

Kurum'un lojmanları incelendiğinde Beşiktaş ilçesinde 5, Kağıthane ilçesinde 1 ve Başakşehir ilçesinde 1 olmak üzere toplam 7 adet bağımsız bölümün protokol ile İstanbul Büyükşehir Belediyesinin kullanımına bırakıldığı, söz konusu lojmanlarda 5 Belediye personelinin oturduğu tespit edilmiştir. Yine söz konusu protokol ile Büyükşehir Belediyesi tarafından Kuruma 9 adet bağımsız bölüm tahsis edildiği söz konusu taşınmazlarda 8 Kurum personeli ve 1 Belediye personelinin oturduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca söz konusu ilçelerde bulunan lojmanlara Kurum personeline talep olup olmadığı da araştırılmış; Kağıthane için 52, Başakşehir için 26, Beşiktaş için 24 adet talep bulunduğu ve söz konusu kişilerin taleplerinin lojman yetersizliği nedeniyle yerine getirilemediği tespit edilmiştir.

Özet olarak; söz konusu idareler yaptıkları protokoller ile kendilerine ait bir kısım konutları kendi aralarında takas etmişlerdir. Ancak ne Kamu Konutları Kanunu ne Belediye Kanunu ne de İSKİ mevzuatında taşınmazların bu şekilde tahsis edilebileceğine, lojmanların başka kurum personelleri tarafından kullanılabilmesine ilişkin bir düzenleme mevcuttur. Aksine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde aynen;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

(d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da

verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.” hükmüne yer verilerek taşınmaz tahsis ve devrinin ancak aslî görev ve hizmetler için olabileceği, bilhassa kamu konutu olarak kullanmak amacıyla devir ve tahsis yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Buna göre; bir idareye ait olan ve lojman statüsüne sahip bulunan konutları kullanma önceliği söz konusu idare personeline aittir ve bu öncelik, her ne kadar bağlı bulunulan idare de olsa, başka bir idarenin kullanımına bırakılması uygun değildir.

Yukarıda verilen mevzuat hükmü gereğince kendisine görev tahsisli konut tahsis edilmiş bulunan personelin başka bir kuruma atanması durumunda ilgili konutu 6 ay içinde boşaltması gerektiği hükmü de bu hususu desteklemektedir. Zira eğer kanun koyucunun iradesi bu yönde olmasaydı başka bir kuruma atanan personelin oturmakta olduğu lojmanı tahliye etmesini istemezdi.

b) Kendisine sıra tahsisli olarak lojman tahsis edilebilecek kişilere mevzuata aykırı olarak hizmet tahsisli lojman tahsis edilmesi ve bu yol ile mevzuatta bulunan süre sınırlarının bertaraf edilmesi

2946 sayılı Kanun’un “Kamu konut türleri ve konut tahsisi” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; sıra tahsisli konutların, fıkroda belirtilen kriterlere göre yapılacak puanlama sonrasında, bu puanlama esasına göre sıralama yoluyla tahsis edilecek konutlar olduğu belirtilmiştir.

Aynı fıkranın (d) bendinde “hizmet tahsisli konutlar” aynen;

“hudut karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, inşaat mahalli gibi, meskün yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskan imkanları kısıtlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel ve koruma görevlisi, makam şoförü, kapıcı, kaloriferci gibi personel için inşa veya tefrik edilerek tahsis edilen bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, tadil edilmiş veya edilmemiş karavan, kulübe ve benzeri konutlardır.” şeklinde tanımlanmıştır.

Yine Kanun'a istinaden çıkarılmış olan Yönetmelik'in "*Konutlarda Oturma Süreleri*" başlıklı 20'nci maddesinde özel, görev ve hizmet tahsisli konutlarda, tahsise esas olan görev veya hizmetin devamı süresince oturulabileceği, sıra tahsisli konutlarda ise, oturma süresinin beş yıl olacağı ancak, bu sürenin tamamlanmasından sonra, konuttan yararlanacak başka personelin olmaması halinde, belli bir süre verilmeksizin ve şartlı olarak konutta oturmaya devam edilmesine izin verilebileceği, konuta girmek için sıra bekleyen bulunduğu takdirde, beş yıldan fazla oturma süresi en fazla olandan başlamak üzere, tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde konutun boşaltılacağı düzenlenmiştir.

Özet olarak; kendisine özel ya da görev tahsisli konut tahsis edilemeyecek olan personele sıra ya da hizmet tahsisli konut tahsis edilebilecektir. Hizmet tahsisli konutlarda hizmetin devam ettiği sürece, sıra tahsisli konutlarda ise 5 yıl süresince oturmak mümkündür.

Görev devam ettiği sürece oturulabilecek olan hizmet tahsisli konutlarda temel prensip meskûn yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskân imkânları kısıtlı yerlerde bulunmasıdır. Bu yerlerde hizmet gören personelin ya mekân kısıtlılığından ya da çalışmasının belli saatlerle sınırlandırılmamasından söz konusu düzenleme yapılmıştır.

Kurumun meskûn mahalde bulunmasına rağmen, mevzuata aykırı şekilde hizmet tahsisli olarak bazı personele kullandığı lojmanların diğer personeller tarafından da talep edilmiş olduğu tespit edilmiştir. Buna ilişkin bilgi tablosu aşağıda verilmiştir:

Tablo 5: Hizmet Tahsisli Kullandırılan Lojmanların Bulunduğu İlçe, Konut Sayısı ve Bu Konutlara Yapılan Talep Sayısına İlişkin Tablo

Lojmanın Bulunduğu İlçe	Hizmet Tahsisli Konut Sayısı	Talep Sayısı
Bahçelievler	5	28
Başakşehir	4	26
Beyoğlu	7	15
Eyüp	11	32
Arnavutköy (Hadımköy)	15	43
Maltepe	34	75
Tuzla	14	37

Yukarıda özetlendiği gibi Kurumun personeline hizmet tahsisli olarak kullandırmış olduğu söz konusu konutların; mevzuatta tafsilatlı şekilde tanımlanmış olan hizmet tahsisli olabilecek konutlar statüsüne girmediği, bu uygulamanın aslında hak sahibi olamayacak birçok kişinin konutlarda süre sınırı olmaksızın oturmasına yol açtığı, yine Kurum personeli olan ve

sıra tahsisli konut bekleyen birçok kişinin de söz konusu lojmanlarda sıra tahsisli oturabilecek iken bu haklarının ötelendiği tespit edilmiştir.

c) Görev tahsisli konutta oturan kişilerin görevden ayrıldıktan sonra görev tahsisli konutları tahliye etmemeleri

2946 sayılı Kanun'un "Konuttan çıkma" başlıklı 7'nci maddesinde özel tahsisli, görev tahsisli ve hizmet tahsisli konutlarda oturanların tahsise esas görevlerinin son bulduğu tarihten itibaren iki ay içinde konutlardan çıkmak zorunda oldukları düzenlenmiştir.

Yine bu hükme paralel olarak bahsi geçen Yönetmelik'in 33'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde de benzer düzenlemeye yer verilmiştir.

Kurumun lojmanlarından görev tahsisli olarak yararlanan kişiler incelendiğinde; 14 kişinin kendilerine tahsis yapıldığı tarihlerde görev tahsisli konutlara müstahak olabilecek görevlerde buldukları, daha sonra bu görevlerden ayrılmış oldukları tespit edilmiştir. Söz konusu kişilerin hali hazırda bulunmuş oldukları kadrolar ise görev tahsisli konut tahsis edilebilecek kadrolar değildir.

Bu kişilerin söz konusu görevlerinden ayrılmalarının üzerinden bir yıldan fazla zaman geçmesine rağmen görev tahsisli konutlarda oturmaya devam ettikleri ve durumları hakkında herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; Kurumun sahip olduğu lojmanların kendi personeline kullanılması, hizmet tahsisli olamayacak konutların bu yöntem ile tahsis edilmemesi ve görevi sona erenlerin konuttan çıkarılma uygulamaları konusunda mevzuata uygun davranılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Büyükşehir Belediyesine protokol ile lojman tahsis edilmesi hakkında: Kurum ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında yapılan protokoller ile Kuruma ait olan 9 adet lojmanın İstanbul Büyükşehir Belediyesinin kullanımına verildiği, İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olan 9 adet lojmanın ise Kurum kullanımına tahsis edildiği, mezkûr protokollerin 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 75/d maddesinde yer alan hükümler çerçevesinde gözden geçirilerek gerekli düzenlemenin yapılacağı,

Sıra tahsisli olarak lojman tahsis edilmesi gereken kişilere hizmet tahsisli lojman tahsis edilmesi hakkında: İSKİ Konut Yönergesine göre işlemler yapıldığı, söz konusu aksaklıkların Kurum tarafından da farkına varıldığı ve 04.01.2018 tarih, 2018/3 sayılı Yönetim Kurulu Kararı

ile İSKİ Konut Yönergesinde düzenleme yapıldığı, değişen madde hükümlerince işlem yapılacağı,

Görevden ayrıldıktan sonra görev tahsisli konutların tahliye edilmemesi hakkında: Kamu Konutları Kanunu, Kamu Konutları Yönetmeliği ve İSKİ Konut Yönergesinde yer alan ve görevin sona ermesinden itibaren 2 ay içinde tahliyeyi öngören hükümlere yer verilmiş, söz konusu personelin süre uzatma talepleri olduğundan Konut Tahsis Komisyonunca taleplerin değerlendirilerek tahliye işlemlerinin gerçekleştirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta bulguda bahsedilen hususlara itiraz edilmediği ve gereken düzeltmelerin yapılacağı belirtildiğinden söz konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Bağımsız İhale Edilmesi Gereken Bazı Yapım İşlerinin İş Artışı Yapılmak Suretiyle Mevcut Yüklenicilere Yaptırılması

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihale, hakediş ödemeleri ve yeni birim fiyat analizlerinin incelenmesi neticesinde; niteliği itibarıyla müstakil olarak ihale konusu olması gereken bazı işlerin, idarenin hali hazırda devam eden yapım işlerine iş artışı ve yeni birim fiyat yapılmak suretiyle dâhil edildiği tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "*Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi*" başlıklı 24'üncü maddesinde aynen;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir." hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "*Projelerin uygulanması*" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında sözleşme konusu işlerin idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılacağı, dördüncü fıkrasında ise projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde idarenin gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Genel Şartname'nin 21'inci maddesinde ilave işler hususunda açıklamalar yapılmış, Kanun'un yukarıya alınan 24'üncü maddesine paralel düzenlemeler getirilmiştir.

İhale sonucunda oluşan sözleşme bedeli ve bu sözleşme bedeli üzerinden yapılabilecek iş artış tutarları idareye verilmiş, sınırsız takdir yetkisi ile kullanılabilir ödenekler değildir. Söz konusu tutarlar ancak ihale aşamasında tüm isteklilere ilan edilen projelerin yine tüm isteklilere ilan edilen ihale dokümanına uygun olarak gerçekleştirilmesi durumunda kullanılabilir.

Gerek işin fiilen tamamlanmasının mümkün olmadığı gerekse de öngörülemeyen hallerin vuku bulması durumlarında iş artışına gidilmesi pek tabii ki mümkündür. Ancak ilave işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve asıl işten ayrılmasının teknik ve ekonomik olarak mümkün olmaması durumlarında olabileceği unutulmamalıdır. Asıl işle mekân, proje ve teklif fiyatlar olarak hiçbir bağı bulunmayan işlerin "*ihalede harcanmayan ödenek var*" veya "*%20 iş artış imkânı var*" gibi bir gerekçe ile mevcut iş kapsamına alınması ve ihale yapılmaksızın mevcut yükleniciye gördürülmesi doğru bir yaklaşım değildir.

Kurumun yapım işlerine ilişkin inceleme neticesinde; İstanbul Fatih ilçesinde bulunan tarihi Kapalı Çarşı'nın atık su hatlarının, yağmursuyu hatlarının ve içme suyu hatlarının yenilenmesi ihtiyacının hâsıl olduğu, bu ihtiyaçların ihale yapılarak temin edilmesi yerine mevcut bazı ihalelerde yeni birim fiyat yapılmak suretiyle giderildiği anlaşılmıştır.

Kapalı Çarşı'nın içme suyu hatlarının yenileme işleri hali hazırda İstanbul'un Asya bölgesinde bir kısım işlerin yükleniciliğini yapan bir firmaya, atık su ve yağmur suyu hatlarının yenilenmesi ve bakımı işleri ise Avrupa yakasında bir kısım işlerin yükleniciliğini yapmakta olan başka bir firmaya yaptırılmıştır.

Bununla birlikte mezkûr ihaleler incelendiğinde söz konusu ihalelerde Kapalı Çarşı'da yapılan imalatlar için uygulanacak teklif birim fiyat olmadığı, neredeyse tüm imalat kalemleri için yeni birim fiyat analizleri yapıldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere yeni birim fiyatlar, ihalede rekabet sonrası oluşan fiyatlar değil, idare ile yüklenicinin güncel rayiçlere göre belirleyip karşılıklı anlaşmaya vardıkları fiyatlardır. Bir bakıma Kanun koyucu ve Kamu İhale Kurumu tarafından istisnai haller için düzenlenmiş fiyat hesaplama yöntemi denilebilir. Zira ihalelerde olağan olan durum, ihalenin başladığı proje ve miktarlarla tamamlanmasıdır. Ancak iş artışı veya proje değişikliğinin zorunlu olduğu durumlarda işin devam edebilmesi ve kamu yararının sağlanması adına yeni birim fiyat yapılması düzenlenmiştir.

Mevcut işle hiçbir ilgisi bulunmayan işlerin ihale kapsamına dâhil edilmesi, bir de bu işler için yeni birim fiyatlar oluşturulması, ihale ortamında rekabet sonucunda oluşacak düşük fiyatlar ile söz konusu işin yaptırılması yerine yüklenici ile anlaşılan güncel rayiçler üzerinden söz konusu işin yaptırılması anlamına gelecektir.

Yapılan incelemelerde; yeni birim fiyatlar ile Kapalı Çarşı'da yapılan ve yapılacak olan imalat tutarının 2.0000.000 TL'nin üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

Mevcut işlerle proje ve mekan bağı bulunmayan, Kurum tarafından müstakil ihale konusu olması gereken işlerin ihale yapılmaksızın, rekabet ortamı oluşmadan mevcut bir kısım yüklenicilere yeni birim fiyatlar tespit edilerek yaptırılması kamu ihale mevzuatına aykırı olduğu gibi kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesi ile de bağdaşmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle bulgu konusu husus “Atıksu ve yağmursuyu hatları bakımından” ve “İçmesuyu hatları bakımından” ayrı ayrı incelenmiştir.

Atıksu ve yağmursuyu hatları bakımından;

Bahse konu işin Avrupa Yakası 5. Kısım Müteferrik Atıksu, Yağmursuyu Bakım, Onarım, Görüntüleme ve Dere Kesit Düzenleme İnşaatı işi kapsamında yapıldığı, bu iş kapsamında hizmet alanı içerisinde bulunan atıksu, yağmursuyu hatlarının bakım onarım ve tamiratlarının yapıldığı, Kuruma Kapalı Çarşının taşkın videolarının aksettiği, yapılan incelemede hatların göçük, tıkanma olduğunun anlaşıldığı,

Kapalı çarşının bulunduğu bölgenin işin mahal listesinde olduğu, işin yeni bir hat değil mevcut hattın rehabilitesi olduğu, Kapalı Çarşının kendine özgü turistik ve tarihi özelliklerinden dolayı çalışmaların gece vakitlerinde ve İstanbul Arkeoloji Müzeleri Müdürlüğü'nün tahsis ettiği arkeolog gözetiminde insan gücüne dayalı olarak gerçekleştirildiği, bu nedenle yeni birim fiyatlar yapıldığı,

İhale aşamasında olmayıp işin yapımı esnasında öngörülme­yen atıksu, yağmursuyu hat çöküntüsü, tıkanma, atıksu sızıntısı, su baskını gibi işler çıkabildiği Kapalı Çarşı çöküntüsünün de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği, yapılan işin proje kapsamında ve asli iş olarak yapıldığı,

“İhalede harcanmayan ödenek var” veya “%20 iş artış imkanı var” gibi bir gerekçe ile iş artışı verilmediği, işin iş programının ilerisinde olduğu, Kapalı Çarşı rehabilitasyon çalışmalarına başlandığında 1000 mt. kanal kaplaması yapılmasının öngörüldüğü, bunun da ihale sözleşme bedeli içerisinde yapılacağı tahmin edildiği, Ancak altyapı rehabilitasyon çalışmaları devam ederken önceden tespit edilemeyen yeni kanallar bulunduğu ve kanal uzunluğunun 3.000 metreyi bulacağı tahmin edildiği, iş artışının da önceden öngörüle­meyen 2.000 metrelik kısım için yapıldığı, Kapalı çarşı gibi bir yapıda yapılan imalatın yarım bırakılması düşünül­meyeceği ve yeni bir ihalenin sonuçlanması uzun zaman alacağından mevcut müteahhit marifeti ile altyapı çalışmalarının tamamlanması yoluna gidildiği, iş artışının sırf Kapalı Çarşı imalatı için alınmadığı, Kapalı çarşı imalatlarının iş artış kararından daha önce başladığı,

Kapalı Çarşı rehabilitasyon işi önceden öngörüle­meyen iş olduğundan ihale dosyasında teklif birim fiyatı bulunmadığı, tarihi yapı olması nedeniyle arkeolog gözetiminde işlerin yürütüldüğü, günlük hayata zarar olmaması için gece çalışma yapıldığı, bu nedenle yeni birim fiyatlar yapıldığı, İSKİ Genel Kurullarında sırf bu işin yatırım programına alınması ve ihale edilmesinin 8-10 ay gibi bir süre alacağı, bunun ise çarşının su baskınlarına maruz kalmasına sebebiyet vereceği,

Kapalı Çarşı’da yer alan kanaldaki çöküntü tespitlerinin ihaleden sonraki zamana denk geldiği, bu nedenle bir zorunluluk hâsıl olduğu, işin aciliyetine binaen mevcut müteahhide tamamlatılmasının mevzuata tamamen uygun olduğu ifade edilmiştir.

İçmesuyu hatları bakımından;

Kapalı Çarşı 1.Etap alanının yenileme kapsamına alınmasının 26.11.2007 tarih ve 12897 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylandığı, konusunda uzman akademik personele Teknik Rapor hazırlattırıldığı, bu rapora göre içmesuyu, atıksu ve yağmursuyu hatlarının yenilenmesinin gerekliliğinin hâsıl olduğu, yetkili Kurullarca kazı çalışmalarının müze denetiminde yapılmasına izin verildiği,

Kapalı Çarşı içinde zemine yayılan suların oluşturduğu deformasyonların giderek artması nedeniyle bir an önce yapımına karar verildiği, yeni ihale sürecinin uzun zaman alacak olmasından dolayı mevcut devam eden iş kapsamında yapılmasına karar verildiği, proje maliyetinin işin keşfi içinde tamamlanabileceğinin tespit edildiği,

Asya Bölgesi Betonarme Boruları Yenileme İnşaatı (1) işine ilişkin Sözleşmenin 24'üncü maddesinde sözleşmede değişiklik yapılmasının düzenlendiği, bu kapsamda yüklenici ile söz konusu iş için mutabakata varıldığı,

Çalışmanın arkeologlar nezaretinde yapılacak olması, gündüz çalışma imkânının bulunmaması, imalatın el işçiliği ile yapılma zorunluluğu bulunması sebebiyle 6 (altı) aylık bir sürede yapılabileceğinin belirtildiği,

Söz konusu işin mekân, zaman, proje, yapım tekniği ve çalışma koşulları açısından İdarenin yatırım programında yapımı devam eden diğer işlerle benzerlik teşkil etmediği, bu nedenle yeni birim fiyat yapıldığı, ancak Kurumun hangi işinde olursa olsun fiyat oluşturma yönteminin değişmediği,

Söz konusu işin aciliyetine binaen Yönetim kurulunca "Asya Bölgesi Betonarme Boruları Yenileme İnşaatı (1)" işi bünyesinde yapılmasına karar verildiği, Kapalı çarşı imalatlarının idareyi külfete sokmayan keşif içinde kalan imalatlar olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kapalı Çarşı'da yapılan imalatlara ilişkin olarak bulgu konusu edilen hususlar Kamu idaresi tarafından iki başlık altında incelenmiştir.

a) Kapalı Çarşı atık su ve yağmursuyu hatları bakım onarımı imatları:

Kurum tarafından Kapalı Çarşı'nın devam eden işe ilişkin mahal listesinde bulunduğu, bu manada ilgili sözleşme kapsamına alınmasında bir sakınca görülmediği belirtilmişse de bulguda sadece mekân konusu eleştirilmemiştir. Devam eden bir sözleşme kapsamında yeni imalatlar ile iş artışı ancak mevzuatta belirtilen "*sözleşmeye esas proje içinde kalması*" ve "*asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması*" şartlarıyla yapılabilecektir. Yukarıda bahsedilen sözleşme kapsamındaki iş ile Kapalı Çarşı'da yapılan imalatlar birbirinden çok farklı olduğundan mevzuatda belirtilen şartları sağlamamaktadır. Ayrıca İdare'nin savunmasında belirttiği üzere söz konusu mekân, muhit olarak ihalenin mahal listesinde bulunsa da işin projesinde öngörülmemiş, bu mahal için birim fiyatlar oluşturulmamıştır. Kurum tarafından Kapalı Çarşı'da bahsedilen imalatın ilk olarak 1000 metre olarak

öngörüldüğü, daha sonra imalatın 3000 metreye çıktığı, iş artışının da buna istinaden yapıldığı bu nedenle söz konusu uygulamanın mevzuata uygun olduğu belirtilmiş ise de tüm imalat kalemleri, bu imalatlara ilişkin detaylı bilgileri, birim fiyat tarifleri önceden belirlenmiş bir işe, o işle alakalı olmayan başka bir iş eklendiğinde sözleşme bedelinde görünürde herhangi bir iş artışı olmasa bile işin kapsamında önceden var olan bir kısım işlerin azaltılması, bir başka deyişle ihale edilen işin değişmesi gerekeceği açıktır.

Kapalı Çarşı'nın kendine özgü turistik ve tarihi özelliklerinden dolayı çalışmaların gece vakitlerinde ve İstanbul Arkeoloji Müzeleri Müdürlüğü'nün tahsis ettiği arkeolog gözetiminde, insan gücüne dayalı olarak gerçekleştirilmesi yeni bir ihale ile işin gördürülmesine engel olmadığı gibi, bilakis tüm şartların belli olduğu, her isteklinin teklif verebildiği, rekabete açık bir ihalede söz konusu işin en uygun şartlarla gerçekleştirilebileceği unutulmamalıdır.

b) Kapalı Çarşı içme suyu hatları bakım ve onarımı imatları:

Kapalı Çarşı'da yapılan içme suyu hatları bakım ve onarım işinin, kapsamına eklendiği iş olan Asya Bölgesi Betonarme Boruları Yenileme İnşaatı (1) ile Kapalı Çarşı'nın mekan bağının da bulunmadığı, daha açık bir ifade ile Kapalı Çarşı İstanbul'un Avrupa yakasında iken, söz konusu sözleşme kapsamının İstanbul'un Asya yakası olduğu, bu bağlamda mekan olarak herhangi bir bağ bulunmadığı açıkça görülecektir. İdare tarafından da Kapalı Çarşı atıksu hatları bakım onarımı için yapılan savunmada belirtilen, "*ihalenin mahal listesinde bulunma*" savunması, Kapalı Çarşı içmesuyu hatlarının bakım ve onarımı için yapılamamıştır.

Her ne kadar Kurum tarafından söz konusu imalatlar için hangi iş kapsamında yapılırsa yapılsın Yeni Birim Fiyat yapılmasının zorunlu olduğu iddia edilse de bu husus bulguda belirtilen hususu karşılamaktan uzaktır. Zira bulguda eleştirilen husus, bu denli özgün nitelikteki bir işin kendisiyle hiçbir bağı bulunmayan diğer işlere eklenerek Yeni Birim Fiyat ile yapılması hususudur. Burada idarece yapılması gereken, yeni bir ihale yoluyla rekabet ortamını oluşturmak ve bu imatları mevzuata uygun şekilde yaptırmaktır.

Kapalı Çarşı'da yapılması gereken işlere ilişkin olarak devam eden işlerde herhangi bir fiyat teklifi bulunmayıp neredeyse tüm imalatlar Yeni Birim Fiyat oluşturulması yoluyla yapılmıştır. Bu kapsamda Kapalı Çarşı'da yapılacak iş, mevzuatda belirtilen iş artışı şartlarına haiz olmamaktadır. Ayrıca tüm imatların Yeni Birim Fiyat analizleri ile yapılmasının rekabeti engelleyici olduğu hususu ve rekabet ortamında oluşabilecek fiyatlar yerine yeni birim fiyatlar ile daha yüksek olma ihtimali olan tutarlar üzerinden işin yapılması hususunda Kurum

tarafından herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Kurum tarafından hem içme suyu imalatları hem de kanalizasyon ve yağmursuyu imalatları için o dönemde acilen yapılması gereken imalatlar olduğundan böyle bir uygulamaya gidildiği belirtilmiştir. Ancak ihale mevzuatımızda uzun süre beklenemeyecek durumlarda yapılması gerekenler de öngörülmüş, bu gibi idarece önceden öngörülemeyen ve ivedilikle ihtiyacın giderilmesi gereken durumlarda idarelerin “pazarlık usulü” ile ihale yapabilecekleri düzenlenmiştir. Bir başka deyişle söz konusu eksiklikler açık ihale ile giderilmesi beklenemeyecek kadar ivedi ise, pazarlık usulü ihaleler ile işin uzmanı şirketlerin çağrılarak rekabet ortamında işin gerçekleştirilebilmesi de mümkündür. Kuruma iş yapan firmalardan bir ikisinin seçilerek İhale kapsamında olmayan bir işin hiçbir rekabet ortamı oluşmadan karşılıklı anlaşma ile yapılan yeni birim fiyatlar üzerinden gördürülmesi doğru bir yaklaşım değildir.

BULGU 7: Yapım İşİ İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Geç Yapılması veya Yapılmaması

Kurum tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinin incelenmesi neticesinde; muhtelif yapım işlerinde, işyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önlemek ve koruyucu hizmetleri yürütmek üzere istihdam edilen işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı ve diğer sağlık personelinin işin başlama tarihinden daha ileri tarihlerde görevlendirmelerinin yapıldığı, bazı işlere ilişkin ise personel görevlendirmesinin hiç yapılmadığı görülmüştür.

Bu durumdaki ihalelerden bazılarında aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 6: İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Görevlendirmeler

İKN	İşin Adı	İşe Başlama Tarihi	İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirme	İş Yeri Hekimi Görevlendirme	Diğer Sağlık Personeli Görevlendirme
2015/26014	2015 Yılı İSKİ Eyüp Şube Müdürlüğü Mesuliyet Sahası İçerisinde Atık Su Ve İçme Suyu Hatlarında Yapım Bakım Ve Onarım İşİ	21.08.2015	02.09.2015	02.09.2015	YOK
2016/9007	2016 Yılı Silivri İlçe Sınırları İçerisinde İçme Suyu Ve Atık Su Yapım, Bakım Ve Onarım İşİ	19.04.2016	11.06.2016	11.06.2016	14.06.2016
2016/348359	Asya Bölgesi 4.Kısım Müteferrik Atık Su, Yağmursuyu Kanalı Ve Tünel İnşaatı	04.10.2016	19.10.2016	YOK	YOK

2015/15767	Asya Bölgesi 2014 Yılı 2. Kısım Müteferrik Atık Su Kanalı, Yağmursuyu Kanalı Ve Dere Islahı İnşaatı	06.07.2015	04.08.2015	04.08.2015	27.02.2017
2013/16922	Asya Bölgesi 2013 Yılı 1. Kısım Müteferrik Atık Su Kanalı, Yağmursuyu Kanalı Ve Dere Islahı İnşaatı	20.09.2013	11.12.2013	08.01.2014	YOK
2015/168938	Tuzla Deniz Deşarjı İnşaatı	03.03.2016	08.03.2016	01.04.2016	YOK
2016/160909	Avrupa Yakası İSKİ Hizmet Binaları İnşaatı (7)	21.11.2016	26.11.2016	20.02.2017	YOK
2014/135881	Avrupa Bölgesi 23. Kısım Müteferrik İçme Suyu İnşaatı	12.02.2015	10.03.2015	YOK	YOK
2014/154162	Avrupa Yakası İSKİ Hizmet Binaları İnşaatı (5)	25.03.2015	02.11.2015	02.11.2015	YOK
2013/52593	Avrupa Bölgesi 12. Kısım Müteferrik İçme Suyu İnşaatı	25.11.2013	29.11.2013	30.06.2014	30.06.2014

İşverenler işle ilgili her konuda çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. İşyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülükleri 6331 sayılı İş Güvenliği ve Sağlığı Kanunu'nda düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun'un 4'üncü maddesi ile İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde işverenlerin genel yükümlülükleri detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Yine aynı Kanun'un "İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri" başlıklı 6'ncı maddesinde işverenin çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personelini görevlendireceği; çalışanları arasında belirlenen niteliklere sahip personel bulunmaması hâlinde ise, bu hizmetin tamamını veya bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet olarak yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirleyen Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 35'inci maddesinde çalışanların sağlık ve güvenliğine ilişkin tedbirlere yer verilmiştir. İlgili maddede yüklenici, bütün giderleri kendisine ait olmak üzere, sözleşme konusu işin yürütülmesi sırasında iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı uyarınca alınması zorunlu olan iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbirleri almakla yükümlü tutulmuştur.

Yapım işlerine ait tip sözleşmenin 29'uncü maddesinde;

"Yüklenici, tüm giderleri kendisine ait olmak üzere çalışanların işle ilgili sağlık ve

güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. Bu çerçevede; çalışanların iş güvenliği uzmanı, iş yeri hekimi ve zorunlu olması halinde diğer sağlık personeli tarafından sunulan hizmetlerden yararlanması, çalışanların sağlık gözetiminin yapılması, mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hâle getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi, işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyulup uyulmadığının izlenmesi, denetlenmesi ve uygunsuzlukların giderilmesi gibi iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı kapsamında iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin alınması zorunlu tedbirler yüklenicinin sorumluluğundadır.” denilerek yapım işlerinde yüklenicilerin sorumluluklarına dair ifadelere yer verilmiştir.

Yapım işlerinde kurumun ve yüklenicilerin, çalışanların iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yükümlülüklerini yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde yerine getirmeleri, işin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı dikkate alınarak görevlendirmelerin zamanında yapılması işyerlerinde sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesine katkıda bulunacağı gibi ileride Kurum açısından doğması muhtemel risklerin de önlenmesine katkı sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2016/9007 hale kayıt numaralı işin yer tesliminin 19 Nisan 2016 tarihinde yapıldığı, 21 Nisan 2016 tarihinde iş sağlığı ve güvenliği hizmet sözleşmesinin idareye sunulduğu, bu tarihten 11 Haziran 2016 tarihine kadar sunulan mezkûr sözleşme kapsamında iş sağlığı ve iş güvenliği hizmetlerinin ilgili iş sağlığı ve güvenliği şirketi tarafından yürütüldüğü,

2015/26014 ihale kayıt numaralı işe ilişkin yer tesliminin 21.08.2015 tarihinde yapıldığı, söz konusu işe ilişkin iş sağlığı ve güvenliği sözleşmesinin 02.09.2015 tarihinde idareye sunulduğu, 21.08.2015 tarihinde imzalanan sözleşme gereği iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hizmetleri yürütmenin ilgili iş sağlığı ve güvenliği firmasına ait olduğu,

2016/348359, 2015/15767, 2013/16922 ihale kayıt numaralı işlere ilişkin yer teslimlerinin yapıldığı, söz konusu işlere ilişkin sözleşmelerin 23’üncü maddesinde teknik personele ilişkin hükümlerin yer aldığı, bu kapsamda yüklenicilerin birer kişi iş güvenliği uzmanı çalıştırma zorunluluğu olduğu, bu kişilere ait bilginin yer tesliminden itibaren 5 gün içerisinde idareye verilmesi gerektiği, aksi halde cezai işlem öngörüldüğü, yükleniciler tarafından bu yükümlülüklerin olması gerekenden daha sonra ifa edildiği, bu kapsamda yüklenicilere cezai işlemlerin uygulandığı veya uygulanacağı, her ne kadar yüklenicilerin 6331

sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'na göre işyeri hekimi ve diğer sağlık personeli bulundurması gerekse de ihale dokümanında buna ilişkin bir hüküm bulunmadığından yükleniciler tarafından Kuruma herhangi bir belge sunulmadığı,

2015/168938 ihale kayıt numaralı işin işyeri tesliminin 03.03.2016 tarihinde yapıldığı, 04.03.2016 tarihinde işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanının idareye bildirildiği işin ilk aşamasında mobilizasyon çalışmaları olduğu ve 10 kişiden az personel çalıştığı için diğer sağlık personelinin bulundurulmadığı, 01.04.2016 tarihinde yüklenici ve iş sağlığı ve güvenliği şirketi arasında sözleşme imzalandığı ve idareye sunulduğu, bundan sonraki süreçte gerek iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin bildirimlerin gerekse de 6331 sayılı Kanun gereklerine ilişkin yükümlülüklerin eksiksiz uygulanması için gerekenin yapılacağı,

2016/160909, 2014/154162 ve 2013/52593 ihale kayıt numaralı işlere ilişkin bildirimlerin Kuruma yapıldığı, ancak yer teslimi ile birlikte fiili işe başlamanın hemen gerçekleşmediği, şantiye yerinin belirlenmesi, şantiyenin kurulumu, malzemenin getirilmesi, kazı yasağı, deplase çalışmaları gibi sebeplerle fiili başlamanın daha sonraki tarihlerde gerçekleştiği, iş sağlığı ve güvenliği kurulunun oluşturulması, işyeri hekimi ve diğer sağlık personelinin görevlendirilmesinin de bu süreçlere bağlı olduğu, bu kapsamda işyeri hekiminin görevlendirildiği, diğer sağlık personelinin görevlendirilmesinin de yapıldığı veya yapılacağı,

2014/135881 ihale kayıt numaralı işe ilişkin sehven Sayıştay'a işyeri hekimi görevlendirilmesi olmadığı ifade edildiği, hâlbuki işin başından bitimine kadar gerek işyeri hekimi gerekse de diğer sağlık personelinin görevlendirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimlerinden (OSGB) söz konusu işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin sunulması için sözleşme yapılması yeterli değildir. Ayrıca bu firmalar tarafından, işin niteliğine ve çalışan sayısına göre sözleşme kapsamındaki iş yerinde hizmet vermek üzere iş güvenliği uzmanı, iş yeri hekimi ve diğer sağlık personelinin görevlendirilmesi gerekmektedir. Bu görevlendirmeler de İş Sağlığı ve Güvenliği Kayıt, Takip ve İzleme Programı (İSG-KATİP) üzerinden işin başlama tarihinden itibaren yapılmalıdır. Ayrıca Kurum ile Yükleniciler arasında imzalanan sözleşmelerde sadece iş güvenliği uzmanı çalıştırılmasına ilişkin hüküm bulunması, işyerlerinde iş yeri hekimi ve diğer sağlık personeli çalıştırılması zorunluluğunu ortadan kaldırmayacaktır. Zira iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yükümlülükler 6331 sayılı Kanun'dan kaynaklanmaktadır.

2016/9007 ihale kayıt numaralı iş için, iş yeri teslimi tarihi olan 19.04.2016 ile personel görevlendirmelerinin yapıldığı 11.06.2016 tarihi arasında iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin OSGB firması tarafından yürütüldüğü belirtilmişse de, o tarihler için de hizmet alınan firma tarafından iş yerinde bu hizmetleri yürütmesi için iş güvenliği uzmanı, iş yeri hekimi ve diğer sağlık personeli görevlendirmelerinin yapılması gerekirdi.

2015/26014 ihale kayıt numaralı iş için verilen cevapta diğer sağlık personelinin görevlendirilmemesine ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. İşin niteliği çok tehlikeli sınıf ve çalışan sayısı 10'dan fazla olduğundan diğer sağlık personelinin de görevlendirilmesi gerektiği açıktır.

2016/348359, 2015/15767, 2013/16922 ihale kayıt numaralı işlere ilişkin iş güvenliği uzmanının geç görevlendirilmesinden dolayı yüklenicilere cezai işlemlerin uygulandığı belirtilse de söz konusu işlere ait sözleşmelerde, iş yeri hekimi ve diğer sağlık personeli görevlendirmelerine ilişkin hüküm bulunmaması nedeni ile bu görevlendirmelere ilişkin belge sunulmadığı belirtilmiştir. Yukarıda da açıklandığı üzere bu görevlendirmeler 6331 sayılı Kanun'a göre zorunludur ve mezkûr Kanun'un 26'ncı maddesinde işveren için görevlendirmede her kişi başına idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

2015/168938 ihale kayıt numaralı iş kapsamında çalışan sayısı 10'dan az olduğu için diğer sağlık personeli görevlendirmesinin yapılmadığı ve 6331 sayılı Kanun gereklerine ilişkin yükümlülüklerin eksiksiz uygulanması için gerekenin yapılacağı belirtilmiştir.

2016/160909, 2014/154162 ve 2013/52593 ihale kayıt numaralı işlere ilişkin yer teslimi ile birlikte fiili işe başlamanın hemen gerçekleşmediği, şantiye yerinin belirlenmesi, şantiyenin kurulumu, malzemenin getirilmesi, kazı yasağı, deplase çalışmaları gibi sebeplerle fiili başlamanın daha sonraki tarihlerde gerçekleştiği belirtilmişse de, iş yeri hekimi görevlendirmeleri kurum tarafından belirtilen fiili başlama tarihinden de ileri tarihlerde olmuştur. Diğer sağlık personeli görevlendirmelerinin de yapılacağı belirtilmiştir.

2014/135881 ihale kayıt numaralı işe ilişkin iş yeri hekimi ve diğer sağlık personeli görevlendirmelerinin sehven yok denildiği belirtilmiştir; ancak gönderilen belgelerde iş yeri hekimi görevlendirmesine ilişkin detay rapor mevcut iken diğer sağlık personeli görevlendirmesine ilişkin rapor görülmemiştir.

Yukarıda açıklanan sebepler nedeniyle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimler izlenecektir.

BULGU 8: Kesinleşen Sayıştay İlam Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

Kuruma ait yönetim dönemi hesabı ile 140- Kişilerden Alacaklar Hesabının incelenmesi neticesinde; 2006, 2007, 2008 ve 2009 yılları hesaplarına ilişkin Sayıştay İlamlarının kesinleştiği, ancak bunlara ilişkin ilam hükümlerinden bazı maddelerin Üst Yönetici tarafından yerine getirilmediği görülmüştür. Söz konusu husus 2016 Yılı Sayıştay Raporunun 5 numaralı bulgusunda belirtilmiş olmasına rağmen Kurum tarafından bu hatanın tam olarak düzeltilmediği tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılacağı, bu kesin hükümler hakkında idari yargıya başvurulamayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca 164'üncü maddesinde Sayıştay tarafından hesap yargılaması yapıldığı açıkça belirtilmiştir.

Gerek 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu gerekse de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay Daireleri tarafından yapılan yargılama sonucunda ilam düzenleneceği, ilamın tebliğden itibaren belli süreler içerisinde temyiz edilebileceği, Temyiz Kurulu'nca verilen kararların kesin olduğu, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra 3 ay (yeni Kanun'da doksan gün) içerisinde yerine getirileceği, ilamlarda gösterilen tazmin miktarı sorumlular tarafından rızaen ödenmez ise 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine başvurulacağı, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin (en büyük amirlerin) sorumlu olduğu, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında "*aylığın yarım ödenmesi*", "*görevden uzaklaştırma*", "*soruşturma*" ve "*kovuşturma*" hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun 65, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesinde adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümlerin, Sayıştay'ın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel olmadığı kesin bir şekilde hükme bağlanmıştır.

19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 8'inci maddesinde kamu zararından doğan alacaklar için takibe yetkili birim tarafından alacak takip dosyası açılacağı, 9'uncu maddesinde Sayıştay ilâmına istinaden bildirilen kamu zararlarının ilâmda belirtilen

sorumlular adına muhasebe hesaplarına kaydedileceği, 10'uncu maddesinde Sayıştay ilamlarının Sayıştay Kanunu'nda belirtilen usul ile tebliğ edileceği, tebliğe rağmen sorumlular tarafından süresinde rızaen ödenmeyen kamu zararlarına ilişkin alacak takip dosyalarının hükmen tahsil için kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderileceği, 5'inci maddesinde ise Sayıştay ilamı ile hüküm altına alındığı halde rızaen ödenmeyen tutarların 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edileceği belirtilmiştir.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nda mahkeme ilamı üzerine icra dairesine nasıl başvurulacağı ve ilamlı icralarda neler yapılacağı, ödeme, taksitlendirme ve haciz yöntemleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Yapılan incelemelerde; Kurum hesaplarından 2006, 2007, 2008 ve 2009 yılları hesaplarının Sayıştay tarafından denetlendiği, bu denetimler sonucu oluşturulan raporların yargılanarak ilamların düzenlendiği görülmüştür. Söz konusu ilam maddelerinde yer alan kamu zararlarından bir kısmının tahsil edildiği, bir kısmı için ise temyiz başvurusunda bulunulduğu, temyiz istemi sonuçlanmasına, kararlar kesinleşmesine ve 90 günlük sürenin çok üzerinde bir sürenin geçmesine rağmen 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil yoluna başvurulmadığı tespit edilmiştir.

31.12.2017 tarihi itibarıyla söz konusu yıllara ilişkin kesinleşmiş olmasına rağmen henüz tahsilât yapılmamış ve hükmen tahsil yoluna başvurulmamış tutarlara aşağıda yer alan tabloda ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Tablo 7: Sayıştay İlamlarının İnfazı Hakkında Tablo

	Yıl	İlam No	Konu	Temyiz Tarihi	İlam Tutarı (Faiz Dahil) (TL)	Tahsil Edilen (Anapara+Faiz) (TL)	Kalan Tutar (TL)
1	2006-2	1050	Personel Ödemesi	30.05.2012	799.062,28	718.346,94	80.715,34
2	2006-4	1050	Personel Ödemesi	30.05.2012	415.514,06	402.131,74	13.382,32
3	2006-8	1050	Müfettiş Öht	30.05.2012	54.538,72	8.336,60	46.202,12
4	2007/7	1350	Müfettiş Öht	30.05.2012	42.888,32	3.502,59	39.385,73
5	2007/3	1350	Personel Ödemesi	30.05.2012	682.223,30	643.401,48	38.821,82
6	2007/4	1350	Personel Ödemesi	30.05.2012	1.503.073,74	1.388.269,85	114.803,89
7	2008/4	1502	Personel Ödemesi	4.10.2013	1.242.939,93	1.141.152,22	101.787,71
8	2008/3	1502	Personel Ödemesi	4.10.2013	287.977,67	242.986,20	44.991,47

9	2008-5	1502	Müfettiş Öht	4.10.2013	42.719,29	0,00	42.719,29
10	2009/1	1184	Personel Ödemesi	5.03.2015	1.840.933,01	1.643.234,42	197.698,59
11	2009/2	1184	Personel Ödemesi	5.03.2015	397.099,47	262.272,49	134.826,98
12	2009-5	1184	Müfettiş Öht	5.03.2015	93.513,38	2.189,45	91.323,93
13	2012/1	155	Personel Ödemesi	17.05.2016	1.224.784,18	1.168.902,57	55.881,61
14	2012-4	155	Müfettiş Öht	17.05.2016	56.675,99	4.033,38	52.642,58
TOPLAM					8.683.943,31	7.628.759,90	1.055.183,38

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/102 E. 2012/207 K. sayılı Karar’ında Sayıştayın kesin hükme bağlama fonksiyonunun yargısal bir faaliyet olup olmadığı incelenmiş ve hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlanması yargısal bir faaliyet olarak değerlendirilmiştir. Mezkûr Karar’da Sayıştayın, 1961 Anayasası’nda “Yürütme” bölümünün “İktisadi ve Mali Hükümler” alt başlığında yer aldığı, ancak 1982 Anayasa’sında yeri değiştirilerek “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı üçüncü kısmının, “Yargı” başlıklı üçüncü bölümüne alındığı ifade edilmiştir. Ayrıca yargısal faaliyetin, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti olarak tanımlanması gerektiği belirtilmiştir. Anayasa’nın 160’ıncı maddesi kapsamında Sayıştay kararlarının kesin hüküm ifade ettiği, 164’üncü maddesinde ise hesap yargılamasından bahsedilerek Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun gösterildiği ifade edilmiştir. Karar’da aynen;

“Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.”

Denilerek Sayıştay kararlarının dolayısıyla bu kararlar sonucu düzenlenen ilamların yargısal karar niteliğinde olduğu tüm kişi, kurum ve yargı organlarının buna aykırı işlem yapmamları gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Gerek Anayasa hükümleri, gerek 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gerekse de Anayasa Mahkemesi tarafından yukarıda bahsedilen Karar doğrultusunda Sayıştay tarafından sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanması ve kesin hükme bağlanması faaliyetinin yargısal bir faaliyet olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. Bu kararlar doğrultusunda verilen ilamlar mahkeme ilamı niteliğindedir. Söz konusu ilamların kanunlarda belirtilen süre ve usul ile infaz edilmesi bir zorunluluktur. Bu ilam hükümlerini yerine getirmekten sorumlu ve görevli olan üst yönetici, icra dairesi veya herhangi bir kişi, kurum ya da yargı organının bu ilam hükmünün infazını engelleyecek veya geciktirecek şekilde hüküm tesis etmesi mümkün değildir.

Buna göre; Sayıştay İlamı ile tespit edilip daha sonra kesinleşen kamu zararlarında asıl sorumluluk ilamda sorumlu olarak belirtilen kişilere aittir. Şayet kamu zararından dolayı mal varlığında artış olan kişi veya kurumlar (ahizler) bu tutarı rıza ve muvafakatleri ile öderlerse ilam infaz edilmiş olarak kabul edilebilir. Ancak bu tutarların sadece ahizlerden alınmaya çalışılması, tahsil sürecine sorumluların dâhil edilmemesi hukuka uygun değildir. Söz konusu tutarların ilgili kişilerden alınamaması, alındıktan sonra dava yolu ile ilgili kişilere iade edilmesi veya bu kişilere karşı adli veya idari mahkemelerde dava kaybedilmesi durumlarında Sayıştay İlamında belirtilen kamu zararı tutarının kaldırılamayacağı, ilamda belirtilen sorumlular hakkında ilamın infazı yoluna gidilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda belirtilen kesinleşmiş Sayıştay ilam hükümleri toplamı 5.650.831,66 TL iken, 2017 yılı içinde 4.595.648,28 TL tahsilat yapılarak 1.055.183,38 TL'ye düşürüldüğü, bu bedellerin tamamının da personel ödemeleri ile ilgili olduğu, ilgililerden (ahizlerden) yasal yoldan tahsilatının yapılması için Hukuk Müşavirliğince bahse konu bedeller için icra takiplerinin açıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda belirtilen 5.650.831,66 TL'nin 2017 yılı içinde 4.595.648,28 TL'sinin tahsil edilmesi olumlu bir gelişme olmakla birlikte geriye kalan 1.055.183,38 TL'lik tutar için sadece ilgililer (ahizler) adına yasal takip yapılması doğru bir yaklaşım değildir. Zira Sayıştay ilamları kesinleştikten itibaren 3 ay içinde (yeni Kanun'da doksan gün) yerine getirilmesi gerekirken bahsi geçen 1.055.183,38 TL'lik tutarın 333.311,22 TL'si yaklaşık 6 yıl, 189.498,47 TL'si yaklaşık 5 yıl, 423.849,50 TL'si yaklaşık 3 yıl, 108.524,19 TL'si ise yaklaşık 2 yıl önce kesinleşmiş olmasına rağmen gereği yerine getirilmemiş, ne sorumlular ne de ahizler hakkında işlem yapılmıştır.

Gerek 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu gerekse de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ilamlarda gösterilen tazmin miktarının sorumlular tarafından rızaen ödenmez ise 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine başvurulacağı, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin (en büyük amirlerin) sorumlu olduğu, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında çeşitli yaptırımların uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

BULGU 9: Taşıt Temin ve Yönetiminde Uygulama Hataları Bulunması

Kurum tarafından kullanılan araçlar ve bu araçlara ilişkin yakıt alımlarının incelenmesi neticesinde;

- a) Kurum araçlarının kullanımının denetlenmesi amacıyla kurulmuş bir araç takip sistemi bulunmadığı, araçların Kurumun resmi işlerinde kullanılıp kullanılmadığının takip edilemediği, araç yakıt takiplerinin düzgün yapılmadığı,
- b) Taşıt Müdürlüğünden alınan araç listelerinde bulunmayan araçların Kurumun yakıt ihalesi üzerinden yakıt temin ettiği,
- c) Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'ne aykırı olarak bir bankadan lüks araç temin edildiği tespit edilmiştir.

a) Araç takip sistemi bulunmaması, yakıt takiplerinin düzgün yapılmaması

Kurum araçlarına ilişkin yapılan incelemede personel tarafından araçların amaçlarına uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bir takip sistemi bulunmadığı, bu bağlamda kendisine araç teslim edilen kişilerin araçları özel işlerinde kullanmasını engelleyecek bir denetim sistemi bulunmadığı görülmüştür.

Yakıt alımlarına ilişkin Kurum kayıtları incelendiğinde birçok aracın yakıt tüketimlerinin gerçeği yansıtmadığı, bu manada yakıt takibinin de tam anlamıyla yapılmadığı anlaşılmaktadır. Aşağıda yer alan tabloda -sistemde görünen tüketimlere örnek olması amacıyla- bazı araçların 100 kilometredeki tüketimleri gösterilmiştir. Söz konusu örnekleri artırmak mümkündür.

Tablo 8: Araçların 100 Kilometredeki Tüketim Miktarlarını Gösterir Tablo

Plaka	Model	Yakıt Tipi	Toplam KM	100 Km'deki Tüketim Miktarı(Litre)
34 EP 3796	Ford Tourneo Courier	Motorin	1	42794
34 EJ 796	Renault Clio	Motorin	1.967	63,19
34 J 9023	Fiat Doblo	Motorin	2.122	39,4
34 FN 6680	Ford Tourneo Courier	Motorin	2.227	37,45
34 PT 4149	Fiat Doblo	Motorin	870	34,18
34 FE 0346	Fiat Doblo	Motorin	2.989	33,59
34 PCN 67	Fiat Doblo	Motorin	2.564	27,11
34 PT 5764	Fiat Doblo	Motorin	2.303	24,5
34 FE 1405	Fiat Doblo	Motorin	3.778	23,12
34 JAT 14	Renault Fluence	Motorin	6.207	22,32
34 FE 1158	Fiat Doblo	Motorin	5.886	21,75
34 AR 5220	Renault Clio	Motorin	564	21,68
34 PCV 76	Fiat Doblo	Motorin	4.224	20,46

Yukarıdaki tabloda Kurum'a ait verilerde birçok binek ve hafif ticari aracın 100 km'de 20 litre motorinden fazla tüketime sahip olduğu görülmektedir. Yine tabloda görüleceği üzere aynı marka ve model olan araçların da tüketimleri arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Araçların üreticileri tarafından belirtilen ortalama tüketim değerlerinin 100 kilometrede 4-5 litre olduğu düşünüldüğünde, tabloda bulunan tüketimlerin sebebinin araştırılması gerektiği açıktır. Zira yakıt alımları doğru kabul edilse araç kilometre bilgilerinde, araç kilometre bilgileri doğru kabul edilse yakıt alım tutarlarında bir hata olduğu açıktır. Bu ise aracın görev, kilometre, yakıt denetimlerini engellemektedir.

b) Kurum kayıtlarında bulunmayan araçların yakıt ihalesi kapsamında yakıt alması

İlgili Daire Başkanlığı tarafından 22.03.2018 tarih ve 20180163492 numaralı resmi yazı ekinde tarafımıza teslim edilen resmi ve kiralık araç listelerinde bulunmayan bazı araçlara, Kurumun yakıt ihalesi kapsamında yakıt temin edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu araçlardan bir kısmının yıl içerisinde bazı dönemlerde yakıt aldığı, bir kısmının ise yıl boyunca yakıt alımının bulunduğu görülmüştür.

Kuruma ait resmi araçların hangileri olduğu zaten bellidir. İhaleler kapsamında kiralanen araçlar ise tutanak ile Kuruma teslim edilmeli ve tutanak ile iade işlemleri gerçekleştirilmelidir. Yakıt alımları, araç takibi gibi hususlar açısından tutanak ile kayıtlara almak hususu önemli olduğu gibi trafikten kaynaklı çeşitli ceza ve yükümlülüklerde "işletenin

sorumluluğu” açısından da kayıtlı işlem yapılması önemlidir. Aynı şekilde kiralık araçların arıza vs. gibi sebeplerle ikame edilmesi durumunda yukarıda belirtilen sebeplerden ötürü tutanak tutulmalı ve iade edilen araç ile ikame için temin edilen araç Kurum kayıtlarına geçirilmelidir.

Bu nedenle yıl boyunca kullanılan fakat Kurumun araç listesinde yer almayan araçların ikame araç olduğunun kabulü mümkün değildir. Yukarıda anlatıldığı gibi herhangi bir araç kısa süreli ikame amaçlı verilse bile bu aracın kayıtlara geçirilmesi gerekmektedir. Aksi bir uygulama kontrol ve denetimin zafiyete uğramasına, yakıt alan araçların takip edilememesine sebebiyet verecektir.

c) Mevzuata aykırı olarak bankalar aracılığıyla araç temin edilmesi

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediye ve bağlı kuruluşların kapsam dahilinde olduğu belirtilmiş, “Kurumların edinebilecekleri taşıtlar” başlıklı 7'nci maddesinde ise taşıt ihtiyaçlarının hizmet alımı suretiyle karşılanmasının esas olduğu, kullanılacak taşıtların, muayyen ve standart tipte, lüks ve gösterişten uzak, memleket yollarına elverişli ucuz ve ekonomik olanlarından temin olunması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin “Diğer menfaatler” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında:

“Kurumlar mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında ayni ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edemez.” denilmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında sadece havale, elektronik fon transferi (EFT), para transferi ve benzeri bankacılık hizmetleri için sağlanan menfaatler istisna kapsamında değerlendirilmiştir.

Görüldüğü üzere mezkûr Tebliğ'de İSKİ'nin de aralarında bulunduğu kamu kurumlarının mali kaynaklarının değerlendirilmesi karşılığında sadece faiz ve kar payı alabileceği, bunun dışındaki menfaatlerin kesinlikle yasak olduğu en açık bir biçimde hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde 09.08.2016 tarihinde ilgili banka ve İSKİ arasında imzalanan protokol ile Kurumun kullanımına 2016 model Audi A8 L 3.0 TDI 258 HP Quattro Tiptronic marka araç teslim edildiği tespit edilmiştir.

Kurumların mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında ayni ya da nakdi herhangi bir menfaat elde edilemeyeceği yukarıda detaylı bir şekilde anlatılmıştı.

Kaldı ki söz konusu araca benzer nitelikte lüks araçlar çeşitli edinim yöntemleri ile zaten Kurum bünyesinde bulunmaktadır.

Tablo 9: Bankadan Temin Edilen Araca Benzer Nitelikte Olan Kurum Araçlarına İlişkin Detaylı Tablo

Araç Plakası	Markası	Modeli	Model Yılı	Edinim Şekli
34 J 0185	VOLVO	XC90 232 HP	2017	Kiralık
34 RV 1084	AUDİ	A6 3.0 TDI 268 HP LIMOUSİNE	2017	Kiralık
34 SSU 58	AUDİ	A8L 3.0 TDI 233 HP	2007	Resmi

Mali kaynaklarının kullanılması karşılığında bankalardan lüks araç temin edilmesi mevzuata aykırı olduğu gibi kiralama ve diğer şekillerde de yabancı menşeli, yüksek motor hacimli ve lüks araç edinilmesi mevzuata uygun değildir. Hele ki aynı amaca hizmet edecek benzer niteliklere sahip birden fazla aracın Kurum bünyesinde bulunması kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesi ile örtüşmemektedir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen Kanun ve Tebliğ hükümleri dikkate alınarak 237 sayılı Taşıt Kanunu'nda belirtilen normlara uygun olarak taşıt edinilmesi ve bankalardan mali kaynakların değerlendirilmesi karşılığında faiz ve kar payı dışında herhangi bir menfaat elde edilmemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle araç takip sistemi bulunmaması ve yakıt takiplerinin düzgün yapılmaması hakkında; ihale kapsamında kiralandan araçların ilgili müdürlükçe teslim alındıktan sonra kullanımı yapacak müdürlüklere teslim edildiği, araçların sevk ve idaresinin bu birimler tarafından yerine getirildiği, kullanım esnasında günlük araç sürücü vazife takip defteri tutulduğu, yakıt takiplerinin ise Taşıtlar Şube Müdürlüğüne yerine getirildiği,

Gerek resmi gerek kiralık araçların yakıt alımlarının taşıt tanıma sistemi ile yapıldığı, bunlara ilişkin bilgilerin ilgili Yüklenici tarafından her ay sonunda Kurum veri tabanına gönderildiği, kilometre bilgilerinin ise manuel olarak Kurum tarafından girişlerinin sağlandığı belirtilmiş bulgu da yer alan tabloda belirtilen araçlara ilişkin kilometre ve yakıt bilgilerini içeren tabloya yer verilmiştir.

Kurum araçlarının genel olarak 100 kilometrede 7 ila 13 litre arasında değişen yakıt tüketimleri olduğu, bunun da trafik sıkışıklığı, araç yaşı gibi çeşitli sebeplerden ötürü olduğu, Kurum araçlarının personel tarafından amacına tam olarak uygun şekilde kullanılıp

kullanılmadığının daha sıkı kontrolünün yapılabilmesi için elektronik takip sistemi alımına ilişkin ihale dosyasının oluşturulduğu,

Kurum kayıtlarında bulunmayan araçların yakıt ihalesi kapsamında yakıt alması hakkında; Resmi ve kiralık araçlarda taşıt tanıma sistemi bulunduğu, kiralık araçların çeşitli sebeplerle arızalanması durumunda ikame araçlar verildiği, bu araçların yalnızca Genel Müdürlük ve Kartal Şube Müdürlüğü yerleşkesinde bulunan kurum istasyonlarından yakıt alımı yapabildiği, bunun haricinde taşıt tanıma sistemine kayıtlı olmayan hiçbir aracın yakıt alabilmesinin mümkün olmadığı, 2017 yılında 96 değişik aracın toplamda 193 defa ikame araç olarak alındığı ve bunlara yakıt verildiği, bununla birlikte ikame araçların da kontrolünün daha iyi sağlanabilmesi için gerekli altyapı çalışmalarının yapılacağı,

Bankalar aracılığı ile araç temin edilmesi hakkında; Kurum personel maaş ve ücretlerinin ödenmesi için 2007/21 sayılı Başbakanlık Genelgesine göre gerekli işlemlerin yapıldığı ve en yüksek teklifi veren banka ile protokol imzalandığı, idare mali kaynaklarının değerlendirilmesi konusunda ise Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin 6 ve 7'nci maddesine göre işlem yapıldığı, söz konusu Genel Tebliğ'in Ek-1'de yer alan ve ilgili vadelere karşılık gelen en üst oran üzerinden hesaplama yapıldığı, faiz ve kar payı dışında herhangi bir menfaat elde edilmediği, Banka tarafından Kurum kullanımına tahsis edilen aracın mülkiyetinin Bankaya ait olduğu ve talep edilmesi halinde iade edileceği, bulguda belirtilen araçlardan bir tanesinin idare malı olduğu ve 10 yaş üzeri eski bir araç olduğu, diğer iki aracın ise araç kiralama ihalesinde bulunan normal binek araçlar üzerinden kiralandığı ve bu araçlar için normal araç teklifinin üzerinde bir ödeme yapılmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından normal olmayan yakıt tüketimleri tespit edilen ve bulgumuzda plakaları ile tüketim miktarları belirtilen tüm araçlara ilişkin açıklama yapılmıştır. Ancak söz konusu açıklamada araçların tüketim miktarlarına esas alınan tarih aralığının çoğunlukla 2017 yılının ilk yedi ayı olduğu bazı tarih aralıklarının ise daha farklı belirlendiği görülmektedir. Denetim dönemimiz 2017 yılının tamamı olduğundan yakıt tüketimini gösteren hesaplamalar da bu dönem esas alınarak yapılmıştır. Bulguda yer alan veriler Kurumun veri sistemi kullanılarak elde edilmiştir. Bu manada Kurum tarafından yılın tamamına ilişkin bir açıklama yapılmadığından cevabın kabulü mümkün değildir.

Ayrıca İdare tarafından araç takip sistemi kurulacağı ve buna ilişkin ihale hazırlıklarının tamamlandığı belirtilmiştir. Araç takip sisteminin İSKİ gibi çok sayıda araca sahip olan

kurumlarda suiistimallerin önüne geçilmesi açısından elzem olduğu açıktır. Bu nedenle söz konusu işin geciktirilmemesi, sistemin bir an önce hayata geçirilmesi önem arz etmektedir. Kurum tarafından ikame araçların kontrolünün daha özverili yapılması için gereken çalışmaların yapılacağı belirtildiğinden konunun takibine devam edilecektir.

Mevzuata aykırı olarak bankalar aracılığıyla lüks araç temin edilmesi hususuna ilişkin olarak ise Kurum tarafından “*İdaremizin mali kaynaklarının değerlendirilmesi karşılığında faiz ve kar payı dışında herhangi bir menfaat elde edilmemektedir*” denilmesinden ;Kurumun bulguda belirtilen “Audi A8 L 3.0 TDI 258 HP Quattro Tiptronic” aracın bedelsiz olarak protokol ile Kurum tasarrufuna bırakılmasını bir menfaat olarak görmediği anlaşılmaktadır. Ancak bu açıklamanın ne hukuken ne de vicdanen geçerliliği bulunmaktadır. Sözü edilen aracın değeri 800.000,00-900.000,00 TL bandında iken bir ticari kuruluş olan banka tarafından bu denli değerli bir aracın Kuruma bedelsiz ve karşılık beklemeden teslim edildiğinin ifade edilmesi ticari teamüller ile bağdaşmamakta, basiretli tacir kapsamında değerlendirilememektedir. İdare’nin iddiasının aksine tarafımızca söz konusu aracın İdare’nin varlıklarını ilgili banka nezdinde değerlendirmesi karşılığında sağlandığı düşünülmektedir. Yapılan açıklamalar kapsamında İdare’nin banka aracılığıyla lüks araç temin etmesi Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği’ne açıkça aykırıdır.

Bununla birlikte her ne kadar bulguda belirtilen iki aracın araç kiralama ihalesi kapsamında normal araç statüsünde Kuruma verildiği ve normal araç kiralama ücreti üzerinden ödeme yapıldığı belirtilmişse de söz konusu açıklamaların da kabulü mümkün değildir. Zira belirtilen şekilde alım yapılmış olsa dahi gerek 237 sayılı Taşıt Kanunu gerekse de bu Kanunu’na dayanılarak çıkarılan Hizmet Alım Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullere göre yabancı menşeli ve 1600 cc ‘nin üzerinde olan “Volvo XC90 232 HP” ve “Audi A6 3.0 TDI 268 HP LIMOUSİN” marka araçların kiralanması mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen sebeplerden ötürü bulgu konusu edilen akaryakıt ve araç takibi ile bankalardan kar payı ve faiz dışında herhangi bir menfaat edinilmemesi hususları takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: İhale Mevzuatının Temel İlkelerine Riayet Edilmemesi

Kurumun 2017 yılına ait ihale işlemlerinin incelenmesi neticesinde, “*Elektronik ve Haberleşme Şube Müdürlüğüne Bağlı Şefliklerin Faaliyet Alanlarında Yer Alan Elektronik*

Cihaz ve Sistemlerinin 25 Ay Süreli Bakım ve Onarım Hizmetinin (Yedek Parça Dahil) Temini” ile “*Mobil İSKİ Tanıtım ve Reklam Kampanyası İşi*” alımlarında ihale mevzuatının temel ilkelerine riayet edilmediği görülmüştür.

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.

...

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.

...” denilerek, ihale işlemlerinde gözetilmesi gereken temel ilkeler düzenlenmiştir.

Bu ilkeler ile genel anlamda, rekabetçi bir ortam sağlanarak idarelerin ihtiyaçlarının en uygun fiyatla temin edilmesinin ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının amaçlandığı söylenebilir.

Mobil İSKİ Tanıtım ve Reklam İşine İlişkin Değerlendirme

Kurum tarafından “*Mobil İSKİ Tanıtım ve Reklam İşi*” kapsamında çekilen reklam filminin Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında doğrudan temin yoluyla satın alındığı görülmüştür. Mezkûr Kanuna göre sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması durumunda söz konusu bent kapsamında doğrudan temin usulüne başvurulabilecektir.

Yapılan incelemelerde, alımın yapıldığı firma tarafından “*Mobil İSKİ Reklam Filmi*” projesinin 08.09.2017 tarihinde notere tasdik edildiği görülmüştür. Doğrudan temin onay belgesi tarihi ise, noter tasdikinden daha ileri bir tarih olan 08.11.2017’dir. Bu durumda iki ihtimal ortaya çıkmaktadır. Birincisi firma tarafından, idarenin reklam filmi ihtiyacı tespit edilmiş ve idareden önce bu konu hakkında çalışma yapılmıştır. Bu ihtimalde dışarıdan bir firmanın, kurum ihtiyaçlarını kurumdan önce tespit edip proje hazırlaması şüphesiz ki iyi bir yönetim politikası örneği olmayacaktır. İkinci ihtimal ise, idare tarafından reklam filmi hazırlatılması için firmaya istekte bulunulması ve sonrasında da noter tasdikli projenin doğrudan temin ile alınmasıdır. Bu ihtimal ise birinci durum ile karşılaştırıldığında daha

vahimdir. Zira bu durumda herhangi bir ihale olmaksızın bir işin belli bir firmaya yaptırılması hususu söz konusu olacaktır ki bu da 4734 sayılı Kanun'un 60'nci maddesine göre görevliler için cezai sorumluluk doğurabilecektir.

Reklam filmi için senaryo yazılması, reklam filminde oynayacak oyuncuların belirlenmesi, filmin çekim kalitesi ve tekniğinin belirlenmesi gibi konular pekâlâ İdare tarafından belirlenebilir ve ayrıntılı bir şekilde teknik şartnamesine yazılabilir hususlardır. Zira senaryo yazılması, oyuncu ve dekor temini, teknik ekipmanların kiralanarak filmin çekilmesi gibi konularda Türkiye şartlarında rekabetçi bir ortam bulunduğu ve İdare tarafından belirlenen istekleri karşılayabilecek çok sayıda firma olduğu açıktır. Hal böyle iken yüklenici firmanın özel bir hakka sahip olması gerekçe gösterilerek söz konusu alımın 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında gerçekleştirilmesinin makul bir izahının bulunmadığı düşünülmektedir.

Yukarıda bahsi geçen her iki ihtimal de 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırıdır. İdare tarafından ihtiyacın tespit edilmesi, işin teknik özelliklerin net olarak belirlenip teknik şartnamede yer verilmesi ve açık ihale usulü ile ihale edilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu şekilde bir uygulama da Kanun'un amacına ve ruhuna daha uygun olacaktır.

Elektronik ve Haberleşme Şube Müdürlüğüne Bağlı Şefliklerin Faaliyet Alanlarında Yer Alan Elektronik Cihaz ve Sistemlerinin 25 Ay Süreli Bakım ve Onarım Hizmetinin (Yedek Parça Dahil) Temini İşine İlişkin Değerlendirme

Kurumun, daha önceki dönemlerde ayrı ayrı olarak açık ihale usulü ve doğrudan teminler ile alımı yapılan elektronik cihaz ve sistemlerin bakım ve onarım hizmeti işlerini, bir ihaleye konu ederek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile ihale yapılarak temin edildiği görülmüştür.

2016/513085 ihale kayıt numaralı "Elektronik Ve Haberleşme Şube Müdürlüğüne Bağlı Şefliklerin Faaliyet Alanlarında Yer Alan Elektronik Cihaz Ve Sistemlerinin 25 Ay Süreli Bakım Ve Onarım Hizmetinin (Yedek Parça Dahil) Temini" işinde 22 adet iş kalemi bulunur iken bunların 9 tanesini muhtelif sistemlerin bakım ve onarım hizmetleri, kalan iş kalemlerini ise işçilik ve bakım onarımlar esnasında kullanılması muhtemel yedek parça kalemleri oluşturmaktadır. Yani ihalenin 9 ana iş kaleminden oluştuğunu söylemek yanlış bir ifade olmayacaktır. Bu 9 ana iş kalemi ise aşağıdaki gibidir;

• Güvenlik (kartlı geçiş, CCTV, Alarm) ve kapalı devre TV sistemlerinin bakım ve onarımı hizmeti

- Sıramatik sistemlerinin bakım ve onarımı,
- Yangın algılama ve ihbar sistemlerinin periyodik bakım ve onarım hizmeti,
- Telefon santral-çağrı merkezi bakım ve onarım hizmeti,
- Kesintisiz güç kaynakları sistemlerinin (UPS) bakım ve onarım hizmeti,
- Fiber optik sistemi bakım ve onarım hizmeti,
- Personel devam kontrol sistemlerinin (PDKS) bakım ve onarım hizmeti,
- Merkezi alarm sistemi abonelik-servis bakım ve onarım hizmeti,
- Telsiz sistemi bakım ve onarım hizmeti.

Yapılan incelemede, daha önceki dönemlerde Kurumun yukarıda yer verilen 9 kalem hizmet alımının 5 tanesini açık ihale ile, 3 tanesini ise 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca doğrudan temin yöntemi ile temin ettiği tespit edilmiştir. Ancak, 2016 yılın itibariyle söz konusu 9 iş kalemi bir ihaleye konu edilerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile ihale yapılarak temin edildiği görülmüştür. Pazarlık usulünün bir gereği olarak üç istekli teklif vermeye davet edilmiştir. Bu isteklilerden ikisinin belgeleri eksik olduğu için teklifleri değerlendirme dışı bırakılmış ve ihale teklifi geçerli olan tek isteklinin uhdesinde bırakılmıştır.

Bu şekildeki bir uygulama kamu ihale mevzuatının rekabet, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık teşkil edecektir. Zira söz konusu hizmet alımları geçmiş dönemlerde açık ihale usulü ile rekabetçi bir ortamda temin edilirken, bu usulün terk edilmesinin geçerli bir izahı bulunmamaktadır. Ayrıca, temel ihale usulleri yerine pazarlık usulünün tercih edilmesi, kaldı ki pazarlık ihalesine davet edilen 3 istekliden ikisinin istenen kriterleri dahi taşıması Kanun'un amacına ve ruhuna aykırıdır.

Kurumun öncelikli görevi temel ilkelere uygun olarak ihale sürecini gerçekleştirmektir. Zira temel ilkelerle amaçlanan kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıdır. Ayrıca ihale sürecinde görevli olanların temel ilkelere riayet konusunda sorumlulukları vardır. Şöyle ki 4734 sayılı Kanun'un 60'nci maddesine göre temel ihale ilkelerine aykırı davranışların ceza ve tazminat sorumlulukları bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle Mobil İSKİ tanıtım ve reklam işi hakkında; İSKİ'nin çok fazla insana hizmet veren ve teknolojik gelişmeleri devamlı takip etmek zorunda olan, çok yoğun ve süreklilik arz eden işleri gerçekleştiren bir Kurum olduğu, bu nedenle çeşitli alanlarda pek çok proje önerisinin Kuruma geldiği, bulgu konusu tanıtım ve reklam işinin de bu şekilde Kuruma iletilen projelerden olduğu, söz konusu projenin Mobil İSKİ uygulamasının daha fazla kullanılmasına katkı sağlayacağı düşünülerek proje reklam filminin uygun görüldüğü, proje sahibinin fikri ve sanatsal özel bir hakka sahip olmasından dolayı 4734 sayılı kanunun 22'nci maddesinin (b) bendine göre alımın gerçekleştirildiği, mezkûr maddede “*Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması*” ifadesine yer verildiği, söz konusu hususa açıklık getiren Kamu İhale Genel Tebliği'nin ilgili bölümünde konunun detaylı bir şekilde anlatılarak fikri veya sanatsal nedenlerle özel bir hakka sahip olunması ve münhasıran bu hakların korunması nedeniyle doğrudan temin yoluyla ihtiyacın karşılanabileceğinin belirtildiği, reklam filmi ve özellikli film işlerinin standart işler olmadığı, uzmanlık gerektiren bir alan olduğu için önerilen oyuncunun kişiliği ve yapısına uygun film olması gibi sebeplerle 4734 sayılı Kanun'un başka bir maddesi ile ihtiyaç temininin gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Elektronik cihaz ve sistemlerin 25 ay süreli pazarlık usulüyle temini hakkında; 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminden önce söz konusu hizmetin ayrı ayrı hizmet alımları şeklinde yapıldığı, hizmet verilen sistemlerin çokluğu ve çok sayıda firma ile muhatap olunmasının süreçlerin yavaş işlemesine ve denetimin zorlaşmasına sebep olduğu, darbe girişiminden sonra su kaynakları ve su tesisleri ile alakalı defalarca sabotaj tehditleri alındığı, bu sistemlerin devamlılığını sağlayan sistemlerin kesintisiz şekilde çalışmak zorunda olduğu, aynı zamanda veri güvenliği açısından bazı tedbirlerin alınmasının zorunlu olduğu, bu nedenle 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesine göre alımın gerçekleştirildiği, gerek Kanun'un mezkûr maddesinde gerekse de bu maddenin gerekçesinde idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylarda bu maddenin uygulanabilmesine imkân sağlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak “*Mobil İSKİ Tanıtım ve Reklam İşİ*” projesinde proje sahibinin fikri ve sanatsal özel bir hakka sahip olduğu konusunda bir şüphe bulunmamaktadır. Ancak söz konusu proje bir sayfadan oluşmakta, amacı ve hedefi belirtildikten sonra senaryoda bahsedilmektedir. Reklam senaryosunda ise filmin çekileceği mekân tasvir edilmiş ve anne ile çocuğun birer cümlesinden oluşan yazılı metne yer verilmiştir. Anlaşılacağı üzere senaryoda spesifik bir çalışmadan bahsedilmemektedir. Kurumun teknik şartnamede proje ile ilgili istenen

detaylara yer vererek, temel ihale usulleri ile ihtiyacı temin etmesi için herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu şekilde bir temin ile de ihale mevzuatının temel ilkelerinden olan saydamlık, rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uygun hareket edileceği açıktır.

“Elektronik ve Haberleşme Şube Müdürlüğüne Bağlı Şefliklerin Faaliyet Alanlarında Yer Alan Elektronik Cihaz ve Sistemlerinin 25 Ay Süreli Bakım ve Onarım Hizmetinin (Yedek Parça Dahil) Temini” işinde 15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişimi sonrasında verilerin güvenliği ve hizmetlerin devamlılığı ayrıca hizmet verilen sistemlerin çokluğu ve çok sayıda firma ile muhatap olunmasının süreçlerin yavaş işlemesine ve denetimin zorlaşmasına sebep olduğu, bu nedenle pazarlık usulünün tercih edildiği belirtilmiştir. Söz konusu ihale kapsamındaki 9 ana iş kaleminden Güvenlik (Kartlı Geçiş, CCTV, Alarm) ve Kapalı Devre TV Sistemlerinin Bakım ve Onarımı, Fiber Optik Sistemi Bakım ve Onarımı, Personel Devam Kontrol Sistemlerinin (PDKS) Bakım ve Onarımı hizmetleri hariç diğer 6 bakım ve onarım hizmet alımları ihaleyi alan firma tarafından alt yüklenicilere verilmiştir. Dolayısıyla Kurum tarafından belirtilen ve güvenlik nedeni ile böyle bir yolun izlendiğinin belirtildiği gerekçenin kabulü mümkün değildir.

Güvenlik (Kartlı Geçiş, CCTV, Alarm) ve Kapalı Devre TV Sistemlerinin Bakım ve Onarımı işi ile Telsiz Sistemi Bakım ve Onarım Hizmeti işinin bulgu konusu ihaleden önceki ihalelerindeki iş bitim tarihleri sırasıyla 19.09.2015 ile 25.12.2015’dir. 15 Temmuz darbe girişiminden çok önceki tarihlerde biten bu işlerin, darbe teşebbüsü gerekçesi ile *“idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması”* gerekçesine dayanılarak pazarlık usulü ile temin edildiğinin söylenmesi haklı bir gerekçe değildir.

Son olarak *“Elektronik ve Haberleşme Şube Müdürlüğüne Bağlı Şefliklerin Faaliyet Alanlarında Yer Alan Elektronik Cihaz ve Sistemlerinin 25 Ay Süreli Bakım ve Onarım Hizmetinin (Yedek Parça Dahil) Temini”* işine ait satın alma talep gerekçe raporu 10.11.2016 tarihinde düzenlenmiştir. Bu tarih darbe girişiminden yaklaşık 5 ay sonrasına denk gelmektedir ve aradaki bu süre zarfı acil ya da ivedi bir durumun olmadığına işarettir. Bu açıklamalar çerçevesinde, 15 Temmuz darbe girişiminin gerekçe gösterilerek elektronik cihaz ve sistemlerin bakım ve onarım hizmetlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile temin edilmesinin geçerli bir nedeni yoktur. Bu nedenle söz konusu uygulama, temel ihale ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 11: Harcırah Kanunu Uyarınca Ödenmesi Mümkün Olmayan veya Sınırlı Olan Bazı Harcamaların Kanun'a Aykırı Bir Şekilde Karşılanması

Kurumun gider hesaplarının incelenmesi sonucunda; bir takım yurtdışı fuar, kongre ve organizasyon işleri kapsamında hizmet satın alındığı, alınan hizmetin kapsamına fuara katılacak personellerin ulaşım, konaklama, şehir gezisi, rehberlik hizmeti ile yeme-içme giderlerinin de dâhil edildiği, ayrıca söz konusu personellerden bazılarının gidiş ve dönüş günleri için, bazılarının ise görevde buldukları tüm günler için harcırah ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun;

"Harcırah verilecek kimseler" başlıklı 4'üncü maddesinde Harcırah Kanunu kapsamına giren kurumlarda çalışan memur ve hizmetlilere harcırah verileceği,

"Harcırahın unsurları" başlıklı 5'inci maddesinde harcırahın yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masrafını ihtiva ettiği,

"Muvakkat vazife harcırahı" başlıklı 14'üncü maddesinde kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla geçici olarak yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere vazife harcırahı olarak yol masrafı ile yevmiye verileceği ve ayrıca hamal, bagaj masrafları ile ikamet veya vazife mahalli ile havalimanı arasındaki nakil masraflarının ayrıca ödeneceği,

"Yurtdışında verilecek gündeliklerin miktarı" başlıklı 34'üncü maddesinde Kanun gereğince verilecek yurtdışı gündeliklerinin miktarının, gidilecek ülkeye, memur ve hizmetlilerin aylık veya ücret tutarları ile görevin mahiyetine göre, mali yıl itibarıyla ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tayin olunacağı, geçici görev ile yabancı ülkelere gönderilenlere, özel anlaşmaları gereğince yabancı devlet, uluslararası kuruluş veya resmi diğer kuruluşlar tarafından ödeme yapıldığı takdirde bu ödemelerin gündeliklerinden indirileceği belirtilmektedir.

20 Ocak 2017 tarih ve 29954 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2016/9715 sayılı "Yurtdışı Gündeliklerine Dair" Bakanlar Kurulu Kararı ile yurtdışına görevleri dolayısıyla gönderilenlerin 2017 yılında alabilecekleri harcırah miktarları belirlenmiştir.

Özetle, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve mezkûr Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca geçici görevle başka bir ülkede görevlendirilen personellere verilen yevmiyenin, personelin memuriyet mahallinden ayrılmaları nedeniyle geçici memuriyet mahallinin şartlarına intibakı

için yapmış oldukları iâşe ve ibate giderleri için ödenen gündeliği ifade ettiği, ayrıca bu personellerin uçak, havalimanı ile ikamet yeri arası transfer giderlerinin de yine Kanun kapsamında Kurum tarafından ödendiği, kişilerin bagaj, hamal vb. giderlere katlanması halinde bu giderlerin de Kanun kapsamında idare tarafından karşılandığı açıktır.

4734 sayılı Kanununun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının(f) bendi uyarınca pazarlık yoluyla veya 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca doğrudan temin yoluyla hizmet satın alınması, bu hizmet kapsamına da zaten 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca karşılanması gereken ulaşım, konaklama, transfer, yeme-içme gibi harcamaların dâhil edilmesi Harcırah Kanunu'nun devre dışı bırakılması ve Kanun uyarınca ödenmesi mümkün olmayan veya sınırlı olan bazı harcamaların Kanun'a aykırı bir şekilde karşılanması anlamına gelecektir. Ayrıca kurum bütçesinden ödenmesi mümkün olmayan şehir gezisi, gezi için araç kiralınması, rehberlik hizmeti gibi görevlendirme ile ilişkisi bulunmayan turistik faaliyetlere ilişkin harcamaların hizmet kapsamına dâhil edilmesi kamu giderlerinde mevzuata aykırı olarak artışa sebebiyet vermektedir.

Örneğin, 18-22 Ekim 2017 tarihlerinde Saraybosna'da düzenlenen "Su Kayıpları Balkan Formu ve Kazısız Teknolojiler Balkan Konferansı'nda idare tarafından doğrudan temin ile organizasyon hizmeti satın alınmıştır. İşin teknik şartnamesinin incelenmesi sonucunda fuara katılacak olan personellerin gidiş dönüş uçak biletleri, havalimanı-otel-fuar alanı transferleri, tam pansiyon konaklama giderleri, şehir içi gezi için şoförlü araç kiralama, rehberlik hizmeti gibi giderlerin satın alınan hizmet kapsamında olduğu görülmüştür. Bu kapsamda Saraybosna'da görevlendirilen personellerden bazılarının gidiş ve dönüş günleri için harcırah aldığı, bazılarının ise iâşe ve ibate bedellerinin karşılanmasına rağmen görevli oldukları 5 gün için harcırah aldıkları tespit edilmiştir. Bu konuda, İdarenin birimleri arasında uygulama birliği de sağlanamadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, geçici görevle gerek yurt içinde gerek yurt dışında görevlendirilen personellerin 6245 sayılı Kanun uyarınca müstahak oldukları harcırahı almaları, bu tutarların ilgili bütçe tertibinden ödenmesi, birim ve kişiler arasında uygulama birliğinin sağlanması, 6245 sayılı Kanun uyarınca hesaplanması ve ödenmesi gereken unsurların "hizmet alımı" kapsamına dahil edilerek Kanun uyarınca belirlenen kural ve limitlerin aşılmaması, ayrıca söz konusu hizmet kapsamına görevlendirme ve faaliyet ile ilgisi bulunmayan harcama kalemlerinin dahil edilmemesi hem kamu kaynaklarının verimli kullanılması hem de hukuka uyarlık açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre gündelik ödemelerinin "*harcırah*" tanımına dâhil olduğu, aynı Kanun'un 34'üncü maddesine göre yurtdışı gündelik miktarlarının Bakanlar Kurulunca tayin olunacağını belirtildiği, yabancı ülkelere gönderilenlere özel anlaşmaları gereğince diğer kuruluşlar tarafından ödeme yapıldığı takdirde bu ödemelerin gündeliklerden indirileceğinin belirtildiği, dolayısıyla bu şekilde bir ödeme olmadığı takdirde gündeliklerden indirim yapılamayacağı, bunun bir diğer anlamının görevlendirilen personele görevli bulunduğu gün sayısı esas alınarak ödeme yapılması gerektiği,

Görevlendirilen Kurum personelinin otel, yol, yemek gibi ihtiyaçlarının diğer kurum ve kuruluşlarca karşılanması halinde sadece gündelik ödemesi yapıldığı, bu ihtiyaçların karşılanmadığı durumlarda ise bu giderlerin de ayrıca ödendiği,

4734 sayılı kanununun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca yapılan hizmet satın almalarında gündeliklerin hizmet alımına dahil edilmediği, gündeliklerin firma tarafından ödenmediği, bunların görevlendirmeyi yapan Kurum tarafından karşılandığı,

Kurum birimleri arasında farklı uygulamalar olduğunun kabul edildiği, bu kapsamda uygulamanın tüm günler için gündelik ödenmesi şeklinde düzenlenerek uygulama birliğinin sağlanacağı,

Su Kayıp Kaçakları Formu ve Kazısız Teknolojiler Balkan Konferansına değişik birimlerden birçok personel katılacağı için grup indirimi ve bütünlüğünün sağlanması açısından hizmet alımının uygun görüldüğü, şehir içi ulaşım ve teknik geziler için birden fazla küçük araç kullanmak yerine 1 adet büyük araç kullanılmasının uygun görüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak öncelikle belirtmek gerekir ki, söz konusu bulgu maddesinin herhangi bir kısmında gündeliklerin hizmet alımı kapsamında Kurum tarafından firmaya ödendiğine, firma tarafından da kişilere verildiğine ilişkin herhangi bir ifade bulunmamaktadır. Bulgu konusu yapılan husus geçici görev ile yurt dışına gönderilen personele gündelik verilmesi hususu değil, Harcırah Kanunu uyarınca doğrudan personele ödenmesi gereken ulaşım ve konaklama bedeli gibi unsurların ilgili personele doğrudan ödenmesi yerine hizmet satın alınması suretiyle Harcırah Kanunu hükümlerine uygulama alanı bırakılmaması hususudur. Ayrıca, gerek Harcırah Kanunu gerekse de İdarenin tabi olduğu diğer mevzuat hükümleri uyarınca şehir içi ulaşım, havaalanı karşılama ve rehberlik gibi hizmetlerin hizmet alımı suretiyle gördürülmesi

hususunun mevzuat hükümlerine aykırı olduğu da belirtilmiştir.

Bulguda da belirtildiği üzere Harcırah Kanunu uyarınca Kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla geçici olarak yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere vazife harcırahı olarak yol masrafı ile yevmiye verileceği ve ayrıca hamal, bagaj masrafları ile ikamet veya vazife mahalli ile havalimanı arasındaki nakil masraflarının ayrıca ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

20 Ocak 2017 tarih ve 29954 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2016/9715 sayılı “Yurtdışı Gündeliklerine Dair” Bakanlar Kurulu Kararı’nın 4’üncü maddesinde yurtdışına geçici görevle gönderilenlere seyahat ve ikamet süresinin ilk on günü için ödenecek gündeliklerin ekli cetvelde bulunan miktarların %50 artırılması suretiyle hesaplanacağı, yine seyahat ve ikamet süresinin ilk on günü ile sınırlı olmak kaydıyla, yurtdışında yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri fatura ile belgelendirenlere, faturada gösterilen günlük yatak ücretinin artırımlı olarak hesaplanan gündeliklerinin %40’ına kadar olan miktar için ödeme yapılmayacağı, %40’ın aşılması halinde ise aşan kısmın %70’inin ayrıca ödeneceği ve nihayetinde ödenecek ilave kısmın ise artırımlı olarak hesaplanan gündeliğin %70’inden fazla olamayacağı ifade edilmektedir.

Geçici olarak yurtdışında görevlendirilen personeller için Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen gündelik bedellerinin iaşe ve ibate bedellerini içerdiği yani kişinin yeme, içme ve barınma bedellerinin kendisine verilen gündelik üzerinden karşılanacağı söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı’nın çok açık bir hükmüdür. Kişinin barınma için ödediği tutarın kendisine verilen gündelik miktarının %40’ını aşması halinde aşan kısmın %70’i kendisine ayrıca ödenecek olup, ilave olarak ödenecek tutar hiçbir surette gündelik miktarının %70’ini aşamayacaktır.

Görüldüğü üzere gerek Kanun koyucu gerekse de Bakanlar Kurulu tarafından geçici görev ile yurtdışına gönderilen kişilerin konaklama için ödedikleri bedelin Kurum bütçesinden karşılanacak kısmı için bir sınır koyulmuştur. Harcırah Kanunu hükümleri dikkate alınmaksızın gündelik ile karşılanması gereken yeme, içme ve konaklama bedellerinin doğrudan temin yolu ile hizmet satın alınması şeklinde ödenmesi Harcırah Kanunu hükümlerinin bypass edilmesi, Bakanlar Kurulunca belirlenen sınırların ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu ile söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı’nın anılan bu hükümleri, harcırahın ne anlam ifade ettiği, unsurlarının nelerden ibaret olduğu ve bu unsurlardan yevmiyenin ne surette tediye olunacağı hususlarını tereddüde mahal bırakmayacak

şekilde izah etmiş bulunmaktadır. Kanun koyucunun geçici bir görev nedeniyle memur ya da hizmetliye yol masrafı ve yevmiyenin ödenmesini öngörmesindeki maksat, bu görev nedeniyle terettüp edecek hakiki masrafın karşılanmasını sağlamaktan ibarettir. Aksini düşünmek, kanun koyucunun aynı görev nedeniyle birden fazla harcırâh ödenmesine cevaz vermekte olduğu anlamına gelir ki, bu husus Kanun'un lafzıyla ve ruhuyla bağdaşmayacaktır. Bu durumda, 4 veya 5 yıldızlı bir otelde tek kişilik tam pansiyon oda konaklama şeklinde hizmet satın alınması, buraya giden personele ayrıca gündelik verilmesi yukarıda belirtilen mevzuat ve Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırılık teşkil etmektedir. Aksi takdirde, kalacak yer ve yeme içme gibi ihtiyaçları karşılanarak geçici göreve gönderilen personel ile bu ihtiyaçları karşılanmaksızın görevlendirilen personele aynı harcırâhın ödenmesi anlamına gelecektir ki söz konusu uygulama memurlar arasında büyük bir adaletsizliğe neden olacaktır.

Ayrıca, otelden fuar alanına gidiş, şehir içi ulaşımın sağlanması, havaalanı karşılama hizmeti alınması, şoförlü araç kiralınması ve rehberlik hizmeti satın alınarak şehir turu yapılması hususları kurum bütçesinden karşılanması mümkün olmayan giderlerdir. Geçici görev ile gönderilen kişilerin istemeleri halinde söz konusu giderlere kendi gündeliklerinden katlanabileceği açıktır. Ancak, bunlara ilişkin yapılan giderlerin gerek Harcırâh Kanunu gerekse de diğer mevzuat hükümleri uyarınca Kurumun bütçesinden karşılanması mümkün değildir.

Harcırâh Kanunu'na aykırı olmakla birlikte gerek doğrudan temin gerekse de pazarlık usulü ile hizmet alınması suretiyle konaklama, yeme-içme ve ulaşım bedelleri kurum bütçesinden karşılanan kişilere ayrıca gündelik ödenmesi hiçbir maddi külfete katlanmayan memura ödemede bulunulması anlamı taşımaktadır.

Sonuç olarak, idare tarafından harcırâh ödemelerine ilişkin sağlanacağı söylenen uygulama birliğinin işin mahiyeti esas alınarak yapılması gerekmektedir. Geçici bir görevle yurtdışına gönderilen kişilere görevli oldukları günler için Harcırâh Kanunu uyarınca hak ettikleri bedeller verilmeli, bunun dışında hizmet alınması vb. yollara girilmeksizin görevin gerekleri için katlanılması gereken maddi külfetin memur tarafından katlanılması sağlanmalıdır. Doğru bir yöntem olmamakla birlikte İdare tarafından söz konusu bedellerin hizmet satın alınması suretiyle ödenmeye devam edilmesi halinde maddi külfete katlanmayan memurlara gidiş ve dönüş günleri haricinde herhangi bir harcırâh ödemesinde bulunulmaması gerekmektedir. Ayrıca, şehir içi ulaşım, şoförlü araç kiralama, rehberlik hizmeti alınması ve şehir turu yapılması gibi Harcırâh Kanunu uyarınca ödenmesi mümkün olmayan unsurların

kurum bütçesinden karşılanmaması gerekmektedir.

BULGU 12: Harcırah Ödemelerine İlişkin Uygulama Hatalarının Bulunması

Kurum tarafından yapılan yurt dışı geçici görev yolluklarına ilişkin ödemelerin incelenmesi sonucunda;

- a) Görevlendirmelerde “yol hariç” veya “yol dahil” ibarelerine yer verilmediği,
- b) Uçak ile yapılan seyahatlerde fatura veya elektronik fatura ibraz edilmediği,
- c) Seyahat ve konaklama masraflarının başka kurum veya şirketlerce karşılanmasına rağmen kurum bütçesinden harcırah ödemesi yapıldığı,
- d) Kurum tarafından temin edilen teknik ekipmanların yurtdışında yapılacak fabrika testlerine görev unvanı itibariyle ilgisi bulunmayan kişilerin gönderildiği,
- e) "Yurtdışı Gündeliklerine Dair" Bakanlar Kurulu Kararında yer alan konaklama tutarlarına ilişkin sınırlamalara uyulmadığı, tespit edilmiştir.

a) Görevlendirmelerde “Yol Hariç” veya “Yol Dahil” İbarelerine Yer Verilmemesi

Geçici görevlendirmelere ilişkin Genel Müdürlük makamınca verilen olurların incelenmesi sonucunda; görevlendirilen personelin hangi tarihlerde görevli olduklarının belirtildiği, ancak görevli olunan tarihlere yolda geçen sürelerin dahil olup olmadığına ilişkin herhangi bir bilgi bulunmadığı, bu hususun da uygulamada farklılıklara yol açarak uygulama birliğinin sağlanamamasına sebep olduğu tespit edilmiştir.

Yapılan incelemede, yurtdışı geçici görev kapsamında görevlendirilen bazı personellerin yalnızca görev onaylarında yazılı bulunan tarihler için harcırah beyannamesi vererek beyanda buldukları, bazı personellerin ise görev onaylarında yazılı tarihlerin öncesi ve sonrasına gidiş ile dönüş günleri için birer gün ekleyerek görevli oldukları günlere yol günlerini de dahil etmek suretiyle beyanda buldukları görülmüştür.

Görevlendirme olurlarında “yol hariç” veya “yol dahil” ibarelerine yer verilmemesi, uygulamada birimler arası farklılıklara yol açmakta, bazı birimler yalnızca onayda yazılı tarihler için ödeme yaparken bazı birimler onayda yazılı günlere iki gün eklemek suretiyle bulunan gün sayısı kadar ödeme yapmaktadır. Bu durum uygulamada birlik sağlanmasını engellemekte, benzer işler için görevlendirilen personeller için farklı farklı uygulamalara gidilmesine sebebiyet vermektedir.

Personeller arasında eşitlik ve hakkaniyetin sağlanması açısından uygulamada birlik geliştirilmesi, görevlendirme onaylarının görevin niteliği ve gidilecek mesafeye göre “yol dahil” veya “yol hariç” olarak çıkarılması ve harcırah ödemelerinin de onayda yazılı hususlar göz önüne alınarak doğru bir şekilde yapılması gerekmektedir.

b) Uçak İle Yapılan Seyahatlerde Fatura veya Fatura Yerine Geçen Mali Elektronik Bilet İbraz Edilmemesi

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin “Yolluklara İlişkin Diğer Hükümler” başlıklı 23'üncü maddesinde uçakla yapılan seyahatlerde yolcu biletinin ibraz edilmesi zorunlu tutulmuştur. Yolcu biletinin kanıtlayıcı belge olarak kullanılması ile ilgili Maliye Bakanlığınca çeşitli tarihlerde düzenlemeler yapılmıştır.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan 462 Sıra Nolu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği 25.12.2015 tarih ve 29573 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve 01.07.2016 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Yapılan düzenleme ile 05.05.2004 tarihli ve 25453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 334)'nin “I. Hava Yolu Taşımacılığında Kullanılan Yolcu Biletleri” başlıklı bölümü yürürlükten kaldırılmıştır. Buna göre, biletlerin imza ve kaşe tatbik edilerek fatura olarak kullanılabilmesi uygulamasına son verilerek, aynı tarihten itibaren geçerli olmak üzere biletlerin elektronik imza ile imzalanması uygulaması getirilmiştir.

462 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Tebliğ uyarınca “mali e-biletler” mali olarak geçerli bir belge olarak kabul edildiğinden, mali e-bilet çıktılarının ayrıca kaşelenip imzalanmasına gerek bulunmaksızın harcırah beyannamesi ile birlikte sunulması gerekmektedir.

Acenteler aracılığı ile alınan biletlerde ise, acente tarafından bilet bedelini içerir fatura düzenlenmesi gerekmekte olup söz konusu faturanın harcırah beyannamesi ile birlikte ibraz edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yurtdışı geçici görev yolluğu ödenen personellerden bazılarının elektronik bilet ibraz ettiği, bazılarının satın alma işlemi sonrası elektronik posta adreslerine gelen uçuş bilgilerini ibraz ettiği, bunların yanında herhangi bir fatura ya da mali e-bilet bulunmadığı ve bu eksikliklere rağmen uçak giderlerinin kurum tarafından ödendiği tespit edilmiştir.

Buna göre, geçici görev yolluğu ödemelerinde kişilerin uçak giderlerinin kurum bütçesinden ödenmesi için; biletlerin acenteler aracılığı ile alınmış olması halinde acente tarafından düzenlenmiş basılı faturanın aslının, biletlerin doğrudan havayolu şirketlerinden

alınmış olması halinde ise mali e-biletin beyanname ile birlikte ibraz edilmesi gerekmektedir.

c) Seyahat ve Konaklama Masrafları Başka Kurum veya Şirketlerce Karşılanmasına Rağmen Kurum Bütçesinden Harcırah Ödenmesi

Yurt dışı geçici görev yolluğu ödemelerinin incelenmesi sonucunda; Kurum tarafından yapılan görevlendirmelerin büyük çoğunluğunun İSKİ tarafından yapılmış olan ihaleler kapsamında temin edilen mal ve malzemelerin üretildiği fabrikalarda test edilmesi amacıyla yapılan görevlendirmeler oldukları görülmüştür.

Bu şekilde yapılmış olan görevlendirme onay yazılarında bu kişilerin ulaşım, konaklama ve gündeliklerinin ödeneceğine ilişkin herhangi bir ibare bulunmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu giderler zaten ihaleler sonucunda imzalanan sözleşmeler uyarınca yüklenici firmalar tarafından karşılanmaktadır.

Yapılan incelemelerde, ihaleler kapsamında alınan mal ve malzemelerin test edilmesi amacıyla geçici olarak yurt dışında görevlendirilen personellerden bazılarının gidiş ve dönüş günleri için 2 gün, bazılarının ise görevli oldukları tüm günler için harcırah beyanında buldukları ve beyan edilen tüm günler için ödeme aldıkları tespit edilmiştir.

Danıştay İkinci Dairesi'nin E.2015/472, K.2015/11201 numaralı Kararında benzer bir husus dava konusu olmuş ve davacıya ait maddi külfetin başka bir kuruluş tarafından karşılandığı, bu sebeple yol gündelikleri haricinde geçici görev harcırahının ödenemeyeceğine hükmedilmiştir.

Temin edilen mal ve malzemelerin test edilmesiyle amacıyla yurtdışında görevlendirilen personellerin ulaşım ve konaklama gibi giderleri sözleşme kapsamında yüklenici firmalar tarafından karşılanmaktadır. Bir başka deyişle söz konusu giderler basiretli tacir olan istekliler tarafından teklif aşamasında hesaplanmakta ve sözleşme bedeline dahil edilmektedir. Yani Kurum bütçesinden söz konusu harcamalar için zaten zımni olarak ödemedede bulunmaktadır. Görevlendirilen personel gittikleri ülkede buldukları süre zarfında herhangi bir maddi külfete katlanmadığından ilgili personellere bu süreler için harcırah ödemesinde bulunulması 6245 sayılı Kanun'un ruhuna uygun değildir. Ayrıca görevlendirilen personele ilişkin beyannamelerde uygulama birliği açısından aynı ülkeye aynı iş kapsamında görevlendirilen kişilerin aynı günler için harcırah almalarının sağlanması Kurum personeli arasındaki adaletin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

d) Kurum Tarafından Temin Edilen Teknik Ekipmanların Yurtdışında Yapılacak Fabrika Testlerine Görev Unvanı İtibariyle İlgisi Bulunmayan Kişilerin Gönderilmesi

Kurum tarafından yapılan ihaleler kapsamında temini sağlanan teknik ekipmanların yurt dışındaki fabrikasında testlerinin sağlanması amacıyla İdarece bir heyet oluşturularak işin yüklenicisine bildirilmekte, heyette yer alan personellerin ulaşım, iâşe ve ibate bedelleri yüklenici tarafından karşılanmaktadır.

Söz konusu görevlendirmelerin incelenmesi sonucunda heyetlerde yer alan bazı personellerin görev unvanları itibariyle işin teknik bilgisine sahip olamayacakları değerlendirildiğinden teknik açıdan uzmanlık gerektiren fabrika testlerinde görevlendirilme gerekçeleri anlaşılammıştır.

Tablo 10:Görev Unvanına Göre Yurtdışına Gönderilen Personeller

İhale Kayıt No	İşin Konusu	Görevlendirilen Personel	Görevlendirildiği Yer
2017/2162	Su Hazneleri Temizlik-Bakım ve Onarım İşleri 1 (Debimetre Montaj ve SCADA merkezi ile haberleştirilmesi işleri)	Mali Hizmetler Daire Başkanı	Fransa
		Mali Hizmetler Daire Başkanı	Almanya
		Ticaret İşleri Daire Başkanı	Almanya
2017/45349	Motopomp, Vakum Kesicili Hücre, Frekans Konvertör ve Soft Starter Sürücülü Yolverici Hücre Sistemi Temini ve Montajı	Emlak ve İstimlak Daire Başkanı	İspanya
		1. Hukuk Müşaviri	İspanya
		Özel Kalem Müdürü	Çin
2016/159666	ABB Marka Orta Gerilim Motor Testi	Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanı	Çin
2016/538769	Muhtelif Özelliklerde Motopomp ve Pompa Temini ile Montajı	Teftiş Kurulu Başkanı	Hollanda
		İç Denetim Birim Başkanı	Hollanda
		Hukuk Müşaviri	Hollanda

Yapılan incelemede, ekipmanların test edilmesi için yurtdışına gönderilmek üzere oluşturulan heyetlerin genellikle 3 ya da 4 kişiden oluşturulduğu, bu heyette yer alan personellerden en azından birinin gerekli teknik bilgi ve tecrübeye sahip tekniker, mühendis veya işin yapıldığı birimde görevli personellerden olduğu, ancak tabloda da yer verildiği üzere heyette yer alan bazı personellerin ilgili dairede çalışmadığı, bunun yanında ekipmanların test

edilmesi konusunda teknik bilgi ve tecrübeye sahip olmalarının görev unvanları ve iştigal ettikleri işler itibariyle çok mümkün bulunmadığı görülmüştür.

Test heyeti için yapılacak görevlendirmelerin amacına uygun olacak şekilde, gerekli teknik bilgi ve tecrübeye sahip personeller arasından yapılması alınacak mal ve malzemenin şartname şartlarına uyumunun incelenmesi açısından önemlidir.

e) "Yurtdışı Gündeliklerine Dair" Bakanlar Kurulu Kararında Yer Alan Konaklama Tutarlarına İlişkin Sınırlamalara Uyulmaması

20.01.2017 tarih ve 29954 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2016/9715 sayılı Yurtdışı Gündeliklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın dördüncü maddesine göre;

Türkiye'den yurtdışına geçici görevle gönderilenlere artırımlı olarak hesaplanan gündeliklerinin % 40'ına kadar olan günlük yatak ücreti için herhangi bir ödemede bulunulmayacaktır. Şayet günlük yatak ücreti bu tutarı aşar ve fatura ile belgelendirilirse o halde aşan kısmın % 70'i ayrıca ödenecektir. Ancak ödenecek bu tutar da sınırsız değildir. Yurtdışı Gündeliklerine Dair Kararın ekli cetvelinin IV-VIII no'lu sütunlarında gösterilen kadrolarda bulunanlar için fazladan ödenecek tutar artırımlı olarak hesaplanan gündeliklerin %70'ini geçemeyecektir.

Yapılan incelemede, daire başkanlıkları itibariyle uygulamada birlik sağlanmadığı, bazı daire başkanlıklarınca yapılan görevlendirmelerde yukarıda yazılı sınırlara bağlı kalınarak ödemeler yapıldığı, ancak bazı daire başkanlıklarınca yukarıda yer alan Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olarak tavan tutarların üzerinde konaklama ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Görevlendirilen personele yatacak yer temini için ödenecek günlük ilave miktarın hesaplanmasında söz konusu kişi için hesaplanan artırımlı gündelik miktarının %40'ını aşan kısmın %70'inin ödenmesi, ancak ilave miktarın aynı zamanda gündelik tutarının %70'inden fazla olamayacağı hükmüne dikkat edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle görevlendirmelerde "yol hariç" veya "yol dahil" ifadelerine yer verilmediği hususunda; 07.05.2018 tarihinden itibaren görevlendirilmelerde söz konusu ibarelerin eklenmeye başlandığı, bu hususta Araştırma, Geliştirme ve Planlama Dairesi Başkanlığının koordinasyonu sağladığı, bununla ilgili genelge ve elektronik belge yönetim sisteminde gerekli çalışmaların yapıldığı, bu suretle gerekli düzenlemelerin tamamlanacağı,

Uçak ile yapılan seyahatlerde genel olarak fatura veya fatura yerine geçen e-biletlerin belge içinde bulunduğu, ancak bazen uçuş bilgilerinin fatura yerine kullanıldığı, bu hususu da

01.05.2018 tarihinden itibaren özellikle dikkat edildiği,

Seyahat ve konaklama masrafları başka kurum ve şirketlerce karşılanmasına rağmen Kurum bütçesinden harcırah ödenmesi hususunda;

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre gündelik ödemelerinin "harcırah" tanımına dâhil olduğu, aynı Kanun'un 34'üncü maddesine göre yurtdışı gündelik miktarlarının Bakanlar Kurulunca tayin olunacağı belirtilmiştir, yabancı ülkelere gönderilenlere özel anlaşmaları gereğince diğer kuruluşlar tarafından ödeme yapıldığı takdirde bu ödemelerin gündeliklerden indirileceğinin belirtildiği, dolayısıyla bu şekilde bir ödeme olmadığı takdirde gündeliklerden indirim yapılamayacağı, bunun bir diğer anlamının görevlendirilen personele görevli bulunduğu gün sayısı esas alınarak ödeme yapılması gerektiği,

Görevlendirilen Kurum personelinin otel, yol, yemek gibi ihtiyaçlarının diğer kurum ve kuruluşlarca karşılanması halinde sadece gündelik ödemesi yapıldığı, bu ihtiyaçların karşılanmadığı durumlarda ise bu giderlerin de ayrıca ödendiği,

İhale kapsamına gündeliklerin dâhil edilmediği, gündeliklerin firma tarafından ödenmediği, bunların görevlendirmeyi yapan Kurum tarafından karşılandığı,

İlgili firmalar tarafından genel olarak yol, otel ve sabah kahvaltısının karşılandığı, öğle ve akşam yemekleri ile şehir içi ulaşımın karşılanmadığı, normal şartlarda öğle ve akşam yemekleri ve şehir içi ulaşım beyan edildiğinde bunların da ödenmesi gerektiği, hâlbuki bunların talep edilmediği, sadece personele gündelik ödenmesi yapıldığı,

Kurum birimleri arasında farklı uygulamalar olduğunun kabul edildiği, bu kapsamda uygulamanın tüm günler için gündelik ödenmesi şeklinde yeniden düzenlenerek uygulama birliğinin sağlanacağı, bu hususta Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 04.10.2017 tarih ve 43404 tutanak numaralı Kararında detaylı açıklamalara yer verildiği, söz konusu Kararda konaklama ve iaşe masrafları kurum bütçesinden karşılanan kursiyerlerin harcırah almalarında önceki mevzuatta mahsup hükümlerinin olduğu fakat mahsuba ilişkin hükümlerin kaldırıldığı, bu nedenle konaklama ve iaşe masrafları kurum bütçesinden karşılanan kursiyerlerin harcırah almalarında mevzuata aykırı bir durum olmadığını belirtildiği,

Teknik ekipmanların yurtdışında yapılacak fabrika testlerine görev unvanı itibariyle ilgisiz bulunan kişilerin gönderilmesi hususunda, söz konusu görevlendirmelerin teknik

gereklikler ile birlikte personelin bilgi görgü ve tecrübelerini arttırmaya ve dünyadaki gelişmeleri takip etmesine katkı sağlamak amacıyla yapıldığı, fabrika testlerinde sadece teknik eleman olması gerektiğine dair mevzuatta herhangi bir kısıtlama bulunmadığı, müdür ve üstü yöneticilerin genel idare hizmetleri sınıfından olduğu, şayet bulgudaki yaklaşım doğru kabul edilmiş olsa görevlendirmelerin sadece teknik hizmetler sınıfından yapılmasının gerekeceği, böyle bir kısıtın ise mevzuatta düzenlenmediği,

Fabrika testlerinde idare personelinin testin yapıp yapılmadığını kontrol ettiği, kontrol sonucundaki verilerin değerlendirilmesi, kapasite raporlarının incelenmesi gibi hususların yapılan görevlendirme kapsamında olmadığı, bu nedenle ekipteki her kişinin teknik eleman olma zorunluluğunun bulunmadığı, buna karşın Sayıştay tarafından aksi bir görüş bildirilirse uygulamanın bu karara uygun olarak düzeltileceği,

Yurtdışı gündeliklerine dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda yer alan konaklama tutarlarına ilişkin sınırlamalara uyulmadığı hususunda bundan sonraki uygulamalarda gerekli özen ve dikkatin gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen ve yukarıda özetine yer verilen cevabi yazıdan da anlaşılacağı üzere bulgu konusu yapılan hususlardan “a” alt başlığında yer alan “Görevlendirmelerin yol hariç veya yol dahil ifadelerine yer verilmeden yapılması”, “b” alt başlığında yer alan “Uçak ile yapılan seyahatlerde fatura veya elektronik fatura ibraz edilmemesi” ve “e” alt başlığında yer alan “Yurtdışı Gündeliklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararında yer alan konaklama tutarlarına ilişkin sınırlamalara uyulmaması” konularında bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, herhangi bir itirazda bulunulmamış ve gereği yapılmak üzere gerekli düzenlemelerin yapıldığı belirtilmiştir.

Bulguda “c” alt başlığında yer alan “Seyahat Ve Konaklama Masrafları Başka Kurum veya Şirketlerce Karşılanmasına Rağmen Kurum Bütçesinden Harcırah Ödenmesi” hususunda ise Kurum tarafından gönderilen ve yukarıda özetine yer verilen bazı noktalarda itirazda bulunulmuştur. Buna göre;

Geçici bir görev için yurtdışına gönderilen personele harcırah “Yurtdışı Gündeliklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca ödenmektedir. Mezkûr Karar'da ödenecek gündelik miktarları ülkeler itibari ile belirlenmiş olup bu miktarların üzerinde ödeme yapılması mümkün olmamaktadır. Söz konusu Karar'ın 4'üncü maddesinde ise yurtdışına geçici görevle gönderilenlere seyahat ve ikamet süresinin ilk on günü için ödenecek gündeliklerin ekli cetvelde

bulunan miktarların %50 artırılması suretiyle hesaplanacağı, yine seyahat ve ikamet süresinin ilk on günü ile sınırlı olmak kaydıyla, yurtdışında yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri fatura ile belgelendirenlere, faturada gösterilen günlük yatak ücretinin artırımlı olarak hesaplanan gündeliklerinin %40'ına kadar olan miktar için ödeme yapılmayacağı, %40'ın aşılması halinde ise aşan kısmın %70'inin ayrıca ödeneceği ve nihayetinde ödenecek ilave kısmın ise artırımlı olarak hesaplanan gündeliğin %70'inden fazla olamayacağı ifade edilmektedir.

Görüldüğü üzere, geçici olarak yurtdışında görevlendirilen personeller için Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen gündelik bedellerinin iâşe ve ibate bedellerini içerdiği, yani kişinin yeme, içme ve barınma bedellerinin kendisine verilen gündelik üzerinden karşılanacağı söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nın çok açık bir hükmüdür. Kişinin barınma için ödediği tutarın kendisine verilen gündelik miktarının %40'ını aşması halinde aşan kısmın %70'i kendisine ayrıca ödenecek olup, ilave olarak ödenecek tutar hiçbir surette gündelik miktarının %70'ini aşamayacaktır.

Buna göre yurtdışına geçici bir görevle giden personele bu görevi sırasında Kurum bütçesinden yapılabilecek ödemeler şunlardır: Uçak bilet bedeli, yalnızca ikametgahı ile havalimanı ve havalimanı ile konaklayacağı otel arasındaki ulaşım bedeli, varsa bagaj ve hamal ücreti ve son olarak da konaklama için ödediği bedel artırımlı gündelik miktarının %40'ını aşması halinde aşan kısmın %70'ine tekabül eden bedel. Yani Kamu İdaresinin cevabında belirtildiği gibi öğlen ve akşam yemekleri ile şehir içi ulaşımın beyan edilmesi halinde bunların da ödenebileceğine ilişkin ne Harcırah Kanunu'nda ne de mezkûr Bakanlar Kurulu Kararı'nda herhangi bir hüküm bulunmaktadır.

Bulguda belirtilen ihalelere Ticaret Kanunu hükümlerine tabi basiretli tacirler katılmaktadır. Basiretli bir tacir sözleşme ve eki olan teknik ve idari şartnameleri okuyarak kabul ettiği varsayımı ile ihalelere katılmaktadır. Sözleşme ve eki belgelerde yer alan hükümlere göre test için heyet kurulması, bu heyetin ihaleler kapsamında temin edilen mal ve malzemelerin üretildiği fabrikalarda test edilmesi için ilgili ülkelere götürülmesi ve tüm bu süreçlere ilişkin masrafların karşılanması yüklenicinin sorumluluğunda bulunmaktadır. Basiretli bir tacir olan yüklenicinin söz konusu masrafları teklif bedeline yansıttığı ve imzalanan sözleşmede yer alan bedele yukarıda bahsedilen tüm maliyetlerin de dahil olduğu açıktır. Nihai olarak tüm bu masrafların Kurumun bütçesinden zaten ihale teklif fiyatı içinde karşılandığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle, yurtdışına geçici görevle gönderilen kişilerin

ulaşım masrafları, yeme, içme ve konaklama bedelleri, şehir içi ulaşımları vb. masrafları hakedişlerin ödenmesi ile Kurum bütçesinden karşılanmaktadır.

Ayrıca, bulguda belirtilen ihaleler kapsamında geçici görevle gönderilen personellerin bazılarının oda ve kahvaltı şeklinde konakladığı, bazılarının ise her şey dahil (kahvaltı, öğle yemeği, akşam yemeği ve konaklama) sistemi ile konakladığı Kurum tarafından yazılı olarak beyan edilmiştir. Yani geçici görevli olarak yurt dışına gönderilen personellerin hiçbirinin konaklama bedeli ödemediği, söz konusu personellerden bir grubunun yeme, içme için dahi hiçbir külfete katlanmadığı, ancak tüm bunlara rağmen gündeliklerinin tam ve eksiksiz olarak ödendiği görülmektedir.

Geçici görev esnasında verilmesi gereken yevmiye, memurların memuriyet merkezlerinden ayrılmaları dolayısıyla geçici görev mahallerinin hayat şartlarına intibak için yapmış oldukları yeme, içme ve konaklama giderleri için ödenen tutarı ifade etmektedir. Bir başka deyişle, Kanun'un personele verilmesini öngördüğü gündeliğin amacı da tam olarak geçici görevli olarak bulunulan yerdeki konaklama ve yemek giderlerinin karşılanmasıdır. Bu nedenle, sözleşme bedeline dahil olan konaklama ve yeme-içme bedelleri zımnen kurum bütçesinden karşılandığından görevli personele gidiş ve dönüş günlerine ait yol masrafı ve gündelik haricinde hiçbir ödemenin yapılmaması gerekmektedir. Bu itibarla, giderleri Kurum bütçesinden karşılanan organizasyonlara katılan personele, bu günler için ayrıca yevmiye verilmemesi gerekmektedir.

Bulguda "d" alt başlığında yer alan "Kurum Tarafından Temin Edilen Teknik Ekipmanların Yurtdışında Yapılacak Fabrika Testlerine Görev Unvanı İtibariyle İlgisi Bulunmayan Kişilerin Gönderilmesi" hususunda ise İdare tarafından gönderilen ve yukarıda özetine yer verilen bazı noktalarda itirazda bulunulmuştur. Buna göre;

Öncelikle belirtmek gerekir ki; bulguda, yapılan görevlendirmelerde Teknik Hizmetler Sınıfında yer alan personellerin görevlendirilmesi gerektiğine ilişkin herhangi bir ibare bulunmamaktadır. Bulgu konusu yapılan husus gerek görev unvanı gerekse de görevli buldukları birimler itibariyle söz konusu mal ve malzeme alımının yapıldığı daire başkanlığı ile ilgisi bulunmayan kişilerin bu görev kapsamında yurt dışına gönderilmesidir.

Kurumun cevabi yazısında Teknik Hizmetler Sınıfında yer almayan personellerin testlerin yapılıp yapılmadığının kontrolü amacıyla gönderildiği ifade edilmektedir. Görevlendirmelerin bu şekliyle "kontrol edenleri kontrol" amacıyla yapıldığı belirtilmektedir.

Ancak, görev unvanları itibariyle teknik bilgisi bulunmadığı düşünülen ve ihale kapsamında alımın yapıldığı idari birim ile hiçbir ilgisi bulunmayan söz konusu personellerin testlerin doğru yapılıp yapılmadığını bilmesi de pek mümkün olmayacaktır. Doğru testin yapılıp yapılmadığını, yapılan testin eksiksiz olup olmadığını bilecek kadar teknik bilgiye sahip olmayan kişilerin yapılan testin kontrolünü nasıl sağlayacağı anlaşılamamaktadır. Söz konusu personellerin yalnızca bilgi ve görgülerini artırmaları amacıyla fabrika testleri kapsamında görevlendirilmeleri Kurum için önem arz eden mal ve malzemelerin üretildikleri fabrikada testlerinin yapılmasından çok gidilen ülkede turistik gezi yapılması amacına hizmet ettiğinden Kurum kaynaklarının verimli ve etkili kullanımının da önüne geçilmektedir.

Kurum tarafından yüksek bedelleri ödenerek temin edilen mal ve malzemelerin fabrika testlerinin yapılarak ülkeye getirilmesi büyük önem arz etmektedir. Zira mallar ülkeye giriş yaptıktan sonra fark edilebilecek teknik eksiklikler hem zaman hem de para kaybına sebep olabilecektir. Bu sebeple test heyeti için yapılacak görevlendirmelerin amacına uygun olacak şekilde, gerekli teknik bilgi ve tecrübeye sahip personeller arasından yapılması alınacak mal ve malzemenin şartname şartlarına uyumunun incelenmesi açısından önemlidir.

BULGU 13: Çevre Temizlik Vergisine Uygulanan Gecikme Zammından Katma Değer Vergisi Tahsil Edilmesi

Kurum hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, belediye gelirlerinden biri olan çevre temizlik vergisinin süresinde ödenmemesi nedeni ile uygulanan gecikme zammından katma değer vergisi tahsil edildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde çevre temizlik vergisine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu maddede belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olacağı; verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu, mükellefiyetin ise binanın kullanımı ile başlayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, konutlara ilişkin verginin su tüketim miktarı üzerinden hesaplanacağı, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin verginin ise Kanun'da belirtilen tarifelere göre alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddede su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlarda yer alan konutlara ilişkin çevre temizlik

vergi ve gecikme zammının 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği ve ilgili belediyelere aktarılacağı işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin verginin ise 2464 sayılı Kanun'da belirtilen tarifelere göre ilgili belediyece tahakkuk ve tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere çevre temizlik vergisi, binalara ilişkin bir vergi olup su teslimi ve atık su hizmeti ile ilgisi bulunmamaktadır. Su ve kanalizasyon idarelerinin bu husustaki rolü ise işbu verginin konutlara ilişkin kısmının tahsilinin kolaylaştırılması adına su faturası üzerinden tahsil edilip ilgili belediyeye aktarılmasıdır. Dolayısıyla çevre temizlik vergisi İSKİ tarafından abonelere sunulan su veya atık su bedeli üzerinden alınan bir vergi değil, sadece bu unsurlar üzerinden hesaplanan ve tahsil edilen bir vergidir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde katma değer vergisine tabi işlemler sayılmış, 20'nci maddesinde ise teslim ve hizmet işlemlerinde matrahın bu işlemlerin karşılığını teşkil eden bedel olduğu, bedelin ise malı teslim alan veya kendisine hizmet yapılan veyahut bunlar adına hareket edenlerden bu işlemler karşılığında her ne suretle olursa olsun alınan veya bunlarca borçlanılan para, mal ve diğer suretlerde sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaat, hizmet ve değerler toplamını ifade ettiği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 24'üncü maddesinde matraha dâhil unsurlar sayılmış, bu kapsamda vergi, resim, harç, pay, fon karşılığı gibi unsurlar ile vade farkı, fiyat farkı, faiz, prim gibi çeşitli gelirlerin matraha dâhil olduğu ifade edilmiştir.

İSKİ tarafından abonelere su verilmesi bir mal teslimi, aboneler tarafından üretilen atık suyun uzaklaştırılması ise bir hizmet sunumudur. Yukarıda yer alan mevzuat hükmü uyarınca söz konusu teslim ve hizmetlere ilişkin bedeller ile bunlara ilişkin vergi, resim, harç, vade farkı gibi unsurların katma değer vergisi matrahına dâhil olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. Ancak, çevre temizlik vergisi yukarıda da belirtildiği gibi Kurum tarafından yapılan teslim ve hizmetler üzerinden alınan bir vergi olmadığından, sadece konutlardan alınacak vergide tahsili kolaylaştırmak için su faturası üzerinden tahsil edildiğinden mezkûr vergi ve buna ilişkin gecikme zammı üzerinden KDV alınması doğru bir yaklaşım değildir. Bununla birlikte işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin ÇTV'nin su faturaları üzerinden alınmaması, doğrudan belediye tarafından tahsil edilen bu vergilerde KDV uygulanmaması konuyu destekleyen başka bir unsurdur. Yapılan incelemede, Kurumun da su faturalarında yer alan çevre temizlik vergisi tutarını KDV matrahına dâhil etmediği, ancak ÇTV'nin zamanında

ödenmemesinden dolayı uygulanan gecikme zammının KDV matrahına dâhil edilmesi suretiyle bu tutarlardan KDV tahsil edildiği tespit edilmiştir. Asli durumdaki ÇTV'den tahsil edilmeyen KDV'nin, fer'i nitelikteki gecikme zammından tahsil edilmesinin mantıksal bir izahı bulunmamaktadır.

Bulguda bahsedilen husus İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) 2015 Yılı Düzenlilik Denetim Raporunda da yer almış; Kurum tarafından bulguya verilen cevapta dayanak olarak alınan İstanbul Defterdarlığı Mükellef Hizmetleri KDV Grup Müdürlüğünün "*Yine atık su ile ilgili Çevre Temizlik Vergisi, KDV kanununun 20/2 maddesi uyarınca bedelin bir unsuru sayıldığından su teslimine ilişkin Katma Değer Vergisi matrahına dâhil edilmesi gerekmekte olup, Çevre Temizlik Vergisinin geç ödenmesi nedeniyle hesaplanan gecikme zammı bedeli de dâhil toplam bedel üzerinden genel oranda (%18) KDV hesaplanacaktır.*" görüşü Sayıştay Başkanlığı tarafından yerinde görülmemiştir.

Bununla birlikte Maliye Bakanlığınca yayımlanan 15.10.2003 tarih ve KDVK-3/2003-3 no.lu sirkülerde de;

"Atık su ile ilgili çevre temizlik vergisi,2464 sayılı Kanunun mükerrer 44. Maddesi uyarınca belediyelere gelir olarak ihdas edilen bir vergidir. Sözü edilen maddede atık su ile ilgili çevre temizlik vergisinin su tüketim bedeli ile birlikte tarh ve tahakkuk etmiş sayılacağı ve bu bedel ile birlikte tahsil edileceği öngörülmektedir. Buna göre, belediyenin geliri olan ve doğrudan belediyeye ödenen atık su ile ilgili çevre temizlik vergisi, bedelin bir unsuru sayılamayacağından su teslimine ilişkin katma değer vergisi matrahına dahil edilmemesi gerekmektedir." ifadelerine yer verilerek İstanbul Defterdarlığı Mükellef Hizmetleri KDV Grup Müdürlüğünün yukarıda yer alan görüşünün aksi yönünde açıklamalarda bulunulmuştur.

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde; Kurum tarafından yapılan teslim ve hizmet bedelinin bir unsuru olmayan, 2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesi uyarınca belediyelere gelir olarak ihdas edilen çevre ve temizlik vergisi KDV matrahına dahil edilemeyeceği gibi bu verginin tahsilinin gecikmesinden kaynaklı gecikme zammının da KDV matrahına dahil edilmesi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; özetle gecikme zammından Katma Değer Vergisi tahsil edilmesi hususunda 30.12.2015 tarihinde İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığından bilgi talep edildiği, 24.01.2016 tarihinde gelen cevabi yazıya göre işlem yapıldığı, 2015 yılı Sayıştay Raporunda uygulamanın hatalı olduğunun bildirilmesi üzerine tekrardan özelge talep edildiği,

fakat herhangi bir cevap alınmadığı, 30.03.2018 tarihinde ilgili vergi dairesi başkanlığından tekrar özelge talep edildiği, gelen sonuca göre işlem yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta vergi dairesinden talep edilen özelve verilecek görüşe göre işlem yapılacağı belirtilmiştir. Çevre Temizlik Vergisi, Kurum tarafından yapılan mal teslimi ya da hizmet bedelinin bir unsuru değildir ve bu nedenle de KDV matrahına dahil edilmemektedir. Bu vergiye ait gecikme zammının da aynı şekilde KDV matrahına dahil edilmemesi uygun olacaktır.

BULGU 14: Elektrik Enerjisi Alımlarında Mevzuata Aykırı Olarak Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

Kurumun elektrik enerjisi teminine ilişkin ödemelerin incelenmesi neticesinde; 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'a aykırı olarak elektrik tüketim vergisi bedellerinin ödendiği tespit edilmiştir.

29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34'üncü maddesinde; *"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir"* düzenlemesine,

35'inci maddesinde ise;

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

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

23.11.1981 tarih ve 17523 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un *"Muafiyetler"* başlıklı 21'inci maddesinde;

“a) İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre; 2560 sayılı İSKİ Kanunu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'ndan yaklaşık 6 ay sonra yürürlüğe girmiş daha yeni bir Kanun'dur. Ayrıca 2464 sayılı Kanun'un belediyelerin gelirleri hususunda düzenlemeler getiren *“genel hükümler içeren bir kanun”* olduğu, 2560 sayılı Kanun'un ise İSKİ'nin kuruluş ve görevlerini düzenleyen *“özel hükümler içeren bir kanun”* olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 2464 sayılı Kanun'da muafiyet ve istisnalara ilişkin düzenlemelerin yalnızca bu Kanun'da düzenlenmesi gerektiği yönünde bir hüküm de bulunmamaktadır. 2560 sayılı Kanun'un *“Muafiyetler”* başlıklı 21'inci maddesinde ise İSKİ'nin bu Kanun'a göre yürütmekte olduğu görevleri ile ilgili işlem ve faaliyetlerinin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Mezkûr Karar'da, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun değişik 22'nci maddesiyle getirilen *“Bina ve Arazi Vergileriyle ilgili muaflik ve istisna hükümleri, bu kanuna eklenmek veya bu kanunda değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenir”* hükmünden sonra yürürlüğe konulan 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun değişik 24'üncü maddesiyle getirilen düzenleme irdelenmiş, kanun koyucunun iradesini, *“Kuruma ait taşınır, taşınmaz mallar ile bunlardan elde edilen hak ve gelirleri kurumun adı ve kuruluş kanununun tarih ve sayısı vergi kanunlarında, dolayısıyla Emlak Vergisi Kanununda yazılı olmasa dahi Emlak Vergisi dâhil her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulması gerektiği”* şeklinde ortaya koyduğu değerlendirilerek, içtihat aykırılığının SSK mallarının emlak vergisinden muaf olan karar yönünde giderilmesi yönünde hüküm tesis edilmiştir.

Bu durumda; 2464 sayılı Kanun'un 29.05.1981 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girdiği, 2560 sayılı Kanun'un ise 23.11.1981 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girdiği düşünüldüğünde, özel hükümler içeren ve daha yeni tarihli olan 2560 sayılı Kanun'un, genel hükümler içeren 2464 sayılı Kanun'a göre öncelikli olarak uygulanması gerektiği açıktır. Ayrıca 2464 sayılı Kanun'da muafiyet ve istisnalara ilişkin düzenlemelerin yalnızca bu Kanun'da düzenlenmesi gerektiği yönünde bir hüküm de bulunmamaktadır. Bu nedenle 2560

sayılı Kanun ile İSKİ'ye getirilen vergi, resim ve harç muafiyetinin elektrik tüketim vergisini kapsamayacağı yönünde bir görüş doğru olmayacaktır.

Ayrıca İZSU Genel Müdürlüğü (İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü) tarafından Kurumun işlem ve faaliyetlerinden dolayı ödenmesi gereken elektrik tüketim vergisinin %1 mi yoksa %5 mi olduğu Gelir İdaresi Başkanlığından sorulmuş, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından gönderilen 22.02.2018 tarih ve 66813766-175.02[34-2017/5]-E.87403 sayılı yazıda İZSU Genel Müdürlüğünün 2560 sayılı Kanun'un 21'inci maddesi uyarınca vergi, resim ve harçtan muaf olduğu, bu nedenle elektrik ve havagazı tüketim vergisinden de muaf tutulması gerektiği bildirilmiştir.

Yapılan incelemelerde; 2017 yılında İSKİ' nin mükellef olarak elektrik dağıtım şirketlerine ödemiş olduğu Elektrik ve Havagazı Vergisi tutarının **2.483.820, 84 TL** olduğu tespit edilmiştir.

İSKİ'den tahsil olunan Elektrik ve Havagazı Vergisi bedelleri hukuki dayanaktan yoksun olduğundan, idarece ödenen tutarların iadesine ilişkin gerekli takibatın başlatılması, gelecek dönemlerde tahakkuk edecek olan tutarlara ilişkin de gerekli girişimlerin başlatılarak fiili durumun mevzuata uyar hale getirilmesi gerektiği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2011 yılında elektrik tüketimleri üzerinden farklı vergi oranları uygulandığının görüldüğü, söz konusu husus için davalar açıldığı ve %5 olarak uygulanan BTV oranının %1 olarak düzeltilmesi için açılan davaların kurum lehine sonuçlandığı,

Bulgu da belirtilen husus hakkında elektrik tedarik şirketlerine müracaat edildiği, söz konusu müracaatlarda belediye tüketim vergisinin faturalara yansıtılmamasının, 2018 yılında ödenen BTV miktarlarının Kuruma iadesinin, 2017 yılında ödenenlerin ise hangi belediyelere ne zaman yatırıldığına ilişkin bilginin talep edildiği,

Kurumun 2017 yılında toplamda 2.483.820, 84 TL BTV ödemesi bulunduğu,

Tedarik şirketlerine yazılan yazılara şirketlerden bazılarının cevap vermediği, bazılarının para iadesi yaptığı, bazılarının hangi belediyeye ne kadar para aktarıldığını bildirdiği, bazılarının ise elektrik şirketinin konu hakkında herhangi bir inisiyatifi bulunmadığı, konuya ilişkin bir mahkeme kararı veya vergi dairesinden Kuruma özel alınmış özelge olmadığı gerekçeleriyle talebi reddettiği,

Bu çalışmalar üzerine iadenin gerçekleşmesi, uygulamanın düzeltilmesi için kurum hukuk müşavirliğine bildirimde bulunulduğu ve hukuki süreçlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 2560 sayılı Kanun'da İSKİ'nin işlem ve faaliyetlerinin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu düzenlenmiş ve söz konusu Kanun "*Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin*" düzenlendiği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'ndan yaklaşık 6 ay sonra yürürlüğe girmiştir.

Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun yukarıya alınan Kararı'nda açıkça önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme olduğu takdirde özel ve sonraki Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bulguda bahsedilen hususta 2560 sayılı Kanun'un İSKİ işlemleri açısından hem "*sonraki*" hem de "*özel*" kanun olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır.

Bununla birlikte Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından İZSU Genel Müdürlüğüne gönderilen 22 şubat 2018 tarihli yazıda İZSU Genel Müdürlüğü'nün 2560 sayılı Kanun'un 21'inci maddesi uyarınca vergi, resim ve harçtan muaf olduğu, bu nedenle Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinden de muaf tutulması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Kurum tarafından konu hakkında Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan özelge talep edilmesi, ilgili tedarik şirketleri tarafından uygulama düzeltilmez ise gerekli hukuki işlemlerin başlatılması gerekirken 2017 yılında söz konusu hususa ilişkin gerekli adımlar atılmamıştır.

Kurum tarafından ilgili tedarik şirketlerine 2018 yılında müracaat edildiği, bazılarında iade, bazılarında bilgi alındığı, bazılarının ise iade talebini reddettiği, bunun üzerine hukuki süreçlerin başlatıldığı bildirildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Sermaye Artırımı Kararından Sonra Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

Kurumun hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ortağı olduğu şirkete sermaye taahhüdünde bulunduğu, ancak sermaye taahhüdüne ilişkin muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*24 Mali Duran Varlıklar*" başlıklı 177'nci maddesinde;

“Bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşlar ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler ve bu sermayelerin işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen tutarlardan bu kurumların ödenmemiş sermayesine mahsup edilenler ile mahalli idarelerce belirtilen kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılır.” ifadesine yer verilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 181’inci maddesinde 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı ifadelerine yer verilmektedir.

Mezkûr Yönetmelik’in 184’üncü maddesinde ise 247- Sermaye Taahhütleri Hesabının, mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı; ayrıca bu hesabın işleyişini açıklayan 185’inci maddesine göre de sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili mali duran varlık hesabına borç kaydedileceği ve yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre de ilgili hesaplara alacak kaydedileceği ifadelerine yer verilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre Kurum, ortağı olduğu şirketin sermayesine koymayı taahhüt ettiği toplam tutarı 247- Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak, 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ise borç kaydederek muhasebeleştirmelidir.

Yapılan incelemede, Kurumun ortağı olduğu şirket tarafından 40.000.000,00 TL tutarında sermaye artırım kararı alındığı, 13.07.2017 tarih ve 2017/270 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile rüçhan hakkı kullanılarak sermaye artışı neticesinde Kurumun payına düşen 77.956,22 TL iştirak bedelinin kabul edilerek ödenmesine karar verildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu sermaye artırımına iştirak edilmesine ilişkin karar sonrasında Kurumun yatırmayı taahhüt ettiği tutar olan 77.956,22 TL’nin 247- Sermaye Taahhütleri Hesabına (-) alacak, 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç kaydedilmek sureti ile muhasebeleştirilmediği görülmüştür. Daha sonra Kurum tarafından taahhüt edilen bedelin %25’i olan 19.489,05 TL ödenmiş, ödeme işlemine ilişkin muhasebe kaydı 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç kaydedilmek suretiyle yapılmıştır.

Bu işlemler neticesinde; kurumun 2017 yılı bilançosunda 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 247- Sermaye Taahhütleri Hesabı (-) 58.467,17 TL (77.956,22 TL – 19.489,05 TL=58.467,17 TL) eksik gösterilmiştir. Eksik olarak yapılan muhasebeleştirme işlemi hem mali tabloların kullanıcıları için doğru bilgi içermesine engel olmakta hem de mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Sermaye taahhüdüne ilişkin muhasebe kaydının sehven yapılmadığının anlaşıldığı, 2018 yılı Nisan ayında gerekli düzeltme kaydının yapıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta bulguya itiraz edilmemiş, düzeltme kaydının yapıldığı belirtilmiştir. Ancak bu işlemin 2017 yılı mali tablolara etkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle bulguda da belirtildiği üzere, kurumun 2017 yılı bilançosunda 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 247- Sermaye Taahhütleri Hesabı (-) 58.467,17 TL eksik gösterilmiştir.

BULGU 16: Hak Etmediği Halde Aile Yardım Ödeneği Alan veya Asgari Geçim İndiriminden Yararlanan Memurlar Hakkında Tespit Yapılmasına Rağmen İşlem Başlatılmaması

657 sayılı Kanun'a göre eşleri menfaat karşılığı çalışan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık alan kişilerin aile yardım ödeneğinde eş için öngörülen katsayıdan faydalanması mümkün olmadığı gibi 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'na göre de *çalışan ve herhangi bir geliri olan kişinin eş için belirlenen %10 ilave orandan faydalanması mümkün değildir.*

Bu kapsamda Sayıştay tarafından 2016 yılı hesapları üzerinde yürütülen çalışmada hak etmediği halde eş için belirlenen gösterge rakamı üzerinden aile yardımı alan ve/veya asgari geçim indiriminde çalışmayan eş için öngörülen ilave orandan faydalanan kişiler tespit edilmiş ve yaklaşık 450.000,00 TL tutarında hatalı ödeme Sayıştay 2016 Yılı Raporuna alınmıştır. Kurum tarafından söz konusu tahsilatların yapılacağı bildirildiğinden konunun gelecek denetim dönemlerinde takip edileceğine karar verilmiştir.

2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; söz konusu husus hakkında 2017 yılında herhangi bir tahsilat yapılmadığı gibi, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Yönetmeliğe göre faiz hesaplama, tebliğ ve takip gibi işlemlerin de başlatılmadığı görülmüştür.

19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Yönetmelik’te kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esaslar belirlenmiş, bu kapsamda kamu zararlarının oluştuğu tarih, uygulanacak faiz, faizin başlangıç tarihi ve tahsilat yöntemleri ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır.

Yapılan çalışmalarda söz konusu husus hakkında 31.12.2017 tarihi itibariyle faiz dâhil toplam **595.022,11 TL** için alacak takip ve tahsil işlemlerinin başlatılması gerekirken söz konusu tarihe kadar hiçbir tebliğ, takip, faiz hesaplama ve tahsil işlemi yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay incelemeleri ve Raporu ile tespit edilip, Kurum tarafından kabul edilerek tahsilat yapılacağı bildirilen ve kamu zararı oluşturan bir konu hakkında kamu zararının oluştuğu tarih ile tahsilatın gerçekleştirileceği tarih arasında oluşan faizin hesaplanmaması, takip, tebliğ ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmemesi Kurum alacaklarının tam ve zamanında takip edilememesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 657 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerine yer verilmiş, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’ne göre aile yardımının personelin ilk işe girişinde alınacak aile yardımı bildirimine dayanılarak ödendiği ifade edilmiştir. Ayrıca Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Yönetmelik uyarınca yapılması gerekli işlemlerin neler olduğu bildirilerek, söz konusu husus hakkında gereken tebliğ, takip, faiz hesaplama ve tahsil işlemine başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak 2016 yılı Sayıştay Raporuna alınmış ve Kurum tarafından kabul edilerek gerekli işlemlerin yapılacağı bildirilen bir konu hakkında ilgili Raporun tekemmül etmesiyle beraber işlemlerin başlamamış olması, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Yönetmeliğe göre hesaplama, tebliğ ve takip işlemlerinin yapılmaması doğru bir uygulama değildir.

Bununla birlikte Kurum tarafından tebliğ, takip, faiz hesaplama ve tahsil işlemine başlandığı bildirildiğinden bulgu konusu tespitinin yerine getirilip getirilemediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 17: Engelli ve Eski Hükümlü İstihdamı ile Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdam Edilmesi Zorunlu Personel Hükümlerine Uyulmaması

Kurum personel dosyaları üzerinde yapılan incelemelerde; 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca istihdam edilmesi gereken engelli ve eski hükümlü istihdamı ile 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu Uyarınca İstihdam Edilmesi gereken personel istihdamına ilişkin alt limitlere uyulmadığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı Kanun'un "Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu" başlıklı 30'uncu maddesinde kamu işyerlerinin %4 engelli, %2 eski hükümlü veya askerlik hizmeti yaparken terör olayları nedeniyle yaralananları çalıştırmak zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınmış olup Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının sosyal hizmet modellerinden yararlanan çocukların kamu kurumlarında istihdamı düzenlenmiş, Kamu kurum ve kuruluşları tarafından hangi statüde olursa olsun serbest kadro ve pozisyonları toplamının binde birinin bahsedilen kişilere ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde gerek işçi olarak istihdam edilmesi gereken engelli ve eski hükümlü istihdamına gerekse yukarıda belirtilen Sosyal Hizmetler Kanunu uyarınca istihdam edilmesi gereken personel istihdamına dikkat edilmediği görülmüştür.

Söz konusu husus hakkında eksikliği gösteren tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 11: Mevzuat Gereği Çalıştırılması Gereken Personele İlişkin Tablo

Engelli Personel İstihdamı (İşçi) (4857/30. MADDE)					
Personel Türü	Toplam Sayı (Hesaplamaya Dahil Edilmesi Gereken)	Çalıştırılması Gereken Yasal Oran	Çalıştırılması Gereken Engelli İşçi Sayısı	Çalışan Engelli İşçi Sayısı	Eksik İstihdam
İşçi	3616	4%	145	136	9
Eski Hükümlü Veya Terör Olaylarında Yararlanan Asker Kapsamında Çalıştırılan Personel (4857/ 30. MADDE)					
Personel Türü	Toplam Sayı (Hesaplamaya Dahil Edilmesi Gereken)	Çalıştırılması Gereken Yasal Oran	Çalıştırılması Gereken Eski Hükümlü İşçi Sayısı	Çalışan Eski Hükümlü İşçi Sayısı	Eksik İstihdam
İşçi	3616	2%	73	66	7
2828 Sosyal Hizmetler Kanunu Ek Madde-1 Uyarınca İstihdam					

Personel Türü	Personel Sayısı	Çalıştırılması Gereken Yasal Oran	Çalıştırılması Gereken Personel Sayısı	Çalışan Personel Sayısı	Eksik İstihdam
Memur+Sözleşmeli+İşçi	6482	%1	7	0	7

Yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere Kurum tarafından 9’u engelli olmak üzere 4857 sayılı Kanun’un 30’uncu maddesi uyarınca istihdamı zorunlu olan 16 kişi istihdam edilmemiş, 2828 sayılı Kanun uyarınca çalıştırılması gereken 7 kişiden ise hiçbiri çalıştırılmamıştır. İstihdamı zorunlu personel sayılarının yukarıda verilen mevzuata uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Kurumun İstanbul il sınırları içinde bulunan işyerlerinde engelli, eski hükümlü ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralanan işçi sayısının 3616 olduğu, bu sayıya göre Kurum tarafından 145 adet engelli çalıştırma mükellefiyeti bulunmasına rağmen 136 engelli çalıştırıldığı ve bu alanda 9 kişilik eksik istihdam olduğu, 73 adet eski hükümlü çalıştırılması gerekirken 66 eski hükümlü çalıştırıldığı ve bu alanda 7 kişilik eksik istihdam olduğu, bu durumun emeklilik ve çeşitli nedenlerle işten ayrılışlara bağlı olarak gerçekleştiği, gerekli çalışmaların yapılarak konunun mevzuata uygun hale getirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 4857 sayılı Kanun’un 30’uncu maddesi uyarınca çalıştırılması gereken kişilerin (engelli, eski hükümlü ve terör olaylarında yaralanan) yasal sınırların altında istihdam edildiği kabul edilmiştir. Her ne kadar bahsi geçen eksik istihdam, Kurum tarafından emeklilik ve çeşitli nedenlerle işten ayrılışlara bağlansa da bu cevabın kabulü mümkün değildir. Zira bulgu konusu tespit, 2016 yılı Sayıştay Raporunun 13 numaralı Bulgusunda da konu edilmiş, Kurum tarafından aynı şekilde “*personel alımı yapılarak hatanın düzeltileceği*” bildirilmişti. Aradan geçen zamana rağmen hatanın düzeltilmemiş olması, gerekli alımların yapılmamış olması kabul edilebilir bir durum değildir.

Kamu idaresi cevabında 2828 Sosyal Hizmetler Kanunu uyarınca istihdam edilmesi gerekirken hiç istihdam edilmeyen toplam 7 kişi hakkında ise herhangi bir beyanda bulunulmamıştır.

Buna göre; genel olarak pozitif ayrımcılık yapılması gereken ve yukarıda bahsi geçen kanunlar uyarınca istihdamı zorunlu olan kişilerin kamu kurumlarının yeterli istihdamının

sağlanması, hem mevzuata uygunluk hem de sosyal hayatta iş bulma olasılığı diğer insanlara göre daha zor olan kişiler için önem arz etmektedir.

BULGU 18: İçme Suyu Arıtma Tesislerinden Bir Kısımında Kullanılan Elektriğin Sanayi Tarifesi Yerine Ticarethane Tarifesi Üzerinden Ödenmesi

Kuruma ait Kağıthane, İkitelli ve Taşoluk içme suyu arıtma tesisleri tesislerinde kullanılan elektriğin düşük tutarlı olan “Sanayi” tarifesi yerine daha yüksek tutarlı olan “Ticaretane” tarifesi üzerinden faturalandırıldığı ve Kurumun zarara uğratıldığı tespit edilmiştir.

Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslarda abone grupları ve şartları sayılmış, gerekli ölçü düzenini sağlamaları ve arıtma tesisi olduklarını ilgili mercilerce belgelemeleri halinde arıtma tesislerinin “Sanayi” abone grubu içerisinde değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır.

Kurum işlemleri hakkında düzenlenen 2016 yılı Sayıştay Raporunun 8 numaralı bulgusunda da söz konusu husus konu edilmiş ve kurum tarafından çalışmaların sürdürüldüğü ifade edildiğinden Sayıştay tarafından konunun takip edileceği Karara bağlanmıştır.

Kurum tarafından 2017 yılında gerek ilgili dağıtım şirketi gerekse de diğer kamu kurum ve kuruluşları nezdinde gerekli girişimler başlatılmış ancak gerek Usul ve Esaslar’da belirtilen ölçü düzeninin kurulmaması gerekse de Dağıtım Şirketi ile yaşanan karşılıklı anlaşmazlıklar nedeniyle istenilen sonuç alınamamıştır. Buna karşın Kurum tarafından konu hakkında nihai hüküm olacak yasal işlem süreci başlatılmamış ve tüm yıl boyunca yüksek tutarlı tarife üzerinden fatura ödenmeye devam edilmiştir.

DSİ 14. Bölge Müdürlüğü tarafından Kuruma ait 8 adet tesisin (arıtma tesisleri ve terfi merkezleri) arıtma tesisi veya arıtma tesisine ham su sağlayan entegre tesis olduğu ve bunların “Sanayi” tarifesi üzerinden fatura edilmesinin gerektiği hakkında görüş bildirilmiştir.

EPDK tarafından ise Sanayi tarifesine geçirilmesi talep edilen Kağıthane, İkitelli ve Taşoluk arıtma tesislerinde gerekli ölçü düzeninin sağlanması durumunda ilgili talebin karşılanabileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu görüşlere rağmen Dağıtım Şirketi ile Kurum arasında mutabakat sağlanamamıştır. Dağıtım Şirketi tarafından enerjinin büyük bir kısmının suyun sevk işleminin

yapıldığı pompalara ait terfi merkezlerinde kullanıldığı, söz konusu yerlerin Sanayi tarifesi kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı iddia edilmiş, Kurum ise terfi işleminin arıtmanın tamamlayıcı bir unsuru olduğunu bu nedenle bir bütün olarak değerlendirilerek tümünün Sanayi tarifesine geçirilmesi gerektiğini savunmuştur. Gerekli mutabakat ve geçiş işlemleri yapılamadığından aşağıdaki tabloda görüleceği üzere söz konusu tesisler için 2017 yılında yaklaşık **5 milyon TL** fazla ödemede bulunulmuştur.

Tablo 12: İçme Suyu Tesislerinin Sanayi ve Ticaret Tarifesine Göre Kıyaslanması

Tesisat No	Tesis Adı	2017 Yılı Tüketim (Kwh)	Ödenen Tutar TL (KDV Dahil)	OG Ticarethane Tarifesinden Toplam Dağıtım Bedeli Tutarı (TL)	OG Sanayi Tarifesinden Toplam Dağıtım Bedeli Tutarı (TL)	Tarifeler Arasındaki Fark (TL)
5837463	İkitelli Arıtma Tesisi	12.060.192,40	4.296.435,33	1.228.418,93	662.755,81	565.663,12
5837466	İkitelli Arıtma Tesisi	21.584.869,80	7.683.670,72	2.201.364,84	1.186.174,93	1.015.189,90
2565470	Kağıthane Terfi Merkezi	64.520.525,90	23.075.095,21	6.581.556,45	3.545.660,98	3.035.895,47
4413247	Taşoluk İçme Suyu Tasfiye Tesisi	7.051.846,23	2.520.888,96	718.870,68	387.527,16	331.343,52
GENEL TOPLAM		105.217.434,33	37.576.090,22	10.730.210,90	5.782.118,89	4.948.092,02

Söz konusu hususa benzer bir durum Büyükçekmece arıtma tesisi, Ömerli Arıtma tesisi ve bu tesise ham su tedarik eden entegre tesisler olan Darlık Barajı Terfi merkezinde de yaşanmış ve EPDK'nın 15.12.2015 tarih ve 61786 sayılı görüşünde; söz konusu yerlerin arıtma tesisi ve arıtma tesisine ham su pompalayan entegre tesisler olduğu ilgili Bakanlığın İl Müdürlüğü tarafından tevsik edildiğinden abone grubu değişikliği yapılması ve sanayi grubu tarifesi uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Bu nedenle Avrupa yakasından sorumlu dağıtım Şirketi ile anlaşılammış olması söz konusu yüksek tarifeli faturaların ödenmesine tek başına gerekçe gösterilmemelidir. Gerekli başvurular yapılmasına rağmen istenilen sonuç alınamadığından yasal süreçlerin derhal başlatılması, geçmişe dönük zararların telafi edilmesinin istenmesi ve Kurum zararının bir an önce önüne geçilmesi gerektiği açıktır. Gerek söz konusu hususların tespiti gerekse 2016 yılı Sayıştay Raporunun üzerinden uzunca bir süre geçmesine rağmen gerekli süreçler

işletilmediğinden Kurum zarara uğramış ve “*kamu kaynaklarının verimli kullanılması*” ilkesi ihlal edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2015 yılında Darlık barajı terfi merkezi, Ömerli arıtma tesisi ve Büyükçekmece arıtma tesislerinin ticarethane tarifesinden sanayi tarifesine geçirilmesi için Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Perakende Satış Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar’ın 2’nci maddesinin 7/b bendine dayanılarak ilgili dağıtım şirketlerine başvuru yapıldığı,

Söz konusu Usul ve Esaslar’ın 7’nci maddesine, 6200 Sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanun’un 1 ve 2’nci maddelerine, 1053 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun’un 1, 2 ve 5’inci maddelerine yer verilerek mezkûr Usul ve Esaslar’da yer alan yükümlülüklerin yerine getirilmesi şartıyla arıtma tesislerinin sanayi abone grubuna geçirilmesi gerektiği, maddede belirtilen yetkili merciinin diğer kanunlarda belirtilen hükümler doğrultusunda DSİ olduğu,

Darlık barajı ve Ömerli Barajı terfi merkezlerinin Ömerli arıtma tesisleri ile birlikte entegre tesisler olup olmadığının tespiti amacıyla Orman ve Su İşleri Bakanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne yazı yazıldığı, DSİ tarafından yapılan inceleme sonucunda söz konusu tesislerinin entegre tesisler olduğunun tevsik edildiği söz konusu yazı ile beraber EPDK Tarifeler Dairesi Başkanlığına başvurulduğu, EPDK Tarifeler Dairesi Başkanlığı’nın 15 Aralık 2015 tarihli yazısı ile söz konusu tesislerin yetkili merciler tarafından entegre tesis olduğunun tevsik edildiğinden dolayı abone değişikliğinin bir an önce sonuçlandırılması gerektiğinin bildirildiği, bunun üzerine mezkur aboneliklerin ticarethane tarifesinden sanayi tarifesine geçirilmesi için ilgili dağıtım şirketine talepte bulunulduğu, ilgili dağıtım şirketi tarafından da 1 Ocak 2016 tarihinden itibaren tarife değişikliğinin gerçekleştirildiği,

Büyükçekmece İçme Suyu arıtma tesisi ile Büyükçekmece Varyant İçme Suyu Terfi Merkezinin de aynı usul ve süreçler işletilerek dağıtım şirketinden gelen 20 Aralık 2015 tarihli yazı ile ticarethane tarifesinden sanayi tarifesine geçirildiği,

Benzer tesisler hakkında çalışmalar devam ederken 2016 yılı Sayıştay denetim Raporunda benzer bir konunun bulgu konusu edildiği, bunun üzerine idare tarafından gerek bulguda belirtilen tesisler gerekse benzer durumda bulunan diğer tesisler hakkında sanayi abone grubuna geçirilmesi için yukarıda belirtilen sürecin aynen işletildiği, DSİ’den 8 adet tesisle

ilgili olumlu görüş alınmasına rağmen ilgili dağıtım şirketi tarafından sevk işleminin yapıldığı pompa istasyonları ve sevk istasyonları ile arıtma tesislerinin birlikte olduğu tüketim noktalarının ticarethane grubunda yer aldığı, ancak gerekli ölçü düzenin kurulması halinde arıtma tesisleri abone grubunun sanayi abone grubunda değerlendirilebileceğinin bildirildiği,

Bunun üzerine 7 Temmuz 2017 tarihinde tarife değişikliği talebinin yinelenildiği, bu seferki talepte DSİ'nin görüş yazısı ve bu yazıya ilgili dağıtım şirketi tarafından verilen cevabi yazının da eklendiği,

Dağıtım şirketi tarafından şifahen istenen Sanayi Sicil Belgeleri için 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun 5'inci maddesine atıf yapıldığı ve sanayici sayılmamaları gerektiği, bu nedenle İSKİ olarak Sanayi Sicil Belgesi alma zorunluluğunun olmadığı, zaten İstanbul Sanayi Odası Sanayi grup başkanı ile yapılan görüşmelerde de İSKİ'nin faaliyetlerinin imalat faaliyetleri arasında yer almaması nedeniyle Sanayi Sicil Belgesi düzenlenmesinin mümkün olmadığını bildirildiği,

Daha önceden yapılan tarife değişikliklerine atıf yapılarak bunların emsal teşkil etmesi ve mezkûr tesislerin de sanayi tarifesine geçişinin sağlanmasının tekrardan talep edildiği, bunun üzerine ilgili dağıtım şirketi tarafından gelen görevlilerle gerek Kâğıthane gerek İkitelli tesislerinde inceleme yapıldığı, ilgili Şirket görevlileri tarafından tesislerde yapılan toplam tüketimin yüzde 12-13'ünün tesislerde kullanıldığı gerisinin sevk işleminin yapıldığı pompalara ait olduğu ve bu nedenle talebin olumlu değerlendirilmediği şeklinde cevap verildiği,

Hâlbuki tesisin çalışması ancak pompayla sisteme su alınması ve arıtılan suyun yine pompa ile gönderilmesi ile mümkün olduğundan bunların ayrılmaz bir bütün olduğunun ilgili dağıtım şirketine iletildiği ve daha önceki tesislerin de bu şekilde sanayi tarifesine geçirildiğinin bildirildiği, buna rağmen dağıtım şirketi tarafından talebin reddedildiği, ilgili Şirket tarafından 2 Kasım 2017 tarihinde EPDK'ya başvurulduğu, konu ile ilgili EPDK görüş yazısının gönderildiği, EPDK tarafından gönderilen görüş yazısında Kurum görüşü ile çelişen herhangi bir hususun olmadığı, söz konusu hususun ilgili dağıtım şirketine tekrardan başvuru yapılarak bildirildiği fakat ilgili dağıtım şirketinin 15 Aralık 2017 tarihinde gönderdiği yazıda tekrardan talebin reddedildiğinin bildirildiği,

DSİ 14 Bölge Müdürlüğü'nün her defasında kuruma olumlu görüş yazısı verdiği, bu kapsamda gerek Anadolu Yakası'nda gerek Avrupa Yakası'nda 2015 yılında yapılan başvuruların 2016 yılı Ocak ayından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Sanayi tarifesine geçtiği,

EPDK tarafından verilen görüş yazılarında Kurum aleyhine gibi görülebilecek herhangi bir ifadenin yer almadığı, ölçü sistemlerinin değiştirilmesinin tamamen dağıtım şirketinin izin ve şartına bağlı olduğu ve buna rağmen dağıtım şirketi tarafından herhangi bir beyanda bulunulmadığı,

İkitelli arıtma tesisi, Kâğıthane terfi merkezi, Taşoluk içme suyu tasfiye tesisi için 2017 yılında bu sebepten ötürü toplamda 4 milyon 500 bin liraya yakın fazladan ödemede bulunulduğu,

İlgili dağıtım şirketine yapılan tüm başvurulara rağmen talebinin reddedilmesi üzerine makam oluru alındığı ve konunun hukuk müşavirliğine havale edilerek yasal süreçlerin başlatıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta bulgu konusu hususa itiraz edilmemiş, yapılan işlemler, tedarik şirketi ile yaşanan ihtilaflar ve tedarik şirketinin ikna edilememesine ilişkin süreç ve bilgilere yer verilmiştir.

Gerek bulguda gerekse de kamu idaresi cevabında detaylı bir şekilde belirtilen hükümler doğrultusunda gerekli belgelerin sağlanması koşuluyla arıtma tesislerinin “*Sanayi abone grubu*” içerisinde değerlendirilmesi gerektiği konusunda şüphe bulunmamaktadır. Arıtma tesisine su pompalayan terfi merkezlerinin sanayi tarifesine geçirilmesi ise tedarik şirketleri tarafından itiraz konusu yapılmaktadır. Ne var ki benzer tesisler olan Büyükçekmece, Ömerli ve Darlık barajı terfi merkezlerinin Sanayi tarifesine geçişleri gerçekleştirilmiş ve düşük tutarlı tarife üzerinden faturalama 2016 yılında başlamıştır. Ayrıca gerek bulguda bahsedilen gerekse Kuruma ait diğer bazı tesisler için DSİ tarafından bu tesislerin arıtma tesisine ham su sağlayan entegre tesisi veya arıtma tesisi olduğu tevsik edilmiş, bunların sanayi tarifesi üzerinden fatura edilmesinin uygun olacağı hakkında görüş bildirilmiştir.

Bulgu konusu tespit 2016 yılı Sayıştay Raporunda konu edildiğinde de Kurum tarafından tedarik şirketleri ile çeşitli ihtilafların yaşandığı bildirilmişti. Kağıthane, İkitelli, Taşoluk ve diğer tesisler için Tarife değişikliğinin yapılamamış olması Kurumu her yıl yaklaşık 5 milyon TL zarara uğratmaktadır. Bu nedenle dağıtım şirketi ile yaşanan ihtilafların zaman kaybetmeden çözülmesi, çözüm gerçekleşmiyorsa bir an önce hukuki süreçlerin başlatılması önem arz etmektedir.

Kurum tarafından verilen cevapta konunun makam oluru alınarak hukuk müşavirliğine havale edildiği ve yasal süreçlerin başlatıldığı bildirilmiş ise de cevap ekinde gönderilen belgelerde makam oluru ile hukuk müşavirliğine havale belgelerine yer verilmiş ancak dava süreçlerinin başlatıldığına ilişkin bilgi ve belgelere rastlanılmamıştır.

Konunun önemi, hukuki işlemlerin tam olarak yerine getirilmesinin takibi açısından bulgu konusu tespit devam eden denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 19: Muayene ve Kabul İşlemleri İçin Mevzuatta Belirlenen Sürelere Riayet Edilmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelerin incelenmesi neticesinde, yapım işleri muayene ve kabul işlemleri için ihale mevzuatında belirlenen sürelere riayet edilmediği görülmüştür.

İhaleler sonucunda teslim edilen yapım işlerinin muayene ve kabul işlemleri, Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde düzenlenmiştir. Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde;

“(1) Taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenici idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunur.

(2) Zorunlu bir neden olmadığı takdirde, başvuru tarihinden itibaren en geç on gün içinde iş, yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeye tabi tutulur. İnceleme sonucu işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığının ve kabul işleminin yapılmasında Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre bir engel bulunmadığının anlaşılması durumunda, yapı denetim görevlisi (Ek-1)'de yer alan “Geçici Kabul Teklif Belgesi”ni düzenler ve yetkili makama gönderir. Yetkili makam, en geç on gün içinde Geçici Kabul Komisyonunu oluşturur.” denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre, yüklenicinin geçici kabul yapılmasına ilişkin başvuru tarihinden itibaren en geç on gün içinde yapı denetim görevlisi iş için ön incelemeye gitmelidir. Yapı denetim görevlisinin “Geçici Kabul Teklif Belgesi”ni düzenleyip idareye göndermesi durumunda, idare tarafından en geç on gün içinde de geçici kabul komisyonu oluşturulmalıdır. Mezkûr Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde de “Geçici kabul

komisyonu, kurulmasından itibaren en geç on gün içinde işyerine giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 41'inci maddesine göre inceler, muayene eder ve gerekli gördüğü kısımların işletme ve çalışma deneylerini yapar. Geçici kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin geçici kabulünü yapar.” ifadelerine yer verilmiştir. Yani komisyon da kurulmasından itibaren en geç on gün içinde işyerine giderek gerekli incelemeleri yapmakla mükellef tutulmuştur. İlgili maddenin devamında bu on günlük sürenin gerekmesi halinde yetkili makam tarafından uzatılacağı belirtilmiştir.

Kurum tarafından 2017 yılı içerisinde geçici kabulü yapılan bazı yapım işlerinin muayene ve kabul işlemlerine ilişkin süreçlere aşağıda tabloda yer verilmiştir.

Tablo 13: Muayene ve Kabul İşlemlerine İlişkin Süreç Tablosu

İKN	İşin Adı	İşin Bitim Tarihi	Yüklenicinin İşin Bitimine Dair Verdiği Dilekçe Tarihi	Ön İnceleme Tarihi	Geçici Kabul Komisyonunun Oluşturulma Tarihi	Komisyonun İnceleme Tarihi
2014/166011	Asya Bölgesi Müteferrik İçme Suyu İnşaatı (13)	05.10.2016	4.10.2016	15.10.2016	16.11.2016	22-23.11.2016
2015/23971	Asya Bölgesi Müteferrik Su Deposu Terfi Merkezi ve Trafo Binaları İnşaatı	01.10.2017	29.09.2017	01.10.2017	23.10.2017	31.10.2017
2014/167554	Asya Bölgesi Müteferrik İçme Suyu İnşaatı 14	15.07.2017	14.07.2017	24.07.2017	06.09.2017	28.09.2017
2014/166011	Avrupa Bölgesi 15. Kısım Müteferrik İçme Suyu İnşaatı İş	23.03.2017	23.03.2017	27.03.2017	17.04.2017	11.05.2017
2014/135881	Avrupa Bölgesi 23. Kısım Müteferrik İçme Suyu İnşaatı İş	10.02.2017	25.01.2017	01.03.2017	20.03.2017	07.06.2017
2014/154162	Avrupa Yakası İSKİ Hizmet Binaları (5) İş	11.03.2017	10.03.2017	28.03.2017	11.04.2017	26.04.2017
2011/137417	Asya 2. Bölge 2011 Yılı 1. Kısım Müteferrik Atık Su, Yağmursuyu Kanalı İnşaatı	21.02.2017	20.02.2017	20.03.2017	13.06.2017	13.07.2017
2016/235470	2016 Yılı İstanbul Avrupa 2.Bölge Müteferrik İçme Suyu ve Atık Su Hatlarında Yapım, Bakım ve Onarım İş (2)	24.06.2017	23.06.2017	04.07.2017	21.07.2017	14.09.2017 - 21.09.2017
2014/142245	Avrupa 1. Bölgesi Dai. Bşk. Mesuliyet Sahası İçerisinde Müteferrik Atık Su ve İçme Suyu Hatlarında Yapım Bakım ve Onarım İş-1	11.01.2017	12.01.2017	25.01.2017	01.03.2017	08.03.2017 - 10.03.2017
2014/89566	Avrupa 2. Bölgesi Dai. Bşk. Bağlı Şube Müdürlükleri Hizmet Alanındaki Atık Su Hatlarının ve Parsel Bağlantılarının Temizlenmesi ve Görüntülenmesi İş (1)	19.07.2017	31.07.2017	11.08.2017	25.08.2017	25.09.2017 - 26.09.2017

Yukarıdaki tabloda detayları görüleceği üzere ön incelemeye gidilmesi, geçici kabul komisyonunun oluşturulması ve komisyonun incelemeye gitmesine ilişkin işlemlerin bazılarında mevzuatta belirtilen sürelerle nazaran önemli farklılıklar bulunmaktadır. Yüklenici işi, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine göre süresinde bitirmelidir. Süresinde bitmeyen iş için gecikme cezası uygulanması ve sözleşmenin feshi gibi ciddi yaptırımlar vardır. Bundan dolayı, muayene ve kabul işlemlerinde ilgili Yönetmelik'te belirtilen sürelerle riayet edilmesi ihale mevzuatının amacına ve ruhuna uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle bulgu konusu husus içme suyu ile alakalı işler, atık su ile alakalı işler ve abone işleri ile alakalı işler olmak üzere 3 kısımda değerlendirilmiştir.

İçme suyu ile alakalı kısımda;

Muayene ve kabul komisyonlarına imalatı işletecek olan işletme birimlerinden personel alındığı, her birinin kendine göre bir iş yükü ve programı olduğu, geçici kabul komisyonuna yedek üye ataması yapılmadığından tüm personelin aynı anda hazır bulunması gerektiği, bazı personelin izin, rapor veya başka görevde olması sebebiyle bulunmamasının komisyonun incelemesini geciktirdiği, gecikmenin aslında bakım süresinin uzamasına sebep olarak Kurum menfaatine olduğu, imza sürecinin ve müteferrik bir işte imalat yerlerinin görülmesinin de ayrı bir zaman aldığı,

Halkın kesintisiz su alabilmesi için geçici kabul tarihi beklenilmeden birçok tesisin işletmeye alındığı, bu sayede hata olup olmadığını işletecek birimler tarafından kontrol edildiği, yüklenicilerden kaynaklı herhangi bir gecikmenin olmadığı, yüklenicilere herhangi bir imtiyaz sağlanmadığı, işletme esnasında eksik ve kusurlar yükleniciler tarafından ivedi olarak giderildiği, bunun da kesintisiz hizmet için ve kontrol için daha uygun olduğu,

Bazı işlerde yüklenicinin daha uzun süre uzatım talebinde bulunma hakkına sahip olmasına rağmen daha kısa süre uzatımı aldığı, dolayısıyla geçici kabulün gecikmesinden herhangi bir menfaat elde etmediğinin açık olduğu,

Bundan sonraki süreçlerde Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde düzenlenmiş olan hususlara azami riayet edileceği bildirilmiştir.

Atık su ile alakalı kısımda; muhtelif cadde ve sokaklarda imalatlar yapıldığı, iş kapsamında olan Tuzla Piyade okul Komutanlığı içerisinde yapılan kolektör imalatlarının kontrolünün 15 Temmuz hain darbe girişimi sonrasında okul komutanı ve diğer personelin sık sık değişmesi ve askeriye içerisine girişlerde yaşanan sıkıntılardan dolayı geciktiği, Bu nedenle 10 gün içerisinde yapılması gereken kabule uygun olup olmadığına ilişkin tespit işleminin geciktiği, bunun da ön inceleme tarihinde gecikme yaşattığı belirtilmiş, içme suyu imalatları ile ilgili verilen cevapta yer alan geçici kabul yapılmadan tesisin işletmeye alınması, değişik birimlerden personel görevlendirilmesi, imza süreçleri gibi hususlara benzer bir şekilde yer verilerek bundan sonraki süreçte konuya azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Abone işleri ile alakalı kısımda; işlerin genel olarak 10 gün içinde ön incelemeye tabi tutulduğu, ancak bulguda belirtilen işlerde ön inceleme süresinde farklılıklar meydana geldiği belirtilmiş, söz konusu gecikmelerin sebebi olarak yukarıda belirtilen farklı birimlerden personel görevlendirilmesi, yedek üye bulundurulmaması, aynı anda incelemeye gidilememesi sebepleri gösterilmiş, bu birimlerde gerçekleştirilen işlerin bakım onarım ve arıza işlerini ihtiva ettiği, iş emri verilmesini müteakip işlerin yerine getirildiği, iş emri verilmediği sürece iş yapılmasının mümkün olmadığı, bu nedenle bitim tarihlerinin net olarak bilindiği, bundan sonraki süreçte konuya azami dikkat edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta yaşanan gecikmelerin nedenleri ve etkileri detaylı bir şekilde anlatıldığı ve bundan sonraki süreçlerde Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde düzenlenmiş olan hususlara azami riayet edileceği belirtildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Personel Ödemelerinde Hatalı Gelir Vergisi Uygulamalarının Bulunması

Kurum personel ödemelerinin incelenmesi neticesinde; gelir vergisinin konusuna girecek nitelikte olmasına rağmen bazı sosyal yardımların gelir vergisi matrahına dahil edilmediği, bazı ödemelerin ise; ilgili kişilerin kümülatif vergi matrahına eklenmeden müstakil olarak gelir vergisine tabi tutulduğu, bu nedenle düşük oran üzerinden vergi kesildiği tespit edilmiştir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Ücretin Tarifi" başlıklı 61'inci maddesinde:

“Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez.” denilmektedir.

Yukarıda verilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere işverenin çalışanına sağlamış olduğu para ile temsil edilebilen tüm menfaatler, mevzuatta belirtilen istisnalar dışında, Kanun’un ücret tarifi içerisine girecek ve vergiye tabi olacaktır.

Yapılan incelemelerde Kurum tarafından işçi personelin çocukları için kreş hizmeti satın alındığı, söz konusu hizmet kapsamında yüklenici tarafından işçi personelin çocuklarına kreş hizmeti sağlandığı tespit edilmiştir. Bu hizmet kapsamında her bir işçi bazında yüklenici şirkete ödenen tutar belirli olup, bu tutardan Kamu Sosyal Tesisleri Genel Tebliği’nde belirtilen asgari tutar işçilerden kesilmekte, kalan kısım ise Kurum bütçesinden karşılanmaktadır. Kreş hizmeti için yükleniciye ödenen tutardan işçinin kendi karşıladığı kısım düşüldükten sonra kalan kısım Kurum bütçesinden karşılandığı için, ilgili tutarın işçi personele sağlanmış bir menfaat olduğu tartışmasızdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 21.03.2018 tarihinde kabul edilen 7103 sayılı Kanun’la 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun ücret ödemelerinde istisnaları düzenleyen 23’üncü maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir. Söz konusu fıkra:

“İşverenlerce, kadın hizmet erbabına kreş ve gündüz bakımevi hizmeti verilmek suretiyle sağlanan menfaatler (İşverenlerce bu hizmetlerin verilmediği durumlarda, ödemenin doğrudan bu hizmetleri sağlayan gelir veya kurumlar vergisi mükelleflerine yapılması şartıyla, her bir çocuk için aylık, asgarî ücretin aylık brüt tutarının %15’ini aşmamak üzere bu istisnadan yararlanır. Kreş ve gündüz bakımevi hizmetini sağlayanlara yapılan ödemelerin belirlenen istisna tutarını aşan kısmı ile hizmet erbabına bu amaçla nakden yapılan ödemeler ve sağlanan menfaatler ücret olarak vergilendirilir.” denilmiştir.

Görüleceği üzere ilgili Kanun’un yürürlüğe girmesi ile kadın işçiler için, işverenlerin katlanmış olduğu kreş maliyetlerinin belirli bir tutarı vergiden istisna edilmiş, belirlenen tutarı aşan kısmın ise matraha dâhil edilip vergilendirileceği belirtilmiştir. Erkek işçilere sağlanan

kreş hizmeti için ise herhangi bir istisna hükmü getirilmemiştir. Kurum tarafından uygulamanın 27.03.2018 tarihinden sonra bu doğrultuda değerlendirilip düzenlenmesi gerekmektedir.

Kurumun hukuk işlerinde görevli personele yapmış olduğu vekâlet ücreti ödemelerinin incelenmesi neticesinde; ilgili kişilere vekâlet ücreti ödemelerinin her yıl ocak ayında yapıldığı, temmuz ayında ise memurların maaş katsayısı güncellenmesi nedeniyle fark ödemesi yapıldığı, ancak söz konusu ödemelerin Kurum tarafından ilgili kişilere yapılan maaş ödemelerinden bağımsız olarak ödenmesi neticesinde, mezkûr kişilere yapılan gerek vekalet ücretlerinin gerekse de diğer maaş unsurlarının gelir vergisi oranlarının olması gerekenden daha düşük alındığı tespit edilmiştir.

Söz konusu uygulamanın düzeltilebilmesi için avukat personele yapılan vekalet ücreti ödemelerinin de diğer ücretler ve ücret sayılan ödemeler ile birlikte kişinin yıllık gelir vergisi matrahına eklenmesi ve bu şekilde verginin eksik tahakkuk ve tahsil ettirilmesinden kaçınılması gerekmektedir.

Buna göre; gelir vergisinin konusuna girecek nitelikte olan tüm menfaatlerin gelir vergisi matrahına dahil edilmesi, Kurum tarafından yapılan tüm ödemeler için tek bir kümülatif vergi matrahı hesaplanması gelir vergisinin doğru hesaplanması ve kamu gelirlerinde mevzuata aykırı azalışa sebebiyet verilmemesi açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle bulgu konusu husus işçi personelin çocukları için kreş hizmet satın alınması ve hukuk işlerinde görevli avukatlara vekâlet ücreti ödenmesi olarak iki ayrı başlık altında incelenmiştir.

İşçi personelin çocukları için kreş hizmeti satın alınması ve bu ödemelerin kümülatif gelir vergisi matrahına dahil edilmemesi hakkında;

657 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca çıkarılan Yönetmelik gereği kamu kurumlarınca kurulacak çocuk bakım evlerinin düzenlendiği, daha sonra yürürlüğe giren 6331 sayılı Kanun'un personel statü farklılığı gözetilmeden tüm çalışanlara uygulanacağını belirtildiği, bu Kanun'a göre çıkartılan Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik'e göre işveren tarafından çalışma yerlerinden ayrı ve iş yerine yakın bir yurdun kurulmasının zorunlu hale getirildiği,

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 61'inci maddesinde ücretin tarifinin yapıldığı ve hangi ödemelerin ücret sayılacağı tek tek sayıldığı, 94'üncü maddesinde vergi tevkifatının nasıl yapılacağı ayrıntılı bir şekilde düzenlendiği,

Aynı Kanun'un müteferrik istisnaları düzenleyen 6'ncı bölümünün 23'üncü maddesine 21 Mart 2018 tarihinde eklenen 16'ncı bent ile işverenlerce kadın hizmet erbabına Kreş ve Gündüz Bakımevi hizmeti verilmek suretiyle sağlanan menfaatlerin istisna kapsamında olduğu, bu hizmetlere ilişkin ödemelerin gelir veya kurumlar vergisi mükelleflerine yapılması durumunda asgari ücretin aylık brüt tutarının %15'ini asmamak üzere bu istisnadan yararlanılacağı, ödemenin personele nakden yapılması veya %15 oranının aşılması durumlarında sağlanan menfaatlerin ücret olarak vergilendirileceği, söz konusu %15 oranını %50'ye kadar arttırmaya Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğunun belirtildiği,

Anayasa'da verginin kanuniliği ilkesinin bulunduğu, buna göre vergilerin ancak kanunla konulup kanunla kaldıracağı, verginin kapsamı, mükellefin belirlenmesi, vergi oranları, vergi tevkifatı gibi hususlarda da söz konusu hükmün geçerli olduğu, kanunda tadat edilmek suretiyle tek tek sayılan hususların yorum ve kıyas yoluyla genişletilemeyeceği, aynı şekilde tevkifat hususunda da genişleme yapılamayacağı,

Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesinde gelir vergisine tabi olan ödemelerin tek tek sayıldığı, aynı zamanda tahdit edildiği, yorum yoluyla veya herhangi bir yüksek mahkeme kararıyla Kanun'da belirtilen sayının çoğaltılamayacağı, söz konusu maddede hizmet erbabına kreş dolayısıyla yapılan ödemeler ve sağlanan menfaatlerin ücret olarak sayılmadığı, sadece "*hizmet erbabına ödenen ücretler*" ifadesine yer verildiği, Kanun'un 61'inci maddesinin ikinci fıkrasında nelerin ücret sayılacağı belirtilmediği, kreş hizmetinden yararlanmanın söz konusu maddede ücret veya menfaat olarak sayılmadığı, bu nedenle söz konusu ödemelerin kümülatif vergi matrahına dahil edilmesinin hukuken mümkün olmadığı, bu nedenle kamu zararından da bahsedilemeyeceği ifade edilmiştir.

Hukuk işlerinde görevli avukatlara ödenen vekalet ücretlerinin kümülatif vergi matrahına dahil edilmemesi hakkında;

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 164'üncü maddesine göre vekâlet ücretinin dava sonunda mahkeme kararıyla karşı tarafa yüklenen ücret olduğu, iş sahibinden alınmadığı, davanın karşı tarafından alınacağı ve bu ücretin avukata ait olduğunun belirtildiği,

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 61'inci maddesinde ücretin tarifinin yapıldığı ve hangi ödemelerin ücret sayılacağı tek tek sayıldığı, 94'üncü maddesinde vergi tevkifatının nasıl yapılacağı ayrıntılı bir şekilde düzenlendiği,

1136 sayılı Kanun ile 193 sayılı Kanun birlikte değerlendirildiğinde; vekâlet ücreti ile ücret arasında farklar bulunduğu, bunların; ödemeyi yapan tarafların ayrı olması, birinin mahkeme kararı olmadan ödenmemesi diğerinin ise mahkeme kararına ihtiyaç olmaması, birinde davayı kaybedenin vekâlet ücreti ödediği diğerinde işverenin öz kaynağından aylık olarak verdiği,

Anayasa'da verginin kanuniliği ilkesinin bulunduğu, buna göre vergilerin ancak kanunla konulup kanunla kaldıracağı, verginin kapsamı, mükellefin belirlenmesi, vergi oranları, vergi tevkifatı gibi hususlarda da söz konusu hükmün geçerli olduğu, kanunda tadat edilmek suretiyle tek tek sayılan hususların yorum ve kıyas yoluyla genişletilemeyeceği, aynı şekilde tevkifat hususunda da genişleme yapılamayacağı,

Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesinde gelir vergisine tabi olan ödemelerin tek tek sayıldığı, aynı zamanda tahdit edildiği, yorum yoluyla veya herhangi bir yüksek mahkeme kararıyla Kanun'da belirtilen sayının çoğaltılamayacağı, söz konusu maddede vekalet ücretinin sayılmadığı, Kanun'un 61'inci maddesinin ikinci fıkrasında da vekalet ücretinin ücret veya menfaat olarak sayılmadığı, bu nedenle söz konusu ödemelerin kümülatif vergi matrahına dahil edilmesinin hukuken mümkün olmadığı, bu nedenle kamu zararından da bahsedilemeyeceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından işçi personelin çocuklarına kreş hizmeti sağlanması hususunda;

Bulgu konusu edilen husus, Kamu idaresi cevabında iddia edildiği gibi “*verginin kanuniliği*” ilkesine aykırılık olarak değerlendirilemez. Bulguda da bahsedildiği üzere 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda “*ücret*” bir gelir unsuru olarak belirlenip vergilendirilmesi gerektiği düzenlendikten sonra, Kanun'un “*Ücretin Tarifi*” başlıklı 61'inci maddesinde “*Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.*” denilerek ücret sayılacak ödemelere ya da menfaatlere herhangi bir tür sınırlama getirilmemiştir. Bu manada işverenin çalışanına sağlamış olduğu para ile temsil edilebilen tüm menfaatler, mevzuatta belirtilen istisnalar dışında, Kanun'un ücret tarifi içerisine girecek ve vergiye tabi olacaktır.

Yine bulguda belirtilen, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 21.03.2018 tarihinde kabul edilen ve 193 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde düzenleme yapan 7103 sayılı Kanun da bulgu konusu tespiti desteklemektedir. Şöyle ki İdare'nin iddia etmiş olduğu gibi kreş hizmeti ile işçilere sağlanan faydalar vergi matrahına girmeyecek olsaydı Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından böyle bir düzenleme yapılmasına gerek kalmayacak, bu şekilde sağlanan menfaatler zaten vergi matrahına dahil edilmeyecek idi. Ancak 193 sayılı Kanun'un emredici hükümleri bu şekilde olmadığından Kanun koyucu bu alanda düzenleme yapma ihtiyacı duymuş ve matraha dahil olma ve olmama konusunda detaylı düzenlemeler getirmiştir.. Söz konusu düzenleme ile şartları sağlayan kişilere yapılan kreş yardımından vergi kesilmesine belli tutarlara kadar istisna getirilmesi amaçlanmıştır.Mezkur değişiklik 2018 yılında kabul edilip yürürlüğe girdiğinden 2017 yılı ve öncesinde kreş yardımının vergi matrahına dahil edilmemesinin hiç bir hukuki gerekçesi bulunmamaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde Kurum tarafından kreş ödemelerinin matraha dahil edilmemesi hususunda yapılan savunma mevzuat anlamında dayanaksız olduğundan yerinde görülmemiştir.

Vekalet ödemelerinin kümülatif matraha eklenmemesi hususunda;

Bulguda da belirtildiği gibi 193 sayılı Kanun'un "*Ücretin Tarifi*" başlıklı 61'inci maddesi ile aynı Kanun'un "*Vergi Tevkifatı*" başlıklı 94'üncü maddesi hükümleri uyarınca avukat ve diğer personele yapılan vekalet ücreti ödemelerinin tamamı Gelir Vergisi Kanunu bakımından ücret niteliğinde olup; bu ödemelerden kesilmesi gereken gelir vergisinin de, 193 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesinde öngörülen vergi dilimlerine göre belirlenen oranlar esas alınarak hesaplanması gerekmektedir.

İdare tarafından avukat ve diğer personele yapılan vekalet ücreti ödemelerine ilişkin gelir vergisi tevkifat oranları saptanırken, kümülatif matrah toplamının dikkate alınmadığı ve bu nedenle hatalı oranlar uygulanmak suretiyle eksik gelir vergisi tevkifatı yapıldığı anlaşılmıştır.

İdare tarafından avukatlık vekalet ücretinin 1136 sayılı Avukatlık Kanun'un 164'üncü maddesinin son fıkrasına göre dava sonunda, mahkeme kararıyla karşı tarafa yüklenen ücret niteliğinde olduğu ve bu ücretin de 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 94'üncü maddesinde ifade edilmediği, dolayısı ile vergi kesintisine tabi tutulamayacağı ifade edilmekte ise de; Kurum personeli olarak çalışan avukatlar işverene tabi ve onun emir ve talimatları dâhilinde

hizmet yaparak karşılığında aylık belli bir ücret aldıklarından kendilerine yapılan ödemelerin tümü ücret niteliğinde olup, ücret niteliği taşıyan söz konusu ödemeler için Gelir Vergisi Kanunu'nun 61, 94, 103 ve 104'üncü maddelerine göre vergilendirme yapılması gerekmektedir.

Kaldı ki İdarece vekalet ücreti olarak yapılan ödemelerden vergi kesintisi yapıldığı görülmüş olup, bulgu konusu edilen husus vekalet ücreti tutarlarının ilgililerin kümülatif vergi matrahına eklenmemesi sonucunda vergi oranının olması gerekenden düşük hesaplanması hususudur.

Bununla birlikte Kurumlarda çalışan avukat ve diğer personele verilen vekalet ücreti ile diğer ödemelerin kümülatif toplamının tek işverenden elde edilen ücret olarak vergilendirilmesi gerektiği hususu Sayıştay 6. Dairesinin 07.03.2013 tutanak tarih ve 131 ilam numaralı Kararında irdelenmiş ve avukat ve diğer personele yapılan vekalet ücreti ödemelerinin tamamının Gelir Vergisi Kanunu bakımından ücret niteliğinde olduğuna Karar verilmiştir. Söz konusu karar 21.04.2015 tutanak tarihli ve 40292 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararı ile onanarak kesinleşmiştir.

Buna göre; yapılan açıklamalar doğrultusunda Kurum tarafından söz konusu uygulamanın düzeltilmesi ve vekalet ücreti ödemelerinin de ilgililerin kümülatif vergi matrahına eklenmesi suretiyle vergi oranının olması gerektiği gibi uygulanması gerektiği açıktır.

BULGU 21: Kurum İşçi Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Mevzuata Aykırı Olarak Görevlendirilmesi

Personel atama ve görevlendirme işlemlerinde yapılan incelemeler neticesinde; Kurum işçi kadrosunda yer alan personellerden 4 kişinin çeşitli belediyelerde, 4 kişinin ise Valilik emrinde mevzuata aykırı olarak görevlendirildiği görülmüştür.

Öncelikle 2560 sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un hiçbir maddesinde İSKİ personelinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici görevlendirilebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Bu nedenle belediyelere yapılan görevlendirmeler ile Valilik emrine yapılan görevlendirmelerin ayrı ayrı değerlendirilmesi doğru olacaktır.

İlk olarak belediyelere yapılan görevlendirmeler incelendiğinde görevlendirmelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasına dayandırıldığı görülmektedir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının ilk cümlesi "**Belediye**, *belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda...*" şeklinde başlamakta ve diğer tüm bentler bu cümle ile bağlanmaktadır. Söz konusu maddenin iki ve üçüncü fıkralarında bağlı kuruluşlardan bahsedilmesine rağmen birinci fıkroda sadece belediyelerden bahsedilmiş, bağlı kuruluşlar hakkında bir tanıma yer verilmemiştir. Ayrıca ilk fıkra uyarınca yapılacak işlemler belediye meclis kararı alınmasına bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 2'nci maddesinde Kanun'un Belediyeleri kapsayacağı belirtilmiş, "*Tanımlar*" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise "*Belediye*" tanımı belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak yapılmıştır. Kanun'un ilerleyen maddelerinde de aynı prensiple belediyeler hakkındaki hükümlere yer verilmiş, diğer kurum, kuruluş ve idare ile ilgili hüküm ifade edebilecek maddelerde bu idareler ayrıca zikredilmiştir. Mesela belediyelere bağlı kuruluşlar Kanun kapsamında olmamasına rağmen Kanun'un 15, 38, 49 ve 55 gibi bir kısım maddelerinde zikredilerek bu madde ve ilgili fıkralardaki hükümlere tabi olacağı ifade edilmiştir. Bağlı kuruluşlarla ilgili düzenlemelerin yapıldığı tüm maddelerde belediye ve bağlı kuruluşlar ayrı ayrı zikredilmiş, bir başka deyişle bağlı kuruluşlar belediye tanımı içerisinde değerlendirilmemiştir. Dolayısıyla açıkça bağlı idarelerin yazılmadığı madde ve fıkralarda bu idarelerin de madde kapsamına dahil olduğunu söylemek mümkün değildir.

Bununla birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "*Tanımlar*" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde de "*Mahalli İdareler*" tanımı yapılmış ve bağlı idareler belediyelerin içinde değerlendirilmemiş ayrı bir ifade olarak mahalli idareler tanımı içerisine dâhil edilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda İSKİ personeli olan ve ayrıntılı bilgileri aşağıda yer alan işçilerin Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasına dayanılarak başka belediyelerde görevlendirilmesi mümkün değildir.

Tablo 14: Çeşitli Belediyelerde Görevlendirilen İşçilere İlişkin Detaylı Tablo

S.N.	Sic.No	Kadro Ünvanı	Geçici Görev Yaptığı Birim	Geçici Göreve Başlama Tarihi	Geçici Görevin Bitiş Tarihi
1	İ-2006/1005	İşçi	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI	06.12.2006	23.12.2014
				26.10.2015	26.01.2016
				27.01.2016	27.01.2017
				27.01.2017	27.01.2018
2	İ-2005/119	İşçi	BAŞAKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI	03.03.2017	03.03.2018
3	İ-2008/100	İşçi	KADIKÖY BELEDİYE BAŞKANLIĞI	30.11.2017	30.11.2018
4	İ-1998/443	İşçi	ÜSKÜDAR BELEDİYE BAŞKANLIĞI	06.05.2009	-

Yapılan incelemelerde yukarıda yer alan kişiler haricinde 4 işçinin de çok uzun süredir valilik emrinde görev yaptığı görülmüştür. Bu kişilere ilişkin bilgiye aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 15: Valilik Emrinde Görevlendirilen İşçilere İlişkin Detaylı Tablo

S.N.	Sic.No	Kadro Ünvanı	Geçici Görev Yaptığı Birim	Geçici Göreve Başlama Tarihi	Geçici Görevin Bitiş Tarihi
1	İ-1999/005	İşçi	İSTANBUL VALİLİĞİ	20.12.1996	15.01.2015
				15.01.2015	15.01.2016
				26.01.2016	15.01.2017
				15.01.2017	15.01.2018
				15.01.2018	15.01.2019
2	İ-1985/287	Şoför	İSTANBUL VALİLİĞİ	14.03.2005	15.01.2014
				15.01.2014	15.01.2015
				15.01.2015	15.01.2016
				15.01.2016	15.01.2017
				15.01.2017	15.01.2018
3	İ-1997/463	Şoför	İSTANBUL VALİLİĞİ	01.02.2010	15.01.2014
				15.01.2014	15.01.2015
				15.01.2015	15.01.2016
				15.01.2015	15.01.2017
				15.01.2017	15.01.2018
4	İ-2007/730	Şoför	İSTANBUL VALİLİĞİ	15.01.2018	15.01.2019
				13.06.2017	13.06.2018

Yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere ilk görevlendirme tarihinden itibaren ara verilmeksizin görevlendirme süreleri devamlı uzatılmış ve İSKİ'de İşçi kadrosunda bulunan

ve tüm mali hakları bu Kurum tarafından karşılanan kişiler geçici görevlendirme adı altında 22 yıl, 14 yıl, 8 yıl gibi sürekli sayılabilecek bir uzunlukta başka bir kurumda görev yapmışlardır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesinde Valilerin görev ve yetkileri sayılmış, aynı maddenin (g) bendinde aynen;

“Vali, il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dahil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini isteyebilir. Bu memurlar verilen işleri yapmakla ödevlidirler. Vali, keyfiyetten ilgili Bakanlığa ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüğe bilgi verir.” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan maddeden de anlaşılacağı üzere ilin genel ve mahalli hizmetleri için diğer kurumlardan geçici personel istihdamı mümkün kılınmış ancak bu istihdam kişinin asli vazifesine halel gelmemek şartına bağlanmıştır.

Hâlbuki yukarıda yer alan tablo ve görevlendirmelerden de rahatça anlaşılacağı üzere söz konusu kişilerin yıllardır asli görevleri ile bağları tamamen kesilmiş, ücret ve mali haklar dışında Kurumla hiçbir ilgileri kalmamıştır.

Kamu hizmetlerinin kurumların kendi personeli eliyle gördürülmesi temel ilke olmakla birlikte kısa sürede personel temini mümkün olmaması, olağanüstü şartların oluşması, geçici süreli olarak iş yükünde artış olması gibi istisnai ve arazi durumlarda kurumlar arasında geçici görevlendirmeye imkân sağlanmıştır. Buna karşın; geçici süreli görevlendirmenin sürekli bir hizmet gördürme usulüne dönüşmemesi ve amacı dışında kullanılmaması gerektiği açıktır.

Şayet daha uzun süreli görevlendirmeler her iki kurum tarafından isteniliyorsa o halde ya nakil işlemleri yapılmalı ya da 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında belediyelerin birim müdürü ve üstü kadrolarına geçici görevlendirme yapılmalıdır. Ancak bu durumda görevlendirme yapılan kişinin asli kadrosu üzerinden değil görevlendirildiği kadro üzerinden mali hakları alacağı ve bu hakların görevlendirmenin yapıldığı belediye tarafından karşılanacağı unutulmamalıdır.

İSKİ, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş, gelir ve giderleri ile tarife hesaplamalarını buna göre oluşturması öngörülmuş bir kurumdur. Kendi vazifesi dışında yapılan her hizmet, başka kurumların vazife ve hizmetleri gereği yapacakları harcamaları üstlenmesi kuruluş felsefesi ile uyuşmadığı gibi gelir, gider ve tarife hesaplamalarının da

istenilen şekilde yapılamaması sonucunu doğurmaktadır.

Sonuç olarak; İSKİ’de görev yapan işçi personelin belediyelerde görevlendirilmesinin yasal dayanağı bulunmamaktadır. Valilik emrinde görevlendirmelerde ise geçici nitelikte işler nazara alınmalı, işçilerin asli görevlerine hanel getirecek tarzda sürekli nitelikte görevlendirme yapılmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 4857 sayılı İş Kanunu'nun “Geçici iş ilişkisi” başlıklı 7’nci maddesi aynen alınarak işçinin geçici iş ilişkisi ile başka bir işverene devredilebileceği, ücret ödeme yükümlülüğünün devreden işverende devam edeceği, diğer işverenin de müteselsil sorumluluğunun olacağı,

Kamu kurumları tarafından bir kişiye işçi olarak ücret ödenebilmesi için bu kurum adına ihdas edilmiş işçi kadrosuna ya da vize edilmiş geçici işçi pozisyonlarından birine atanmasının zorunlu olduğu, bu şekilde bir atama olmadığı durumlarda ücret ödenmesinin mümkün bulunmadığı, kamu kurumları arasında geçici olarak işçi görevlendirilmesi hususunda kamu kurumlarına yetki veren genel bir düzenleme bulunmadığı,

657 sayılı Kanun’da başka kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilen devlet memurlarının aylıklarının hangi kurumlar tarafından verileceği ve hangi esaslar dâhilinde görevlendirmenin yapılacağına hüküm altına alındığı, ancak buna rağmen bazı kamu kurum kuruluşlarının teşkilat kanunlarında yeniden düzenleme yapılarak söz konusu görevlendirmelerin işçi personelin görevlendirmesini de kapsayacak şekilde genişletildiği,

Bu kapsamda gerek 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu’nda gerek 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’da gerekse de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda çeşitli hükümlere yer verilerek diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilebilecekler arasına işçi personelin de katıldığı,

Kurum açısından daimi işçi personelin kurumlar arası nakli mümkün olmaması, Valilik ve ilçe belediyelerinden personel görevlendirilmesi taleplerinin gelmesi, kamu yararı ve hizmetlerin etkin yürütülmesi ilkeleri çerçevesinde işçi personelin valilik ve belediyelere geçici görevlendirmelerinin gerçekleştirildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak 4857 sayılı Kanun’un “Geçici iş ilişkisi” başlıklı 7’nci maddesinin bulgu konusu tespitinde dayanak alınması mümkün değildir. Zira mezkur maddede “geçici iş

ilişkinin” özellikli durumlarda yapılabileceği belirtilmiş, maddenin dördüncü fıkrasında kamu kurum ve kuruluşlarında maddenin ikinci fıkrası kapsamında geçici iş ilişkisi kurulamayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Kamu kurumları tarafından herhangi bir harcama yapılabilmesi, personel devrinin gerçekleşmesi, geçici personel istihdamı yapılması gibi tüm konularda söz konusu işlemlerin yapılabilmesine imkan veren yetkilerin kanunlarda tanımlanmış olması gerekmektedir. Kanunlarda herhangi bir tanımlama yapılmamış olması kurum personelinin başka bir kurumda istihdam edilmesi için yeterli değildir. Yukarıda da bahsedildiği gibi 2560 sayılı Kanun’da işçi personelin başka bir kurumda geçici görevlendirilebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Nitekim Kurum cevabında da sözkonusu husus tekrarlanmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda memurların geçici görevlendirilmesine ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmesine rağmen işçi personel hakkında genel bir düzenleme yapılmamış olması bazı kurumları kendi teşkilat kanunlarında söz konusu düzenlemeyi yapmaya mecbur bırakmıştır. Dolayısıyla kendi teşkilat kanununda böyle bir hüküm bulunmayan kurumların işçi kadrosunda istihdam edilen personeli geçici görevle başka kuruma gönderebilmeleri mümkün değildir.

Bununla birlikte geçici görevlendirmenin yapılacağı kurumun kendi teşkilat kanununda veya diğer kanunlarda bu işleme cevaz veren bir hükmün bulunması da yeterli olabilecektir. Ancak yukarıda da bahsedildiği gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesi İSKİ’de görevli işçi personelin diğer belediyelerde geçici görevlendirilmesi için uygun değildir. Zira söz konusu maddede açıkça belediyelerin, belediye meclisi kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak yapacakları personel görevlendirmesinden bahsedilmiştir. “Belediye” tanımının içerisine bağlı idarelerin girmediği ve giremeyeceği yukarıda detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Bu nedenle belediyelere kısa süreli de olsa işçi personelin geçici görevlendirilmesi mümkün değildir.

Her ne kadar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9’uncu maddesinde; valilerin, il içindeki idare ve müesseselerde çalışan kişilerden bazı hizmetlerin görülmesini isteyebileceği düzenlenmiş ise de, söz konusu maddede açıkça “uzman ve fen kollarına dahil” ve “asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla” ifadelerine yer verilerek yapılacak görevlendirmelerin sınırsız ve kuralsız olmadığı, işçinin asli vazifesinin sekteye uğramaması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle 10-15 yıl gibi uzun süre devam eden ve geçici görevlendirme yapılan personelin maaş ve özlük hakları dışında kadrosunun bulunduğu kurumla hiçbir ilgisinin kalmadığı, asli vazifenin sekteye uğraması bir tarafa asli vazife diye bir kavramın dahi olmadığı

geçici görevlendirmelerin söz konusu maddeye dayanarak yapılması da mümkün değildir.

Buna göre İSKİ’de görev yapan işçi personelin belediyelerde geçici görevlendirme uygulamasına son verilmesi, Valilik emrinde yapılacak görevlendirmelerde ise görevlendirmenin istisnai, acil ihtiyaç ve geçici nitelikleri sağlaması, asli vazifelerin sekteye uğramasına mahal verilmemesi önem arz etmektedir.

BULGU 22: Kurum Memur Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Mevzuata Aykırı Olarak Uzun Süreli Görevlendirilmesi

Personel atama ve görevlendirme işlemlerinde yapılan incelemeler neticesinde; memur personelden 12 kişinin diğer kamu kurumlarında geçici görevlendirme ile istihdam edildiği ancak söz konusu görevlendirmelerden 4 tanesinde açıkça mevzuata aykırı işlem yapıldığı görülmüştür.

2560 sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinde İSKİ personelinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olduğu belirtilmiş, bunun dışındaki maddelerde ise personelin diğer kamu kurumlarında geçici görevlendirilebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Geçici görevlendirmeye ilişkin hususlar genel olarak 657 sayılı Kanun’un “*Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme*” başlıklı Ek 8’inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde geçici süreli görevlendirme süresinin ***bir yılda altı ayı geçemeyeceği*** açıkça hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkrada belirtilen hâller dışında memurların, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, ***Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü*** alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesinin altıncı fıkrasında da belediyelerde müdür ve üstü görevlerde geçici olarak istihdam edilecek kamu görevlileri hakkında düzenleme yapılmıştır. Söz konusu maddede süre sınırı koyulmamış ancak görevlendirilen personelin mali haklarını görevlendirildikleri kadrodan alacakları ve bu hakların görevlendirmenin yapıldığı belediye tarafından karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Özetle; İSKİ’de görevli memurlar diğer belediyelerde iki şekilde geçici

görevlendirilebilirler. Şayet 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesi uyarınca bir görevlendirme olursa tüm mali haklarını İSKİ'den almaya devam ederler ancak bu çeşit bir görevlendirme DPB'nin uygun görüşü olmadan 6 ayı geçemez. Şayet 5393 sayılı Kanun gereği müdür ve üstü görevler için geçici görevlendirme yapılırsa bu durumda süre sınırı olmaz ancak tüm mali haklar görevlendirilen kadro üstünden ödenir ve belediye tarafından karşılanır.

Yapılan incelemelerde aşağıda ayrıntısı belirtilen 4 memur personelin 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesine göre görevlendirilmesine rağmen Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü olmaksızın kesintisiz olarak 4-5 yıldır başka belediyelerde çalıştığı ve tüm mali haklarını İSKİ'den aldıkları görülmüştür.

Tablo 16: Çeşitli Belediyelerde Görevlendirilen Memurlara İlişkin Detaylı Tablo

S.N.	Sicil	Kadro Unvanı	Kadro Birimi	Geçici Görev Yaptığı Birim	Geçici Göreve Başlama Tarihi	Geçici Görevin Bitiş Tarihi
1	2009/003	Müfettiş	İSKİ Teftiş Kurulu Başkanlığı	BEYOĞLU BELEDİYE BAŞKANLIĞI	30.01.2013	30.07.2013
					30.07.2013	30.01.2014
					30.01.2014	30.01.2015
					30.01.2015	30.01.2016
					30.01.2016	30.01.2017
					30.01.2017	30.01.2018
2	2009/006	Müfettiş	İSKİ Teftiş Kurulu Başkanlığı	ZEYTİNBURNU BELEDİYE BAŞKANLIĞI	13.10.2014	13.04.2015
					13.04.2015	13.10.2015
					13.10.2015	13.04.2016
					13.04.2016	13.10.2016
					13.10.2016	13.04.2017
					13.04.2017	13.10.2017
3	2008/007	Avukat	İSKİ Hukuk Müşavirliği	KÜÇÜKÇEKMECE BELEDİYE BAŞKANLIĞI	16.06.2014	16.06.2015
					16.06.2015	16.12.2015
					16.12.2015	06.06.2016
					06.06.2016	06.12.2016
					06.12.2016	06.06.2017
					06.06.2017	06.12.2017
4	1993/023	Şube Müdürü	İSKİ Planlama ve Proje Dai.Bşk. Kanal Proje Müdürlüğü	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI Anadolu Yakası Raylı Sistem Müdürlüğü	17.12.2012	17.12.2013
					17.12.2013	17.12.2014
					17.12.2014	17.12.2015
					17.12.2015	17.12.2016
					17.12.2016	17.12.2017
					17.12.2017	17.12.2018

Yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere ilk görevlendirme tarihinden itibaren ara verilmeksizin süreler devamlı uzatılmış ve İSKİ’de memur olarak görev yapan, Kurum bütçesinden her türlü özlük hakları karşılanan kişiler uzun yıllar boyunca başka kurumlarda görev almışlardır.

Söz konusu görevlendirme yazılarında 657 sayılı Kanun’un Ek 8’inci maddesi ve Devlet Personel Başkanlığı’nın 04/06/2012 tarih ve 10574 sayılı görüşü ile 18/02/2015 tarih ve 1170 sayılı görüşü dayanak olarak alınmıştır.

657 sayılı Kanun’un yukarıya alınan maddesinde de açıkça belirtildiği üzere görevlendirmenin bir yılda 6 ayı -Devlet Personel Başkanlığı’nın uygun görüşü olmadan- geçmesi mümkün değildir. Yukarıda belirtilen görevlendirmeler için Devlet Personel Başkanlığı’ndan alınmış herhangi bir onay yazı bulunmamaktadır. Görevlendirmelerde dayanak gösterilen DPB görüşleri ise başka kurumlar tarafından sorulan sorulara ait görüşlerdir. Kaldı ki söz konusu görüşlerde bir yılda 6 ayı geçen görevlendirmeler için Başkanlığın uygun görüşü alınması gerektiği, görevlendirme yapan kurum veya görevlendirilen kurum tarafından her defasında gerekçeleri ile beraber tekrar başvuru yapılması gerektiği açıkça belirtmiştir.

657 sayılı Kanuna göre kurumların asli ve sürekli mahiyetteki hizmetleri devlet memurları eliyle görülmektedir. Süreklilik arz eden hizmetler için personel sayısının yetersiz olması durumunda kadro imkânları dikkate alınarak açıktan veya naklen memur istihdam etme imkânı bulunmaktadır. Hizmetlerin kurumların kendi personeli eliyle gördürülmesi temel ilke olmakla birlikte kısa sürede personel temini mümkün olmaması, olağanüstü şartların oluşması, geçici süreli olarak iş yükünde artış olması gibi istisnai ve arızı durumlarda kurumlar arasında geçici görevlendirmeye imkân sağlanmıştır. Buna göre; 657 sayılı Kanun uyarınca yapılan geçici süreli görevlendirmenin sürekli bir hizmet gördürme usulüne dönüşmemesi ve amacı dışında kullanılmaması gerektiği açıktır.

Şayet daha uzun süreli görevlendirmeler her iki kurum tarafından isteniliyorsa o halde ya nakil işlemleri yapılmalı ya da 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında belediyelerin birim müdürü ve üstü kadrolarına geçici görevlendirme yapılmalıdır. Ancak bu durumda görevlendirme yapılan kişinin asli kadrosu üzerinden değil görevlendirildiği kadro üzerinden mali hakları alacağı ve bu hakların görevlendirmenin yapıldığı belediye tarafından karşılanacağı unutulmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 657 sayılı Kanun'un geçici görevlendirmeler ile ilgili Ek 8'inci maddesine aynen yer verilmiş, "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86 maddesi kamu idaresi cevabına alınarak personelin çeşitli sebeplerle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceğinin düzenlendiği belirtilmiştir.

Ayrıca bulguda bahsi geçen ve Beyoğlu Belediye Başkanlığında görevlendirilen kişinin 23 Mart 2018 tarihi itibarıyla kurumdan tamamen ayrıldığı ve naklen atandığı, Küçükçekmece Belediye Başkanlığında görevlendirilen kişinin 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesine göre 1. derece hukuk işleri müdürü olarak vekâleten görevlendirildiği, diğer iki personel hakkında ise geçici görevlendirme sonunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre işlem yapılacağı,

Yapılan görevlendirmelerin tamamında işin aciliyeti, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi, kamu hizmetlerinin etkin, hızlı, verimli ve aksatılmadan yürütülmesi ilkelerinin gözetildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak İSKİ personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir ve bu Kanun'a göre kurumlar arası geçici süreli görevlendirmenin Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü olmaksızın bir yıl içerisinde 6 ayı geçemeyeceği açıktır.

İSKİ'de görevli memurların belediyelerde geçici görevlendirilmelerinde yukarıda da bahsedildiği gibi iki ihtimal bulunmaktadır. Kurum ya 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesine göre bir yıl içinde 6 ayı geçmeyen görevlendirmeler yapacak ve görevlendirilen kişilerin tüm mali hakları İSKİ tarafından karşılanacak ya da müdür ve üstü görevler için 5393 sayılı Kanun gereği görevlendirme yapılacak ve tüm mali haklar görevlendirildiği belediye tarafından ödenecek.

Hem 657 sayılı Kanun'a göre görevlendirme yapılıp hem de 6 ayın dolmasını müteakip "bir yıl içinde altı ayı geçemez" hükmünü nazara almadan altışar aylık uzatmalarla görevlendirmenin devam ettirilmesi ve bu şekilde 4-5 yıl aralıksız görevlendirme yapılması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na açıkça aykırıdır.

Şayet diğer kurumların süreklilik arz eden hizmetleri için görevlendirme yapılması gerekiyorsa bunun geçici görevlendirme şeklinde değil açıktan veya naklen memur istihdam edilmesi şeklinde yapılması doğru bir uygulama olacaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta bahsi geçen görevlendirmelerden bir tanesinin 2018 yılının Mart ayında naklen atama şekline dönüştürüldüğü belirtilmişse de 2018 öncesi 5 yıllık süreçte gerçekleşen hatalı uygulamanın sebebine ilişkin herhangi bir beyanda bulunulmamıştır.

Zeytinburnu Belediyesi ve İBB’de görevlendirilen iki personel yaklaşık 5-6 yıldır mevzuata aykırı bir şekilde görevlendirilmişlerdir. Söz konusu hata fark edildiği anda derhal düzeltici işlem yapılması gerekirken geçici görev süresinin bitmesinin beklenmesi kamu yönetimi açısından doğru bir yaklaşım değildir.

657 sayılı Kanun’un 86’ncı maddesinde belirtilen vekalet görevi de geçici görevlendirme usullerinden bir tanesidir. İlgili kadroya asaleten atama yapılmamakta, kurum içinden, kurum dışından veya açıktan kişiler ilgili kadronun işini geçici olarak yapmaktadırlar. Mezkur maddede kurum dışından geçici görevlendirilenlerin süresiz ve sınırsız bir şekilde vekalet görevini ifa edebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Bu nedenle geçici görevlendirme sebeplerinden birisi olan diğer kurumda vekaleten görev verilmesi işinin de Kanun’un Ek 8’inci maddesine uygun olarak yapılması, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü olmaksızın bir yıl içerisinde 6 ayın üzerinde görevlendirme yapılmaması gerekmektedir.

Kurumların asli ve sürekli mahiyetteki hizmetlerinin Kurumun kendi kadrolu personeli tarafından sağlanması, personel sayısında yetersizlik olması durumunda bu eksikliğin açıktan veya naklen memur istihdam etme şeklinde giderilmesi, geçici görevlendirmelerin ancak arızı, acil ve olağanüstü durumlarda yapılması, geçici görevlendirmenin sürekli bir hizmet gördürme usulüne dönüştürülmemesi ve 657 sayılı Kanun’da yazılı hükümlerin tam olarak uygulanması doğru bir uygulama olacaktır.

BULGU 23: Koruma ve Güvenlik Memurlarına Kıyafet Alımı İşinde Maliye Bakanlığınca Belirlenen Standart Fiyatların Göz Önünde Bulundurulmaması

Kurumun ihale işlemlerinin incelenmesi neticesinde, koruma ve güvenlik memurlarına kıyafet alımı ihalesinde 2017 yılı için Maliye Bakanlığınca belirlenen standart fiyatların İdare tarafından göz önünde bulundurulmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 211’inci maddesinde Devlet memurlarından hangilerinin ne şekilde giyecek yardımından faydalanacaklarının Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit

olunacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu giyecek yardımının uygulanmasına yönelik olarak “Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği” hazırlanmıştır.

Mezkûr Yönetmelik’in 2’nci maddesinde giyecek eşyası verilecek personelin, kadro unvanları ve hizmet sınıfları itibariyle ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterildiği; 4’üncü maddesinde giyecek yardımının kurum tarafından temin edilerek ayni olarak verileceği; 11’inci maddesinde de kurum ve kuruluşların, verilecek giyim eşyalarını Maliye ve Gümrük Bakanlığınca belirlenecek standart fiyatları göz önünde bulundurmamak suretiyle tabi oldukları ihale mevzuatına göre karşılayacağı ifadelerine yer verilmiştir. Yönetmelik’e ekli I sayılı cetvelde açık ve kapalı yerde çalışan koruma ve güvenlik görevlilerine verilecek giyim eşyasının cinsi, miktarı, kullanma süresi ve niteliği belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından 01.03.2017 tarihinde 45516914-110.01.16.03-[457-3]-2071 sayılı yazı ile “Memurlara Verilecek Giyecek Eşyalarının Azami Birim Fiyat Listesi” belirlenmiştir. Kurum 06.11.2017 tarihinde “Melbusat alımı” işi için ihaleye çıkmış ve 244.430,00 TL bedel üzerinden ihale üzerinde bırakılan firma ile sözleşme imzalanmıştır.

Aşağıdaki tabloda ise memurlara verilecek giyecek eşyalar için Maliye Bakanlığınca 2017 yılı için belirlenen azami birim fiyatlar ile sözleşme kapsamında ödenen tutarlar karşılaştırılmıştır.

Tablo 17: Giyecek Eşyalara Ödenen Tutarlar ile Ödenebilecek Azami Birim Fiyatlar

Cinsi	Miktarı (Adet) (m)	Ödenen Tutar (TL) (a)	2017 Yılı KDV Hariç Birim Fiyatlar (TL) (b)	Toplam Fark (TL) [(a-b)*m]
Mont	2,00	250,00	64,00	372,00
Parka/Yağmurluk	230,00	290,00	31,30	59.501,00
Kışlık Ayakkabı	287,00	150,00	40,70	31.369,10
Kravat	287,00	10,00	5,53	1.282,89
Kaban	195,00	250,00	144,11	20.648,55
Pantolon	289,00	150,00	30,53	34.526,83
Gömlek	574,00	40,00	19,72	11.640,72
Çorap	574,00	5,00	2,80	1.262,80
Deri Ceket	1,00	500,00	129,50	370,50
Deri Eldiven	238,00	30,00	10,71	4.591,02
Bere	287,00	20,00	10,82	2.634,66
			TOPLAM	168.200,07

Yukarıdaki tabloda detayları görüleceği üzere 2017 yılı için belirlenen azami birim fiyatlar ile Kurum tarafından söz konusu giyecekler için ödenen tutarlar arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Özetle, Kurumun koruma ve güvenlik memurlarına aynı olarak dağıtılmak üzere aldığı giyecekler için mezkûr Yönetmelik hükümlerine uymayarak, Maliye Bakanlığınca belirlenen azami tutarların üzerinde fiyatlarla alım yaptığı görülmektedir.

Mevzuat hükümlerine uyulmayarak azami tutarların üzerinde oluşan fiyatlarla alınan giyecekler nedeniyle Kurumun 168.200,07 TL tutarında fazladan maliyete katlandığı görülmektedir. Kaynakların ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak açısından mevzuat hükümlerine uyulması ve Maliye Bakanlığınca belirlenen azami tutarların üzerinde bedel ödenmesinin önüne geçilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 11'inci maddesine yer verilerek ilgili maddede kurum ve kuruluşlar tarafından temin edilecek giyim eşyalarında Maliye ve Gümrük Bakanlığınca belirlenecek standart fiyatların göz önünde bulundurulmak suretiyle tabi olunan ihale mevzuatına göre karşılanması gerektiğinin belirtildiği,

Söz konusu hükmün uygulama birliğinin sağlanmasını temin amacıyla yürürlüğe konulduğu, “*standart fiyatların aşılması*” ilkesi yerine “*standart fiyatların göz önünde bulundurulması*” ilkesinin getirildiği, dolayısıyla bağlayıcılığının olmadığı, ihale sırasında göz önünde bulundurulması gerektiği ancak limit teşkil eden fiyatlar anlamına gelmediği, Ticaret Odası, Sanayi Odası, Borsa gibi kuruluşlardan sorulan ve tahmini bedel tespit edilirken dikkate alınması gereken kriterlerden biri olarak anlaşılması gerektiği, bu fiyatların aşılması şeklinde bir zorunluluk ya da sınırlamanın ilgili yasal düzenlemede yer almadığı,

Esasen piyasa şartları da göz önünde bulundurulurken yaklaşık maliyet hesabına da dâhil edilmediği, Kurumun hizmet ettiği il, personelin temsil kabiliyeti ve sağlığı ile piyasa rayiç bedelleri göz önünde bulundurulurken ihale yapıldığı ve ihalede en düşük teklifi veren istekli üzerinde ihalenin bırakıldığı, alınan kıyafetlerin özellikleri incelendiğinde kamu zararının aksine kaynakların ekonomik ve verimli kullanıldığı anlaşılabileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta bulguya iştirak edilmemiş, Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen fiyatların bağlayıcılığının olmadığı ve limit teşkil etmediği belirtilmiştir. Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği'nin 11'inci maddesine istinaden Maliye Bakanlığı tarafından 01.03.2017 tarihinde yayınlanan 45516914-

110.01.16.03-[457-3]-2071 sayılı genelgede aynen;

“Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliğinde yer alan düzenlemelere ilişkin olarak farklı uygulamaların önlenmesi, uygulama birliğinin sağlanması ve oluşabilecek tereddütlerin giderilmesi amacıyla aşağıdaki açıklamaların yapılması gerekli görülmüştür.

1) Yönetmeliğe ekli I ve II sayılı cetvellerdeki giyim eşyaları esas alınarak hazırlanan “Memurlara Verilecek Giyecek Eşyalarının Azami Birim Fiyat Listesi” Ek:1 de yer almaktadır. Kurum ve kuruluşlar, aynı olarak verecekleri giyim eşyalarında belirlenmiş olan bu fiyatları aşmayacak şekilde ihale mevzuatına göre işlem yapacaklardır.” denilerek yoruma mahal bırakmayacak şekilde, idarelerin belirlenen fiyatları aşmayacak şekilde işlem yapmaları gerektiği ifade edilmiştir. Genelgenin ekinde de aynı olarak verilecek giyecekler için azami birim fiyatlar belirtilmiştir. Kaldı ki ihale kapsamında temin edilen giyecekler için ödenen tutar ile Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen azami birim fiyatlar arasındaki fark kabul edilebilir nitelikte yoktur.

Sayıştay 3. Dairesi tarafından verilen 06.01.2015 tarih, 240 sayılı Karar ve 139 sayılı ilamda “yapılan giyim eşyası alımlarında, Maliye Bakanlığınca belirlenen azami sınırlar aşılarak kamu zararına sebebiyet verildiği” ifadesine yer verilerek aynı konu hakkında tazmin hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar neticesinde, Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliği uyarınca yapılan kıyafet alımlarında, Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen azami fiyat sınırlarına uyulması gerektiği açıktır.

BULGU 24: Kurumda Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullanılmaması

İdare bünyesinde görev yapan 3.870 kadrolu işçi bulunduğu, bu işçilerden ücretli yıllık izin hakkı bulunan 3.509 kişi olduğu, yıllık ücretli izin hakkı bulunan bu işçilerden 201 tanesinin 90 günden fazla izin hakkına sahip olduğu tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanununun;

“Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri” başlıklı 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği,

“Yıllık ücretli iznin uygulanması” başlıklı 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu,

“Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti” başlıklı 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,

“İzinlere ilişkin düzenlemeler” başlıklı 60'ıncı maddesinde ise 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 usullerin ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin nasıl olacağına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan 4857 sayılı Kanun'un yıllık ücretli izin hakkını düzenleyen maddelerine göre işçilerin yıllık ücretli izin hakkından feragat etmesine cevaz verilmemekte, işverenin de işçilere sürekli bir şekilde yıllık izin vermesi zorunlu tutulmaktadır. Aksi bir uygulamada, hem işçi yıllık dinlenme sürelerini gerçekleştirilerek Kanun hükümleri ile ulaşılmak istenen amaca aykırı işlem yapılmakta hem de işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği yıllık ücretli izin hakkı ücret alacağına dönüşmektedir.

Kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi, işçilerin izin kullanmaktan kaçınarak feragat edebilmelerine neden olmaktadır. Kurum veya birim yetkililerinin buna izin vermemesi, Anayasal bir hak olan izni, işçilere kullandırması gerekir. Zira birikmiş izin alacaklarının ücrete dönüşmesi halinde, kurum bütçesine mali açıdan yüksek tutarlı bir yük getirdiği açıktır.

Yapılan incelemede, Kurum bünyesinde 3.870 kadrolu işçinin görev yaptığı, görev yapan işçilerden 3.509 kişinin yıllık ücretli izin hakkı bulunduğu, yıllık ücretli izin hakkı bulunan bu işçilerden 5'inin 300 iş gününün üzerinde, 10'unun 200 ila 300 iş günü arasında, 115'inin 100 ila 200 iş günü arasında, 71'inin ise 90 ila 100 iş günü arasında yıllık ücretli izin hakkı bulunduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca, 3.509 kişinin toplam 133.604 iş günü yıllık ücretli izin hakkına sahip olduğu, 133.604 iş gününden 14.104'ünün ise 1992-2012 yılları arasında hak kazanılan ücretli yıllık izinler olduğu görülmüştür.

İşçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, bu suretle Kurum için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçilmesi ve 4857 sayılı Kanun'un işçilerin dinlendirilmesi ile ulaşmak istediği amaca uygun hareket edilmesi açısından daha uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle yıllık izin ve dinlenme hakkının anayasal bir hak olarak düzenlendiği, Anayasa'da söz konusu hususun kanun ile düzenleneceğinin bildirildiği, bu kapsamda 4857 sayılı Kanun'un 53 ila 60'ncı maddelerinde söz konusu hakkın vazgeçilmez, ekonomik ve sosyal bir hak olarak düzenlendiği, 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği, yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde izin hakkının sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, işçinin yıllık ücretli izne çıkma talebinde bulunmadığı gerekçesiyle işverenin bu yükümlülükten kurtulamayacağı, 60'ncü maddesinde ise yıllık ücretli izinler ile alakalı detaylı hususların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, buna ilişkin Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin yürürlüğe girdiği ifade edilmiştir.

Ayrıca İç Denetim Birim Başkanlığı tarafından 2015 yılında söz konusu husus ile ilgili denetim yapıldığı, tüm birimlerin uyarıldığı ve takibinin yapılması gerektiğinin bildirildiği,

Bundan sonra yıllık izinlerin cari yıl içerisinde kullanılmasının esas olacak şekilde uygulamaya geçildiği, geçmiş yıllardan biriken yıllık izinler ise bir program dâhilinde hızlı bir şekilde kullandırılacağı, bununla ilgili 22 Ocak 2018 tarihinde tebliğ yayınlandığı ve buna göre yıllık izinlerin kullandırılmasına başlandığı ve söz konusu hususun sıkı bir şekilde takip edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilerek, 2018 yılı Şubat ayından itibaren işçi personelin geçmiş yıllara ait yıllık izinlerinin bir program dahilinde kullandırılmak üzere tebliğ yayımlandığı, söz konusu tebliğe ilişkin uygulamaların İnsan Kaynakları Şube Müdürlüğüne sıkı bir şekilde takip edileceği belirtilmektedir.

Bulguda da belirtildiği üzere Kurum için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçilmesi adına işçilere 1992 yılından bu yana birikmiş olan ücretli yıllık izinlerinin kullandırılması önem arz etmektedir. Konunun takibine izleyen denetim dönemlerinde devam

edilecektir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

İSKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ					
2017 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF HESAPLAR		2017 YILI	PASİF HESAPLAR		2017 YILI
I	DÖNEN VARLIKLAR		III	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
A	Hazır Değerler	375.407.664,83	A	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	9.437.806,16
100	Kasa Hesabı	0,0	300	Banka Kredileri Hesabı	0,0
101	Alınan Çekler Hesabı	89.328,00	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	9.437.806,16
102	Banka Hesabı	342.788.506,18	304	Carı Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0,0
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı	835.750,77	309	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,0
104	Proje Özel Hesabı	0,0	B	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,0
105	Döviz Hesabı	0,0	310	Carı Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	0,0
106	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,0	C	Faaliyet Borçları	153.100.950,37
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı	0,0	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	153.100.950,37
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	33.365.581,42	322	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0,0
B	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,0	D	Emanet Yabancı Kaynaklar	69.191.049,86
117	Menkul Varlıklar Hesabı	0,0	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	328.184,69
118	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,0	333	Emanetler Hesabı	68.862.865,17
C	Faaliyet Alacakları	1.084.190.920,69	E	Alınan Avanslar	0,0
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	989.156.234,74	340	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,0
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	95.034,685,95	349	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,0
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	0,0	F	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	49.503.822,82
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hs.	0,0	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	28.163.137,40
127	Diğer Faaliyet Alacakları	0,0	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	8.522.667,83

D	Kurum Alacakları	369.500.000,00	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	12.818.017,59
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	369.500.000,00	363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	0,0
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0,0	368	Vadesi Geçmiş Ertelemiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	0,0
E	Diğer Alacaklar	280.459.589,28	G	Borç Ve Gider Karşılıkları	118.024.085,60
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	280.459.589,28	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	81.713.420,15
F	Stoklar	240.940.532,85	379	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	36.310.665,45
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	239.299.491,52	H	Gelecek Aylara Ait Giderler	1.013.146,59
153	Ticari Mallar Hesabı	0,0	380	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	769.351,51
157	Diğer Stoklar Hesabı	1.641.041,33	381	Gider Tahakkukları Hesabı	243.795,08
G	Ön Ödemeler	6.413.560,88	I	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	4.336.908,53
160	İs Avans Ve Kredileri Hesabı	0,0	391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0,0
161	Personel Avansları Hesabı	0,0	397	Sayım Fazlaları Hesabı	0,0
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	6.413.560,88	399	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	4.336.908,53
164	Akreditifler Hesabı	0,0	IV	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	
165	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve	0,0	A	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	138.836.417,83
166	Proje Özel Hesabından Verilen Avans Ve Akreditifler	0,0	400	Banka Kredileri Hesabı	0,0
167	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları	0,0	403	Kamu İdarelerine Malı Borçlar Hesabı	138.836.417,83
H	Gelecek Aylara Ait Varlıklar	5.865,14	404	Tahviller Hesabı	0,0
180	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	5.865,14	409	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,0
I	Diğer Dönen Varlıklar	20.625.641,87	B	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,0
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	20.625.641,87	410	Dış Mali Borçlar Hesabı	0,0
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0,0	C	Diğer Borçlar	557.247.576,30
197	Sayım Noksanları Hesabı	0,0	429	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	557.247.576,30

II	Duran Varlıklar		438	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	0,0
A	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,0	D	Alınan Avanslar	18.620.384,17
217	Menkul Varlıklar Hesabı	0,0	440	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,0
218	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,0	449	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	18.620.384,17
B	Faaliyet Varlıkları	6.075.850,86	E	Borç Ve Gider Karşılıkları	1.062.838.271,68
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	5.609.865,00	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	347.409.453,16
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	0,0	479	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	715.428.818,52
226	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	465.985,86	F	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	498.631,66
C	Kurum Alacakları	4.200.000.000,0	480	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0,0
232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	4.200.000.000,0	481	Gider Tahakkukları Hesabı	498.631,66
D	Mali Duran Varlıklar	143.816.660,86	G	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	92.025.889,33
240	Malı Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	53.244.707,31	499	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	92.025.889,33
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	90.571.953,55	V	Özkaynaklar	25.201.624.002,61
E	Maddi Duran Varlıklar	20.748.862.656,25	A	Net Değer Hesabi	15.652.725.036,26
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	3.295.668.471,59	500	Net Değer Hesabı	15.652.725.036,26
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	20.498.550.526,66	B	Yeniden Değerleme	0,0
252	Binalar Hesabı	4.553.703.818,04	522	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	0,0
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	174.291.995,13	C	Geçmiş Yıllar Faaliyet	8.463.661.422,28
254	Taşıtlar Hesabı	30.129.708,30	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	8.463.661.422,28
255	Demirbaşlar Hesabı	62.136.751,96	D	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,0
256	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0,0	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,0
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	11.399.340.308,57	E	Dönem Faaliyet Sonuçları	1.085.237.544,07
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	3.478.809.140,78	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	1.085.237.544,07
259	Yatırım Avansları Hesabı	54.912.552,36	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu	0,0
F	Maddi Olmayan Duran	0,0			
260	Haklar Hesabı	484.727.736,82			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

264	Özel Maliyetler Hesabı	0,0			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	484.727.736,82			
G	Gelecek Yıllara Ait	0,0			
280	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0,0			
H	Diğer Duran Varlıkları	0,0			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran	5.735,79			
297	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0,0			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	5.735,79			
	Aktif Toplam	27.476.298.943,51		Pasif Toplam	27.476.298.943,51
9	Nazım Hesaplar		9	Nazım Hesaplar	
90	Ödenek Hesapları		90	Ödenek Hesapları	
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,0	900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,0
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,0	901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,0
905	Ödenekli Giderler Hesabı	0,0	905	Ödenekli Giderler Hesabı	0,0
906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	0,0	906	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	0,0
907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0,0	907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0,0
91	Nakit Dışı Teminatlar		91	Nakit Dışı Teminatlar	
910	Teminat Mektupları Hesabı	769.702.251,51	910	Teminat Mektupları Hesabı	0,0
911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	0,0	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	769.702.251,51
912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0,0	912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0,0
913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,0	913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,0
914	Alınan Teminat Mektupları Hesabı	61.369.370.87	914	Alınan Teminat Mektupları Hesabı	0,0
915	Alınan Teminat Mektupları Karşılığı Hesabı	0,0	915	Alınan Teminat Mektupları Karşılığı Hesabı	61.369.370.87
92	Taahhüt Hesapları		92	Taahhüt Hesapları	
920	Gider Taahhütleri Hesabı	3.746.891.589,42	920	Gider Taahhütleri Hesabı	0,0
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	0,0	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	3.746.891.589,42
94	Değerli Kâğıt ve Özel Tahakkuk Hesapları		94	Değerli Kâğıt ve Özel Tahakkuk Hesapları	

T.C. Sayıştay Başkanlığı

948	Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı	2.681.912,33	948	Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı	0,0
949	Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Emanetleri Hesabı	0,0	949	Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Emanetleri Hesabı	2.681.912,33
99	Diğer Nazım Hesaplar		99	Diğer Nazım Hesaplar	
990	Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri	1.247.730.776,25	990	Kiraya Verilen İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri	0,0
999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	0,0	999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	1.247.730.776,25
	TOPLAM	5.828.375.900,38		TOPLAM	5.828.375.900,38
	AKTİF GENELTOPLAM	33.304.674.843,80		PASİF GENELTOPLAM	33.304.674.843,80

İSKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2017 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu					GİDERİN TÜRÜ	2015 YILI	2016 YILI	2017 YILI
	I	II	III	IV	V				
630	01					Personel Giderleri	494.549.060,63	542.701.034,74	607.764.363,87
630	02					Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet	97.258.479,36	106.319.358,40	110.144.355,13
630	03					Mal ve Hizmet Alım Giderleri	749.773.784,15	1.609.303.368,85	1.203.986.226,81
630	04					Faiz Giderleri	1.771.198,08	15.487,26	0,0
630	05					Cari Transferler	578.486.730,94	118.039.168,65	1.677.457.026,19
630	11					Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	41.406.501,21	38.969.065,37	33.434.564,89
630	12					Gelirlerin Ret ve İadesinden	142.777.176,26	148.169.584,72	162.455.623,77
630	13					Amortisman Giderleri	62.063.134,98	239.304.439,24	610.482.900,29
630	14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	63.096.829,68	62.308.362,19	66.949.965,54
630	20					Silinen Alacaklardan Kaynaklanan	0,0	0,0	0,0
630	25					Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devr. Mali	0,0	0,0	45.954,45

						Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler			
630	99					Diğer giderler	701.441,12	13.821.877,76	1.879.663,07
						TOPLAM	2.232.070.178,77	2.879.460.514,86	4.474.600.644,01
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu					GELİRİN TÜRÜ	2015 YILI	2016 YILI	2017 YILI
	I	II	III	IV	V				
600	01					Vergi Gelirleri	0,0	0,0	0,0
600	03					Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.930.035.380,93	4.590.667.464,80	4.804.847.616,76
600	04					Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	33.872,85	1.753.030,69	0,0
600	05					Diğer Gelirler	637.611.145,01	681.973.479,34	736.297.570,87
600	11					Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	12.211.712,96	10.857.560,83	18.569.662,80
600	25					Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler	0,0	0,0	123.337,65
						TOPLAM	4.579.892.111,75	5.285.251.535,66	5.559.838.188,08

	2015 YILI	2016 YILI	2017 YILI
GİDERLER TOPLAMI	2.232.070.178,77	2.879.460.541,86	4.474.600.644,01
GELİRLER TOPLAMI	4.579.892.111,75	5.285.251.535,66	5.559.838.188,08
FAALİYET SONUCU	1.774.080.967,02	2.405.790.993,80	1.085.237.544,07