



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# HATAY BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2017 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	9
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	10
8.	EKLER.....	23



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

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

Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi kamu kaynaklı faaliyet gösteren, kamu kaynağını geliri olarak kaydeden, bu gelirden harcama yapan kurumların kullandığı muhasebe sistemidir. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar nakit akışlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemi, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından kullanılır.

### **GELİR**

Kurumun faaliyeti dolayısıyla tahsil ettiği gelirlerin % 95'i su ücreti olarak veznelerden tahsil edilmektedir. Ayrıca yine postaneler, yetkili ödeme merkezleri, Anlaşmalı bankalar ve internet üzerinden tahsilat yapılabilmektedir. Tahsilat ve Gelir Müdürlüğüne bağlı 2 bölge ( Antakya Bölge Şefliği ve İskenderun Bölge Şefliği) vezne şefliğince 17 adet vezneden gelen tahsilatlar toplandıktan sonra bankalara gönderilmektedir Ertesi gün karşılaştırılıp, karara bağlanmaktadır. Muhasebe işlem fişine bağlanması işlemi ise, 2 şeflik bazında ertesi gün banka teslim tutanağı ve banka hesap ekstresi ile yapılmaktadır.. 2014 Nisan'dan itibaren bu sistem uygulanmaktadır.

### **GİDER**

Tahakkuk ve Kontrol Müdürlüğü Genel Ödemeler; resmi kurumlara karşı ve personel ile ilgili mali iş ve işlemler yüklenici firma ödemeleri Teminat ve kıymetli evraklar, taşınır ve taşınmaz, Ödeme emri belgesi Tahakkuk ve Kontrol Şube Müdürlüğüne geldikten sonra, hesap planı ve harcama belgeleri maddi eksiklik kontrolü yapıp ödeme yapılmaktadır. Ödeme emri belgesi hatasız ise muhasebece MİF bağlanarak ödemesi yapılmaktadır. Süreç bu şekilde işlemektedir.

Analitik bütçe sınıflandırması;

01.01.2005 tarihinden itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlarda, 01.01.2006 tarihinden itibaren

döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç) uygulamaya geçirilmiştir.

Böylece genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşların mali planlarının ve mali raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi ve mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmiştir.

HATSU bütçesi de analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır. Bütçe, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Usul Yönetmeliğinin “Bütçe Çağrısı ve Bütçe Tasarısı” başlıklı 3’üncü bölümüne uygun olarak Bütçe, Program ve AR-GE Şube Müdürlüğü tarafından hazırlanmaktadır.

HATSU Yönetim Kurulu tarafında bütçenin ön incelemesi yapılarak HATSU Genel Kurula havale (dolayısı ile büyükşehir belediyesi meclisine havale) edilir. Bağlı idare olması hasebiyle HATSU bütçesi de Büyükşehir Belediyesi kasım ayı Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanır. Bağlı idarelerde, büyükşehir belediye meclisi genel kurul sıfatı ile toplantı yaptığından, büyükşehir plan bütçe komisyonu aynı zamanda bağlı idare plan ve bütçe komisyonu olarak görev yapar. Plan ve bütçe komisyonu aynı zamanda kesin hesap komisyonu olarak da görev yapar.

## HATSU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

### 2016-2017 YILLARI BÜTÇE GELİR-GİDER DURUMU

#### A-GELİR BÜTÇESİ VE GERÇEKLEŞMELERİ

	GELİRİN ADI	2016 Gerçekleşme (TL)	2017 Gerçekleşme (TL)
03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	211,763,859.17	220.198.630,10
05	DİĞER GELİRLER	73,393,364.54	81.631.032,52
	<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>285,157,223.71</b>	<b>301.829.662,62</b>

**B-GİDER BÜTÇESİ VE GERÇEKLEŞMELERİ**

	<b>GİDERİN ADI</b>	<b>2016 Gerçekleşme (TL)</b>	<b>2017 Gerçekleşme (TL)</b>
01	PERSONEL GİDERLERİ	35,732,322.75	35.894.636,20
02	SOSYAL GÜV.KUR.DEV.PRİMİ GİD.	6,181,687.11	6.587.123,99
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	156,554,330.52	220.636.637,28
04	FAİZ GİDERLERİ	4,541,113.53	11.549.794,02
06	SERMAYE GİDERLERİ	162,222,408.56	227.591.612,75
	<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>365,231,862.47</b>	<b>502.259.804,24</b>

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 kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmekle 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 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: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenen ve 2017 Yılı İçinde Geçici Kabulleri Yapılan İşlerin Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile Tesis Makine ve Cihazlar Hesaplarına Aktarılmaması**

Geçici kabulü yapılmış 68.145.147,64 TL tutarındaki yatırımın, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından çıkarılarak yılı içinde ilgili hesaplara aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bölümünde yer alan “*Hesabın niteliği*” başlıklı 180'inci maddesinde aynen;

*“(1) 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 aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır.”*

“Hesabın işleyişi” başlıklı 181'inci maddesinde aynen:

*“(1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

a) *Borç*

...

b) *Alacak*

*1 - Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.”* hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yeni bir yatırıma başladıktan sonra ilk hakedişten başlamak üzere söz konusu yatırıma ait hakediş tutarları 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç kaydedilmeli ilgili yatırımın tamamlanıp geçici kabulünün yapılması ile birlikte ise 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının alacağına kayıt yapılarak hesaptan çıkarılmalıdır.

Kurumun ilgili birimlerinden alınan bilgilere göre 2017 yılı içinde geçici kabulleri yapılmış 6 yapım işine ilişkin sözleşme bedelleri toplamı 68.145.147,64 TL'dir. Bu tutarın aynı zamanda 258 hesabının da alacağını oluşturması ve 251 ile 253 hesaplarına aktarılması

gerekmektedir.

Söz konusu uygunsuzluğa ilişkin olarak yapılan iş süreci değerlendirmesinde, işi yaptırıp hizmete sokan birimlerin bu husustaki bilgi ve belgeleri muhasebe birimine zamanında vermediği, dolayısıyla da kayıtlara alınamadığı anlaşılmaktadır.

İlgili birimin gerekli bildirimleri tam ve zamanlı olarak muhasebe birimine yapmasını güvence altına alacak kontrol önlemleri oluşturulmasının uygun olacağı kanısındayız.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, 2017 Yılı içinde geçici kabulleri yapılan işlerin "258 Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabından çıkarılarak 251 ve 253 hesaplarına aktarıldığı belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgumuzda belirtilen hatalı kayıtlar 2018 yılında düzeltilmiştir.

Bulgu metninin sonuç bölümünde de vurgulandığı üzere söz konusu taahhüt işlerini yaptırıp hizmete sokan birimin muhasebe birimine gerekli bildirimleri tam ve zamanlı olarak yapmasını güvence altına alacak kontrol önlemleri oluşturulmasının bu tarz kayıt eksiklik ve hatalarını en aza indirmeye katkı vereceği kanısındayız.

## **BULGU 2: Yıl Sonu İtibarıyla Çıkartılan İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli İle Mizan Arasında İlk Madde ve Malzeme Hesabı ile Taşınır Hesabına İlişkin Uyumsuzluklar Bulunması**

Taşınır Mal Yönetmeliğinin "*Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi*" başlıklı 30'uncu maddesinde aynen:

*"(1)Taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri tarafından, kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarında ilgili stok ve maddî duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlardan; satın alma suretiyle edinilenlerin giriş işlemleri ile değer artırıcı harcamalar için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin bir nüshası ödeme emri belgesi ekinde, muhasebe birimine gönderilir. Diğer şekillerde edinilen taşınırların girişleri ve maddî duran varlık hesaplarında izlenen taşınırların çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin birer nüshasının, düzenleme tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesi zorunludur. (Ek cümle: 8/10/2012-2012/3832 K.) Ancak, aynı muhasebe biriminden hizmet alan harcama birimleri arasında yapılan taşınır devirlerinde,*

(2)...

(3) Muhasebe yetkilileri, taşınır girişve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları II nci düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydeder." hükümleri yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere taşınır kayıt kontrol yetkilileri tarafından düzenlenen taşınır işlem fişlerinin icmalini gösteren İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile muhasebe birimi tarafından üretilen diğer mali tabloların uyumlu olabilmesi için taşınır işlem fişlerinin muhasebe birimine gönderilmesi ve muhasebe birimince taşınırın cinsine göre ilgili hesaba kaydedilmesi gerekmektedir. Bu bilgi ve veri akışkanlığı ise muhasebe birimi ile diğer birimler arasında oluşturulacak koordinasyon ile sağlanabilecektir.

Yapılan incelemede muhasebe birimi ile diğer birimler arasında yukarıda bahsedilen akışın tam olarak sağlanamadığı görülmüştür. Örneğin kullanılan ilk madde ve malzemelere ilişkin ilgili birimler tarafından düzenlenen taşınır işlem fişlerinin tam ve zamanında muhasebe birimine gönderilmemesinden kaynaklı olarak 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabından çıkış kaydı muhasebece tam ve doğru bir şekilde yapılamamış ve bu hesabın olduğundan fazla gözükmeye neden olmuştur. Aynı şekilde 254 Taşıtlar Hesabındaki uyumsuzluğun da ilgili birimlerin düzenledikleri taşınır işlem fişlerini muhasebe birimine zamanında göndermemesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

İlgili birimin gerekli bildirimleri tam ve zamanlı olarak muhasebe birimine yapmasını güvence altına alacak kontrol önlemleri oluşturulmasının uygun olacağı kanısındayız.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, belirtilen eksikliklerin giderilerek yıl sonu itibarıyla çıkarılan İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Mizan arasındaki ilk Madde ve Malzeme Hesabı ile Taşıtlar Hesabına ilişkin uyumsuzlukların giderildiği belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgumuzda belirtilen ve mali tabloların güvenilirliği açısından risk teşkil eden hatalı kayıtlar 2018 yılında düzeltilmiş ve uyumsuzluk giderilmiştir.

Bulgu metninde de vurgulandığı üzere taşınır kayıt kontrol yetkilileri tarafından düzenlenen taşınır işlem fişlerinin icmalini gösteren İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile muhasebe birimi tarafından üretilen diğer mali tabloların uyumlu olabilmesi için taşınır işlem fişlerinin muhasebe birimine zamanında gönderilmesi ve muhasebe birimince taşınırın cinsine göre ilgili hesaba kaydedilmesi gerekmektedir. Bu bilgi ve veri akışkanlığı ise muhasebe birimi ile ilgili birimler arasında oluşturulacak koordinasyon ile sağlanabilecektir.

Belirtilen uyumsuzlukların tekrarlanmaması için muhasebe birimine gerekli bildirimleri tam ve zamanlı olarak yapılmasını güvence altına alacak kontrol önlemleri geliştirilmesinin gerekli olduğu kanısındayız.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Hatay Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “*Denetim Görüşünün Dayanakları*” bölümünde açıklanan hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

---

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Kanalizasyon Sistemine Yönelik Yapılan Harcamalardan Katılım Payı Alınmaması**

Harcamalara katılma paylarıyla ilgili olarak 2646 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun “Kanalizasyon harcamalarına katılma payı” başlıklı 87. Maddesinde;

*Belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, aşağıdaki şekilde kanalizasyon tesisi yapılması halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınır.*

a) Yeni kanalizasyon tesisi yapılması,

b) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi.

*İki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri nazara alınır”* denilmekte, 89-93. Maddelerinde de payların nasıl hesaplanacağı, tahakkuk ve tahsil şekli, zamanı gösterilmektedir.

Yapılan incelemeler ve kurum yetkililerinden alınan bilgilere göre kurumun, kanalizasyon sistemlerine yönelik 2017 yılında toplam 106.889.850,00 TL harcama yapılmış olmasına karşılık, kanalizasyon harcamalarına katılım payı adı altında herhangi bir tahakkuk ve tahsilat kalemi bulunmamaktadır.

Belirtilen kanun hükümlerinden de anlaşılacağı gibi yeni kanalizasyon tesisi yapılması ya da mevcut tesislerin ıslah edilmesi durumlarında, bu amaçla yapılan harcamalar üzerinden 89. maddede gösterilen şekilde hesaplanacak paylar bu hizmetten yararlanan gayrimenkul sahiplerine, hizmet tamamlanıp kullanıma sunulduktan sonra tahakkuk ettirilerek ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemede ise tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil edilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, kanalizasyon sistemine yönelik yapılan harcamalardan katılım payı alınması ile ilgili hesaplama çalışmalarına başlatıldığı ve yeni kanalizasyon hattı bağlantısı talep eden abonelerden bağlantı yapılan hattın bedeli kadar kanalizasyon bağlantı ücreti tahsil edildiği belirtilmektedir.

**Sonuç olarak** Belediye Gelirleri Kanununun 87. Maddesinin gereği olan çalışmaların başlatılmış olması olumlu bir adım olarak değerlendirilmiştir. Bu yöndeki kurum faaliyet ve işlemleri gelecek denetimlerde izlenecektir.

**BULGU 2: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatı Ödemelerinin Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi**

Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen prim giderlerinin incelenmesi sonucunda; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği, bu suretle işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde belediye ve bağlı kuruluşlar tarafından sözleşme ile personel çalıştırılabileceği, bu personel hakkında bu Kanun'la düzenlenmeyen hususlarda 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinin (B) bendinde sözleşmeli personel düzenlemesine yer verilmiş, söz konusu bendin son paragrafında sözleşmeli personel hakkındaki usul ve esasların Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yukarıda belirtilen Esas ve Usuller düzenlenmiş, söz konusu Esas ve Usullerin 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 10'uncu ve 11'nci maddelerinde sözleşmeli personelin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir.

31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Sigortalı Sayılanlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanların bu kapsamda sigortalı sayılacağı ifade edilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından sözleşmeli personel istihdamı hakkında çıkarılan B.05.0.MAH.0.71.00.01 sayılı Genelge ile sözleşmeli personel hakkında ayrıntılı açıklamalar yapılmış, Genelge'nin 7'inci maddesi ile Belediye ve bağlı kuruluşlarda istihdam edilen sözleşmeli personelin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine tabi olacağı ifade edilmiştir. Genelge'de belirtilen aynı hüküm, idare ve personel arasında imzalanan tip sözleşme metnine de derc edilmiştir.

Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2009/37 sayılı Genelge'nin 2.2.9'uncu maddesinde de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemelere göre, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personelin 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı konusunda şüphe bulunmamaktadır.

5510 sayılı Kanun'un "*Prime Esas Kazançlar*" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasında Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları hakkında açıklamalara yer verilmiş, (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakın prime esas kazanç hesabına dahil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Fıkranın (b) bendinde istisna hükümleri açıklanmış, (c) bendinde ise bu istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazanç tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Kanun'da sayılan ve Kanun'un yürürlük tarihinden sonra çıkan başka bir Kanun veya Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemeler prime esas kazanç dahil edilecektir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarda çalışan sözleşmeli personele temel olarak üç çeşit ödeme yapılmaktadır. Bunlar; sözleşme ücreti, ek ödeme ve sosyal denge ödemesidir. Sözleşme ücretinin prime esas kazanç dahil olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. 375 sayılı KHK'nın Ek 9'uncu maddesi uyarınca ödenen ek ödeme hakkında ise aynı maddenin dokuzuncu fıkrası ile istisna hükmü getirilmiş ve bu ödemenin prime esas kazanç tutarına dahil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge tazminat ödemesi 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde düzenlenmiştir. Ne söz konusu maddede ne de bu maddede atıf yapılan 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde bu ödemenin prime esas kazancın tespitinde istisna edildiğine dair bir hüküm mevcuttur. Bu nedenle sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına eklenmesi gerekmektedir.



Kurum hesaplarında yapılan incelemede 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personele Sosyal Denge Sözleşmesi kapsamında ödeme yapıldığı görülmüştür. Ancak bu ödemelerin kişilerin prime esas kazançlarına dahil edilmemesi prim matrahının, dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) işçi ve işveren paylarının hatalı hesaplanmasına neden olmuştur.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Konu ile ilgili gerekli düzenlemeler bordro sistemi üzerinde yapılmıştır" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kurum görüşünde, gerekli düzenlemelerin bordro sistemi üzerinde yapıldığı belirtilmektedir. Konu takip eden yıl denetiminde izlenecektir.

### **BULGU 3: Su Tesisleri ve Sistemlerine Yönelik Yapılan Harcamalardan Katılım Payı Alınmaması**

Harcamalara katılma paylarıyla ilgili olarak 2646 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun "*Su tesisleri harcamalarına katılma payı*" başlıklı 88. Maddesinde;

*"Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır:*

- a) Yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması,*
- b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı.*

*Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır"* denilmekte, **89-93.** Maddelerinde de payların nasıl hesaplanacağı, tahakkuk ve tahsi şekli, zamanı gösterilmektedir.

Yapılan incelemeler ve kurum yetkililerinden alınan bilgilere göre kurumun, içme suyu şebeke ve tesislerine yönelik 2017 yılında toplam 171.687.190,69 TL harcama yapılmış olmasına karşılık, su tesisi harcamalarına katılım payı adı altında herhangi bir tahakkuk ve tahsilat kalemi bulunmamaktadır.

Belirtilen kanun hükümlerinden de anlaşılacağı gibi yeni içme suyu şebekesi ve tesisi yapılması ya da mevcut tesislerin ıslah edilmesi durumlarında, bu amaçla yapılan harcamalar üzerinden 89. maddede gösterilen şekilde hesaplanacak paylar bu hizmetten yararlanan gayrimenkul sahiplerine, hizmet tamamlanıp kullanıma sunulduktan sonra tahakkuk ettirilerek ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemede ise tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil edilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Su tesisleri ve sistemlerine yönelik yapılan harcamalardan katılım payı alınması ile ilgili hesaplama çalışmaları başlamıştır" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Harcamalara katılma paylarıyla ilgili olarak Belediye Gelirleri Kanununun 88'nci Maddesinin gereği olan çalışmaların başlatılmış olması olumlu bir adım olarak değerlendirilmiştir. Konu gelecek denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 4: Toplu Sözleşmede Yürürlükteki Mevzuatla Çelişen Hükümlere Yer Veriliyor Olması**

Hatsu ile Belediye-İş Sendikası arasında imzalanmış olup halen yürürlükte olan Toplu Sözleşmenin aşağıda açıklanan bazı hükümlerinin mevzuata aykırı hükümler içerdiği görülmektedir.

##### **a) İşçilere verilen aile yardımlarının gelir vergisi matrahına dahil edilmemesi.**

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 23. maddesinde ücretliler için gelir vergisi kapsamında uygulanacak istisna ve muafiyetler, 25. maddesinde ise ücret erbabına yapılan yardım ve ödenen tazminatların hangilerinin gelir vergisinden istisna tutulacağı belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre Kanunun 25. maddesinin 1. Fıkrasının 4. bendiyle; hizmet erbabına ödenen çocuk zammı gelir vergisinden istisna tutulmuştur. Ancak kanunun ne 23 ne 25 ne de istisna ve muafiyet hükümlerini düzenleyen diğer maddelerinde aile yardımı ödemelerine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Buna karşın işçilere yapılan aile yardımı ödemelerinin gelir vergisi matrahına dahil edilmediği görülmektedir. İlgililer geçerli Toplu İş Sözleşmesi hükmünde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen aile yardımı ödeneğine referans verildiğini, bu nedenle gelir vergisi kesilmediğini belirtmektedir. 657 sayılı Kanunun 4/D maddesinde işçiler hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmektedir. Toplu Sözleşme ile yapılan atıf ise, ödeme tutarına ilişkin olup ödeme usulü ve vergilendirmeyi kapsamamaktadır. Esas olarak ise problem, mevcut yasa hükümleri ile uyarlık göstermeyen Toplu Sözleşme hükümlerinin varlığıdır.

**b) İş Kanununda 45 saat olarak belirlenen haftalık çalışma süresinin Toplu Sözleşmede 44 saat olarak yer alması.**

Toplu Sözleşme kaynaklı benzer bir çelişki de işçilerin fazla çalışma süreleriyle ilgili olarak toplu iş sözleşmesinde yer alan, İş Kanununa aykırı hükümden kaynaklanmaktadır.

Toplu iş sözleşmesinde haftalık çalışma süresi olarak 44 saat belirlenmiş ve bu süreyi aşan her çalışmanın fazla çalışma olacağı belirtilip saat ücretinin 1,5 kat artırımlı ödeneceği belirtilmiştir.

Oysa, 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla Çalışma Ücreti" başlıklı 41. Maddesinde ise;

*".....Fazla çalışma, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalardır ....."*

denilmektedir.

**c) Yıllık izin ücretlerinin kapsamına sosyal yardımların dahil edilmesi**

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Tatil Ücretine Girmeyen Kısımlar" başlıklı 50'nci maddesinde: *"Fazla çalışma karşılığı olarak alınan ücretler, primler, işyerinin temelli işçisi olarak normal çalışma saatleri dışında hazırlama, tamamlama, temizleme işlerinde çalışan işçilerin bu işler için aldıkları ücretler ve sosyal yardımlar, ulusal bayram, hafta tatili ve genel tatil günleri için verilen ücretlerin tespitinde hesaba katılmaz."* denilmiştir.

Anılan Kanun'un *"Yıllık İzin Ücreti"* başlıklı 57'nci maddesinde ise yıllık izin ücretinin hesabında İş Kanunu'nun 50 nci maddesinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin *"Yıllık Ücretli İzinlere İlişkin İşverenin Yükümlülükleri"* başlıklı dördüncü bölümünde yer alan *"Ücretin Ödenmesi"* başlıklı 21'inci maddesinde; *"İzin ücretinin belirlenmesinde; fazla çalışma karşılığı alınacak ücretler, primler, sosyal yardımlar ve işyerinin devamlı işçisi olup, normal saatler dışında hazırlama, tamamlama, temizleme işlerinde çalışan işçilerin bu işler için aldıkları ücretler hesaba katılmaz."* denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca işçilere ödenen yıllık izin ücretlerine sosyal yardımların dahil edilmemesi gerekmektedir. Ancak Sendika ile yapılan Toplu İş

Sözleşmesinin “*Sosyal Yardım Ödemeleri*” başlıklı 70.maddesinin “*Birleştirilmiş Sosyal Yardımlar*” başlıklı

(c) bendinde “*...Bu yardım sosyal izin günleri, raporlu günler ile yıllık izin günlerinde de ödenmeye devam olunur.*” şeklinde hükme yer verilmiştir.

Yukarıda üç ayrı konu bağlamında belirtilen örnekler bazı toplu sözleşme hükümlerinin mevzuatla çelişik olarak işçi haklarını genişlettiği göstermektedir.

6098 sayılı Borçlar Kanununun 27. Maddesinde;

*“Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür”* denilmektedir. Bu çerçevede, örneğin, ilgili vergi kanunları gereği matraha dahil edilmesi gereken bir ödemenin Toplu Sözleşmeye hüküm konularak vergi dışında bırakılması Borçlar Kanunu hükmü gereği sözleşme serbestisi ilkesinin sınırlarını ihlal etmektedir.

Yürürlükteki mevzuatla çelişen Toplu Sözleşme hükümleri kurum yönetimleri ile çalışanları karşı karşıya getiren, sadece denetim kurumlarının ve yerel mahkemelerin değil Anayasa Mahkemesi ve uluslararası mahkemelerin de gündemine giren önemli bir ihtilaf haline gelmiştir.

Yukarıda belirttiğimiz üzere, Kanunların emredici hükümlerine aykırı sözleşmeler hükümsüzdür. Temel kural ve hukuk devleti prensipleri bu doğruya işaret etmekle birlikte gerek yerel gerekse uluslararası yargı kuruluşları konuyu daha geniş ve farklı bir zeminde tartışmaktadırlar.

Örneğin, Sayıştay Temyiz Kurulunun 39132 Dosya, 42414 tutanak no ile 30.11.2016 tarihinde verdiği Kararda; 4857 sayılı İş Kanununun “*Saklı haklar*” başlıklı 45. Maddesinde yer alan;

*“Toplu iş sözleşmesi veya iş sözleşmelerine hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatillerde işçilere tanınan haklara, ücretli izinlere ve yüzde usulü ile çalışan işçilerin bu Kanunla tanınan haklarına aykırı hükümler konulamaz.*

*Bu hususlarda işçilere daha elverişli hak ve menfaatler sağlayan kanun, toplu iş sözleşmesi, iş sözleşmesi veya gelenekten doğan kazanılmış haklar saklıdır”*

hükmüne atıfta bulunularak Toplu Sözleşmeye hüküm konulmak suretiyle işçinin Yasa ile belirlenmiş tatil gündeliklerinin yıpranma primi, ağır vasıta zammı, yemek yardımı gibi ek ödemeler ile genişletilerek ödenmesinin mümkün olduğunu belirtmiştir.

Yine (*Temyiz Kurulu Kararında da değinildiği üzere*) Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 25.01.1978 tarihli 10-3435 E.23 sayılı Kararında;

*“İş hukukuna egemen bulunan ilkelerden biri de kuşkusuz işçiyi koruma ilkesi olup, yasa ile getirilen düzenleyici kuralların ve gerekse tarafların, yani işçi veya hak sahipleri ile işveren arasındaki ilişkilere ait irade açıklamalarının yorumunda bu ilkenin ışığında hareket edilmesi zorunludur”* denilerek iş hukukuna ilişkin önemli bir bakış açısını içtihat haline getirmektedir.

Öte yandan toplu sözleşmelerle sağlanan hakların iç hukuka aykırı olduğundan bahisle uygulanmasının engellenemeyeceği yolunda ülkemizin de imzalamak suretiyle taraf olduğu uluslararası sözleşme hükümlerinin mevcudiyeti, Anayasamızın 90. Maddesinde de; *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”* denilmesi toplu sözleşmelerle sağlanan haklar ile iç hukuk arasındaki uyarsızlıklara nasıl bakılması gerektiğine ilişkin bir ölçüt oluşturmaktadır.

Gerek Sayıştay Temyiz Kurulu ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararları gerekse uluslararası sözleşmelerle ortaya konulan bakış açısı Anayasanın çalışma hayatına ilişkin hükümleri, iş kanunları, toplu sözleşmeler ve sendika yasalarının kısaca iş hukukunun yapı taşlarının özünde güçlü işveren karşısındaki güçsüz çalışanı koruma felsefesine dayandığını göstermektedir. Bu nedenle yargı kararları ile, mevzuat ile çizilen sınırlar korunması gereken asgari sınırlar olarak algılanmış ve çalışan lehine olmak koşuluyla bu sınırların üzerine çıkılması uyarsızlık/hukuksuzluk olarak değerlendirilmemiştir.

Bu belirlemelere karşın, toplu sözleşmelere mevzuat hükümleriyle çelişen hükümler konulması birtakım uygulama problemlerini beraberinde getirmektedir. Her şeyden önce uygulayıcı idareler arasındaki değerlendirme farklılıkları aynı hükümlerin idareler bazında farklı uygulanmasına neden olabilmektedir. Anayasa Mahkemesinin, Yargıtayın, Danıştayın, Sayıştayın içtihatları arasında da farklılıklar olduğu görülmektedir. Bu olgular adalet duygusunu zedeleyebildiği gibi, iç hukuk yollarının tüketildiği durumlarda uluslararası

mahkemeler nezdinde de müeyyidelerle karşılaşılmasına neden olmaktadır. Tüm bunların dışında, kamu kuruluşları yöneticilerinin yürürlükteki kanunlarla bağdaşmayan hükümleri içeren toplu sözleşmelere imza atmaları benimsenecek, hukuk devleti bağlamında tercih edilecek, uygun görülecek bir yol olmamalıdır.

İşveren sıfatıyla devlet kuruluşları adına sözleşmelere imza atan yöneticilerin yürürlükteki emredici hukuk kurallarına uyumda gösterecekleri hassasiyetin bu tarz problemlerin oluşma potansiyelini daraltması beklenmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belirtilen hükümlerle ilgili gerekli çalışmalar yapılmakta olup gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra ilgili Toplu Sözleşmeye Ek Protokol yapılarak düzeltme yoluna gidilecektir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kurum görüşünde, mevzuata aykırı unsurlar içeren yürürlükteki Toplu Sözleşmenin Ek Protokol yapılarak düzeltilmesi yoluna gidileceği belirtilmektedir.

Toplu Sözleşmedeki mevzuata aykırılıkların ek protokol ile giderilmesi Toplu Sözleşmenin tarafları arasında mutabakat sağlanabildiği takdirde şüphesiz uygun bir yöntemdir. Ancak bulgu metnimizde de belirtildiği üzere sözleşmenin imzalanması sırasında mevzuata aykırılık problemi görülmeyerek karşılıklı kabul edilen sözleşme maddeleri kapsamlı bir pazarlığın sonucudur. Bu unsurlardan bazılarının yasalara aykırılık nedeniyle sonradan iptali, pazarlık ve dolayısıyla imza koşullarının sonradan, bir tarafın aleyhine olarak değiştirilmesi sonucunu doğuracaktır ki, bu tarz bir gelişmenin ne denli adil olacağı tartışmaya açık olacağı gibi, bir hukuki ihtilaf konusu olma potansiyeli de taşımaktadır.

Bulgu metninde de vurguladığımız üzere, işveren sıfatıyla devlet kuruluşları adına sözleşmelere imza atan yöneticilerin yürürlükteki emredici hukuk kurallarına uyumda gösterecekleri hassasiyetin ve bu çerçevede geliştirecekleri kontrol mekanizmalarının yasalara çelişik toplu sözleşme hükümlerinin gündeme gelmesini önleyebileceği kanısındayız.

#### **BULGU 5: Toplu Sözleşmelere İşçilerin Yıllık İzinlerinin Düzenli Kullanımını Engelleyen Hüküm Konulması**

Kadrolu işçilerin büyük çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti ödemelerine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası' nın 50. maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Çalışanların yıllık izin haklarına ilişkin düzenlemeler 4857 sayılı İş Kanunu ile yapılmıştır. Kanununun 53. maddesine göre; bir iş yerinde en az bir yıl süreyle çalışanlar yıllık ücretli izin hakkını elde eder ve bu izin hakkından vazgeçilemez. Yıllık ücretli izin hakları işçilerin çalışma sürelerine göre belirlenmiş olup bu sürelerin iş sözleşmesi ya da toplu iş sözleşmeleriyle uzatılması mümkündür.

Kurum ile yetkili sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesine göre işçiler için belirlenen yıllık ücretli izin hakları; hizmet süreleri 1-5 yıl arasında olanlar için 20, 6-10 yıl arasında olanlar için 30, 11-15 yıl arasında olanlar için 35, 15 yıldan fazla olanlar için ise 40 gündür. Ayrıca toplu iş sözleşmesinde işçinin rızası dışında izne çıkarılmayacağı, kullanılmayan izinlere ilişkin ücretlerin de işçilere ödeneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde kurumda çalışan işçilerin büyük çoğunluğunun sözleşme ile belirlenen sürelerin çok altında izin kullandığı hatta bazı işçilerin 10 yıldan fazla süre hiç izin kullanmadığı, bu izinlerin dinlenme maksatlı değil, biriktirilip emeklilik esnasında toplu para almak için bir araç olarak kullanıldığı görülmüştür. Örneğin 2017 yılında emekliliğe sevk edilen işçilerden sadece ikisinin kullanmadıkları birikmiş izin günleri 725 gün ve 420 gündür. Yani bir yıllık izin süresinin 40 gün olduğu hesabıyla bu işçilerden biri 18 diğeri ise 10 yıldan uzun zamandır izin kullanmamaktadır. Yine 2018 yılında emekliliği gelecek olan işçiler için de durum aynı olup çok sayıda birikmiş izinleri bulunmaktadır.

“Dinlenme” bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanununun 53. Maddesinde izin hakkının, emredici bir ifadeyle verileceğinden ve bu haktan vazgeçilemeyeceği belirtilirken aynı maddenin son fıkrasında yıllık izin sürelerinin iş sözleşmeleriyle arttırılabileceği, Kanununun 58. Maddesinde ise, yıllık ücretli iznini kullanmakta olan işçinin izin süresi içinde ücret karşılığı bir işte çalıştığı anlaşılırsa, bu izin süresi içinde kendisine ödenen ücretin işveren tarafından geri alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

Anayasa ve İş Kanunundaki bu düzenlemeler dinlenme hakkının, işçi haklarının da ötesinde bir insan hakkı olarak ele alındığını, vazgeçilmesinin, devredilmesinin, biriktirilmesinin, alternatifinin söz konusu olamayacağını göstermektedir. İşverene düşen görev ise bu temel hakkın kullanımını güvence altına alacak önlemleri almasıdır. Yasa koyucu bu

konuda son derece hassas bir tavır sergilemiş, izinli iken ücret karşılığı bir çalışma yapıldığının tespit edilmesi halinde bu günler için ödenen ücretin geri alınabileceği hükmü getirilerek “dinlenme” hakkından işçinin rızası dahilinde ve maddi getiri karşılığında bile olsa vazgeçilebilmesini önlemeye çalışmıştır.

İş Kanununun 59. Maddesinde yer alan İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine yönelik düzenlemenin ise yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekir.

Bu çerçevede, Toplu İş Sözleşmesinde yer alan, işçinin rızası dışında izne çıkarılmayacağını öngören hüküm işçilere sağlanan bir hak ve avantaj değil aksine işçilerin anayasa ve yasalar tarafından kullanılması güvence altına alınmaya çalışılan dinlenme hakkından vazgeçebilmelerine imkan sağlayan negatif bir sözleşme hükmüdür. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev ise mevzuat hükümleriyle bağdaşmadığı gibi çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan hükümlere toplu sözleşmelerde yer verilmemesini sağlamaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Belirtilen hükümlerle ilgili gerekli çalışmalar yapılmakta olup gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra ilgili Toplu Sözleşmeye Ek Protokol yapılarak düzeltme yoluna gidilecektir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kurum görüşünde, yürürlükteki Toplu Sözleşmenin Ek Protokol yapılarak düzeltmesi yoluna gidileceği belirtilmektedir.

Bulgu metninde de vurgulandığı üzere, Anayasamız ve İş Kanunumuz, dinlenme hakkının, işçi haklarının da ötesinde bir insan hakkı olarak ele alındığını, vazgeçilmesinin, devredilmesinin, biriktirilmesinin, alternatifinin söz konusu olamayacağını göstermektedir. Yasa koyucu “dinlenme” hakkından işçinin rızası dahilinde ve maddi getiri karşılığında bile olsa vazgeçilebilmesini önlemeye çalışmıştır.

Bu çerçevede, Toplu İş Sözleşmesinde yer alan, işçinin rızası dışında izne çıkarılmayacağını öngören hüküm, işçilere sağlanan bir hak ve avantaj değil aksine işçilerin



anayasa ve yasalar tarafından kullanılması güvence altına alınmaya çalışılan dinlenme hakkından vazgeçebilmelerine imkan sağlayan negatif bir düzenleme olarak algılanmalıdır.

İşveren olarak kurum üst yönetimlerine düşen görev ise mevzuat hükümleriyle bağdaşmadığı gibi çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan hükümlere toplu sözleşmelerde yer verilmemesini sağlamaktır. Bu çerçevede, denetlenen kurum yönetiminin konuya ilişkin tarafımıza bildirilen kararı olumlu bir yaklaşım olarak değerlendirilmiştir.

**BULGU 6: Su Ve Atıksu Tarifelerinin Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Tespit Edilmemesi, Uygulanan Tarifelerde Gerçek Maliyet Değerlerinin Dikkate Alınmaması.**

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.

2560 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye istinaden çıkarılan HATSU Tarifeler Yönetmeliği'nde de tarife tespiti ile ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilmiş, müşterilerden hangi bedellerin tahsil edileceği, bu bedellerde hangi unsurların yer alacağı ifade edilip gerçek değerlere dayanarak hesaplama yapılması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Gerek Kanun'da gerekse de Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te tarife belirlenirken hangi maliyet unsurlarının hesaplamaya dâhil edileceği açıkça ifade edilmiştir. Bu kapsamda yönetim ve işletme giderleri, hizmet alım suretiyle gördürülen giderler, aktifleştirilemeyen yenileme, ıslah ve tevsi masrafları, büyütme ve onarım giderleri tarife belirlenirken hesaba katılan ve katılması gereken maliyet unsurlarındandır.

2560 sayılı Kanun'un Genel Kurul'un görevlerini belirten 6/f maddesinde, Su satışı ve kullanılmış suların boşaltılmasına ilişkin tarifeleri inceleyerek karara bağlamak, Genel Kurul'un yetki ve görevleri arasında sayılmaktadır. Aynı husus, aynı ifadelerle Kurumun (Hatsu) Teşkilat Yönetmeliğinin 9/9 maddesinde belirtilmektedir. Yukarıda yer verilen

mevzuat hükümleri ise tarife belirlemeye ilişkin bu yetki kullanımının dayanması gereken esasları göstermektedir.

Yapılan incelemede; kurum yönetimince maliyet değerlerine dayalı bir çalışma yapılarak Hatsu Genel Kuruluna sunulmasına karşın Genel Kurulun tarife belirleme yetkisini bu altlık çalışmalar dışında, mevzuatta öngörülen hesaplamalara dayanmaksızın kullandığı anlaşılmıştır.

Hatsu Genel Kurulunun, Tarife belirlemeye ilişkin yetkisini, belirtilen mevzuat hükümlerinde detayları gösterilen, maliyet artı kar esasına dayalı bir hesaplamaya dayalı olarak kullanması, hizmetlerin verimli bir şekilde sürdürebilmesi, daha kaliteli ve etkin bir şekilde hizmet sağlanabilmesi ve şüphesiz mevzuat hükümlerine uygun bir yetki kullanımının gerçekleşmesi açılarından önem arz etmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bütçe ve Tarifeler Komisyonu üyelerine yazı ile gerekli bilgilendirme yapılmıştır" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kurum görüşünde Bütçe ve Tarifeler Komisyonu üyelerine yazı ile gerekli bilgilendirme yapıldığı belirtilmektedir.

Bulgu metninde de vurgulandığı üzere, Hatsu Genel Kurulunun, Tarife belirlemeye ilişkin yetkisini, belirtilen mevzuat hükümlerinde detayları gösterilen hesaplamalara dayalı olarak kullanması, hizmetlerin verimli bir şekilde sürdürebilmesi, daha kaliteli ve etkin bir şekilde hizmet sağlanabilmesi ve şüphesiz mevzuat hükümlerine uygun bir yetki kullanımının gerçekleşmesi açılarından önem arz etmektedir.

Bu çerçevede kaydedilecek gelişmeler gelecek denetimlerde izlenecektir.

**8. EKLER**

**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**

<b>2017 BİLANÇO</b>					
<b>Aktif</b>		<b>2017</b>	<b>Pasif</b>		<b>2017</b>
		<b>TL</b>			<b>TL</b>
<b>1</b>	<b>DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>222.944.786,86</b>	<b>3</b>	<b>KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>359.263.780,91</b>
<b>10</b>	<b>Hazır Değerler</b>	<b>17.175.911,19</b>	<b>30</b>	<b>Kısa Vadeli İç Mali Borçlar</b>	<b>258.497.739,79</b>
102	Banka Hesabı	12.648.398,16	300	Banka Kredileri Hesabı	178.889.786,18
109	Banka Kredi Kartlarından	4.527.513,03	303	Kamu İdarelerine İç Mali Borçlar	79.607.953,61
<b>12</b>	<b>Faaliyet Alacakları</b>	<b>146.335.417,56</b>	<b>32</b>	<b>Faaliyet Borçları</b>	<b>68.940.866,34</b>
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	127.178.252,73	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	68.940.866,34
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar	17.617.904,84	322	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0,00
122	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli	1.539.259,99	<b>33</b>	<b>Emanet Yabancı Kaynaklar</b>	<b>25.067.392,32</b>
<b>13</b>	<b>Kurum Alacakları</b>	<b>4.340.514,59</b>	330	Alınan Depozito ve Teminatlar	12.191.748,16
132	Kurumca Verilen Borçlardan	4.340.514,59	333	Emanetler Hesabı	12.875.644,16
<b>14</b>	<b>Diğer Alacaklar</b>	<b>283.087,68</b>	<b>36</b>	<b>Ödenecek Diğer Yükümlülükler</b>	<b>5.621.390,91</b>
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	283.087,68	360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	3.840.676,41
<b>15</b>	<b>Stoklar</b>	<b>4.883.319,46</b>	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesin	1.569.609,32
150	İlk Madde ve Malzemeler Hesabı	4.883.319,46	362	Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri	211.105,18
<b>16</b>	<b>Ön Ödemeler</b>	<b>553.492,93</b>	<b>37</b>	<b>Borç Ve Gider Karşılıkları</b>	<b>1.136.391,55</b>
160	İş Avans Ve Krediler Hesabı	0,00	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	1.136.391,55
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler	473.492,93	<b>4</b>	<b>UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>284.139.505,79</b>
165	Mahsup Dönemine Aktarılan İş	80.000,00	<b>40</b>	<b>Uzun Vadeli İç Mali Borçlar</b>	<b>238.947.947,15</b>
<b>19</b>	<b>Diğer Dönen Varlıklar</b>	<b>49.373.043,45</b>	400	Banka Kredileri Hesabı	238.947.947,15

190	Devreden Katma Değer Vergisi	49.373.043,45	43	<b>Diğer Borçlar</b>	<b>25.917.235,20</b>
2	<b>DURAN VARLIKLAR</b>	<b>415.641.253,97</b>	430	Alınan Depozito ve Teminatlar	25.917.235,20
20	<b>Faaliyet Alacakları</b>	<b>7.310.890,33</b>	47	<b>Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar</b>	<b>0,00</b>
222	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli	7.310.890,33	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0,00
25	<b>Maddi Duran Varlıklar</b>	<b>408.330.363,64</b>	48	<b>Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve</b>	<b>19.274.323,44</b>
250	Arai ve Arsalar Hesabı	3.833.417,77	481	Gider Tahakkukları Hesabı	19.274.323,44
251	YerAltı ve YerÜstü Düzenleri	8.041.604,36	5	<b>ÖZKAYNAKLAR</b>	<b>-4.817.245,87</b>
252	Binalar Hesabı	100,00	50	<b>Net Değer</b>	<b>-169.506.880,44</b>
253	Tesis Makina ve Cihazlar Hesabı	14.446.963,48	500	Net Değer Hesabı	-169.506.880,44
254	Taşıtlar Hesabı	9.846.995,76	57	<b>Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet</b>	<b>165.953.443,60</b>
255	Demirbaşlar Hesabı	7.999.871,34	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet	165.953.443,60
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-	-15.200.340,48	58	<b>Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet</b>	<b>-22.708.540,42</b>
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar	379.361.751,41	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet	-22.708.540,42
26	<b>Maddi Olmayan Duran Varlıklar</b>	<b>1.572.034,40</b>	59	<b>Dönem Faaliyet Sonuçları</b>	<b>21.444.731,39</b>
260	Haklar Hesabı	1.572.034,40	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları	21.444.731,39
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı	-1.572.034,40			
29	<b>Diğer Duran Varlıklar</b>	<b>4.000,00</b>			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve	4.000,00			
	<b>Aktif Toplamı</b>	<b>638.586.040,83</b>		<b>Pasif Toplamı</b>	<b>638.586.040,83</b>

## 2017 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodları	Yardımcı Hesap						Giderin Türü	Cari Yıl (2017) TL	Hesap Kodları	Yardımcı Hesap					
	I	II	III	IV	V	VI				I	II	III	IV	V	VI
630							GİDERLER HESABI	281.358.517,94	600						
630	1						Personel Giderleri	34.326.602,58	600	3					
630	1	1					Memurlar	10.683.702,50	600	3	1				
630	1	1	1				Temel Maaşlar	3.788.704,86	600	3	1	1			
630	1	1	2				Zamlar ve Tazminatlar	4.274.816,07	600	3	1	2			
630	1	1	4				Sosyal Haklar	2.363.553,07	600	3	4				
630	1	1	6				Ödül ve İkrariyeler	161.028,20	600	3	4	5			
630	1	1	9				Diğer Personel Giderleri	95.600,30	600	3	6				
630	1	2					Sözleşmeli Personel	2.359.891,21	600	3	6	1			
630	1	2	1				Ücretler	1.594.755,46	600	3	6	2			
630	1	2	4				Sosyal Haklar	765.135,75	600	5					
630	1	3					İşçiler	21.185.130,39	600	5	1				
630	1	3	1				İşçilerin Ücretleri	10.627.277,87	600	5	1	9			
630	1	3	2				İşçilerin İhbar ve Kıdem	5.708,29	600	5	2				
630	1	3	3				İşçilerin Sosyal Hakları	5.715.545,30	600	5	2	2			
630	1	3	4				İşçilerin Fazla Mesaieleri	829.057,65	600	5	2	4			
630	1	3	5				İşçilerin Ödül ve İkrariyeler	4.007.541,28	600	5	3				
630	1	5					Diğer Personel	97.878,48	600	5	3	2			
630	1	5	1				Ücret ve Diğer Ödemeler	97.878,48	600	5	3	4			
630	2						Sosyal Güvenlik Kurumlarına	6.587.123,99	600	5	3	9			
630	2	1					Memurlar	1.584.227,87	600	5	9				
630	2	1	6				Sosyal Güvenlik Kurumuna	1.584.227,87	600	5	9	1			
630	2	3					İşçiler	5.002.896,12							
630	2	3	4				İşsizlik Sigortası Fonuna	415.620,13							
630	2	3	6				Sosyal Güvenlik Kurumuna	4.587.275,99							
630	3						Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	171.315.596,72							
630	3	2					Tüketime Yönelik Mal Ve	49.079.165,47							

630	3	2	1		Kırtasiye ve Büro Malzemesi	150,00
630	3	2	3		Enerji Alımları	48.843.889,31
630	3	2	9		Diğer Tüketim Mal ve	235.126,16
630	3	3			Yolluklar	73.756,86
630	3	3	1		Yurtiçi Geçici Görev Yollukları	19.335,26
630	3	3	2		Yurtiçi Sürekli Görev Yollukları	23.480,15
630	3	3	3		Yurtdışı Geçici Görev Yollukları	30.941,45
630	3	4			Görev Giderleri	27.185.903,87
630	3	4	2		Yasal Giderler	1.482.582,17
630	3	4	3		Ödenecek Vergi, Resim,	25.703.321,70
630	3	5			Hizmet Alımları	93.211.543,95
630	3	5	1		Müşavir Firma ve Kişilere	70.454.510,92
630	3	5	2		Haberleşme Giderleri	880.813,14
630	3	5	4		Tarifeye Bağlı Ödemeler	319.147,39
630	3	5	5		Kiralar	20.987.727,80
630	3	5	6		Devlet Borçları Genel Giderleri	3.122,40
630	3	5	9		Diğer Hizmet Alımları	566.222,30
630	3	6			Temsil Ve Tanıtma Giderleri	71.000,00
630	3	6	2		Tanıtma Giderleri	71.000,00
630	3	7			Menkul Mal,Gayrimaddi Hak	959.101,91
630	3	7	1		Menkul Mal Alım Giderleri	243.209,86
630	3	7	2		Gayri Maddi Hak Alımları	53.763,61
630	3	7	3		Bakım ve Onarım Giderleri	662.128,44
630	3	8			Gayrimenkul Mal Bakım Ve	735.124,66
630	3	8	1		Hizmet Binası Bakım ve Onarım	575.167,17
630	3	8	9		Diğer Taşınmaz Yapım, Bakım	159.957,49
630	4				Faiz Giderleri	22.119.606,37
630	4	2			Diğer İç Borç Faiz Giderleri	22.119.606,37
630	4	2	9		Diğer İç Borç Faiz Giderleri	22.119.606,37
630	12				Gelirlerin Ret Ve İadesinden	94.726,63
630	12	3			Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	49.987,13

630	12	3	1		Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	49.563,01	
630	12	3	4		Kurumlar Hasılatı	317,70	
630	12	3	9		Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet	106,42	
630	12	5			Diğer Gelirler	44.739,50	
630	12	5	9		Diğer Çeşitli Gelirler	44.739,50	
630	13				Amortisman Giderleri	3.060.038,06	
630	13	1			Maddi Duran Varlıkların	3.060.038,06	
630	13	1	3		Tesis, Makine Ve Cihazların	1.889.786,21	
630	13	1	4		Taşıtların Amortisman Giderleri	873.356,12	
630	13	1	5		Demirbaşların Amortisman	296.895,73	
630	14				İlk Madde ve Malzeme Giderleri	23.593.147,80	
630	14	1			KIRTASIYE MALZEMELERİ	275.383,61	
630	14	3			Tıbbi ve Labaratuvar Sarf	2.886.178,00	
630	14	4			Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katı	5.901.559,22	
630	14	5			Temizleme Ekipmanları	178.512,10	
630	14	6			Giyecek, mefruşat ve Tuhafiye	97.139,00	
630	14	12			Bakım Onarım ve Üretim	8.105.447,31	
630	14	13			Yedek Parçalar	4.087.173,96	
630	14	14			Nakil Vasıtaları Lastikleri	130.953,48	
630	14	17			Basınçlı Ekipmanlar	1.927.007,12	
630	14	99			Diğer Tüketim Amaçlı	3.794,00	
630	20				Silinen Alacaklardan	20.261.675,79	
630	20	1			Gelirlerden Alacaklardan	20.261.218,80	
630	20	1	3		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.145.421,08	
630	20	1	5		Diğer Gelirler	115.797,72	
630	20	3			Kurum Alacaklarından Silinenler	456,99	
630	20	3	9		Diğer Kurum Alacakları	456,99	
GİDERLER TOPLAM						281.358.517,94	302.803.249,33
<b>21.444.731,39</b>							



