



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	15
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	61

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: ASKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: ASKİ Şirketlerinin Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler	8

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ASKİ	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi
BELEDİYE-İŞ	Türkiye Belediyeler ve Genel Hizmetler İşçiler Sendikası
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
DSİ	Devlet Su İşleri
ISO	Uluslararası Standardizasyon Teşkilatı
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun hükmünde kararname
KVA	Kilo volt amper
KW	Kilovat
M²	Metrekare
NO	Numara
RG	Resmi Gazete
SCADA	Veri Tabanlı İzleme ve Kontrol Sistemi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
STGM	Sivil Toplum Geliştirme Merkezi
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Banka Hesabına İlişkin Dönem Sonu Mutabakatları ile Bilanço Arasında Uyumsuzluk Bulunması
2. Bir Yılda Daha Uzun Süreli Verilen Depozito ve Teminat Niteliğindeki Değerlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
3. Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması
4. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması
5. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklara İlişkin Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
6. Abonelerden Alınan Teminat Bedellerinin İadesinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
7. Yağmur Suyu Uzaklaştırma ve Dere Islahı Harcamalarına İlişkin Ödenen Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması ve Katma Değer Vergisi Hariç Tutar Üzerinden Tahsil Edilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Peşin Ödenen Giderlerin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi
2. Çevre Temizlik Vergisi ile Gecikme Cezalarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
3. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
4. Yağmur Suyu Uzaklaştırma ve Dere Islahı Harcamalarının İlgili Belediyelerden Tahsil Edilmemesi
5. Harcamalara Katılma Paylarının Hatalı Hesaplanması ve İlgili Gayrimenkullerin Tapu İdaresine Bildirilmemesi
6. Yeraltı veya Kaynak Sularından Alınan Gelirlerden İlgili Belediyelere Pay Aktarılmaması
7. Çevre Katkı Paylarının Bakanlığına Aktarılmaması

8. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
9. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
10. Günübürlük Kiralanan Evlerin Abone Tipinin İş Yeri Olarak Uygulanmaması
11. Sondaj İzni Verilen Kuyulardan Yapılan Faydalı Tüketim Miktarına İlişkin Denetimin Yapılmaması
12. Su Kayıplarının Önlenmesine İlişkin Yönetmelik ile Tebliğ’de Belirtilen Hususların Yerine Getirilmemesi
13. Coğrafi Bilgi Sistemi Altyapısında Eksikliklerin Bulunması
14. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
15. Yükümlülüklerin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Ödenen Gecikme Faizi ve Diğer Giderlerle İlgili Rücu İşlemlerinin Yapılmaması
16. Araç Kiralama İhalesinde Yaklaşık Maliyetin Tespitine İlişkin Fiyat Araştırması Yapılırken Fiyat Farkı Verileceğinin Belirtilmemesi
17. İş Programı Düzenlenmeden Fiyat Farkı Ödemesi Yapılan Yapım İşlerinin Olması
18. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
19. İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi
20. Yapım İşlerinde İşe Başlama Tarihi ile Bütün Riskler Sigortası Tanzim Tarihinin Farklı Olması
21. Yapım İşlerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Takibinin Yapılmaması
22. Yevmiye Kayıt Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Sistemine Uygun Olmaması
23. Sayıştay Denetim Raporunun Genel Kurulda Görüşülmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ), Bakanlar Kurulunun 11.03.1987 tarih ve 87/11594 sayılı kararı ile kurulmuştur. ASKİ Genel Müdürlüğü, Adana Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 01.04.1987 tarihi itibarıyla teşkilatlanmasını tamamlayarak hizmete başlamıştır.

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

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

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

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

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

Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Yönetim Kurulu, bir başkan ile beş üyeden oluşur. Büyükşehir Belediye Başkanı Yönetim Kurulunun başkanıdır. Belediye Başkanının bulunmaması halinde, Genel Müdür

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

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

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1056	464
Sözleşmeli Personel	173	173
Kadrolu İşçi	516	141
Toplam	1745	778
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2004

ASKİ'nin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 4 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

Mahalli idareler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

ASKİ'nin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	97.462.000,00	2.708.250,00	100.170.250,00	95.492.770,51	4.677.479,49	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	16.318.000,00	438.800,00	16.756.800,00	14.575.036,87	2.181.763,13	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	386.490.000,00	62.838.900,00	449.328.900,00	419.831.854,52	29.497.045,48	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	26.250.000,00	6.308.200,00	32.558.200,00	32.540.880,53	17.319,47	0,00
05	Cari Transferler	0,00	14.210.000,00	89.491.800,00	103.701.800,00	102.786.177,84	915.622,16	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	561.070.000,00	-113.791.000,00	447.279.000,00	361.187.395,41	86.091.604,59	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	100.000,00	0,00	100.000,00	0,00	100.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	48.100.000,00	-47.994.950,00	105.050,00	0,00	105.050,00	0,00
Toplam		0,00	1.150.000.000,00	0,00	1.150.000.000,00	1.026.414.115,68	123.585.884,32	0,00

ASKİ'nin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.150.000.000,00-TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 1.026.414.115,68-TL bütçe gideri yapılmış, 123.585.884,32-TL ödenek iptal edilmiştir.

ASKİ'nin 2021 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 1.150.000.000,00-TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 950.000.000,00-TL gelir tahmini

öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki Borçlanma, Borç Ödemeleri ve Likidite Amaçlı Tutulan Nakit, Mevduat ve Menkul Kıymetlerdeki Değişiklikler karşılığı 200.000.000,00-TL ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	-
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	765.470.000,00	712.102.441,62	3.708.802,52	708.393.639,10	92,54
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	27.040.000,00	23.525.239,21	16.567,20	23.508.672,01	86,94
05- Diğer Gelirler	157.590.000,00	190.632.578,09	0,00	190.632.578,09	120,97
06- Sermaye Gelirleri	300.000,00	0,00	0,00	0,00	-
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler (-)	400.000,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	950.000.000,00	926.260.258,92	3.725.369,72	922.534.889,20	97,11

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 97,11 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer Gelirler kalemi %120,97 oranıyla beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Diğer Gelirler kaleminde beklenenin üzerinde oluşan gerçekleşmenin su tahsilatlarında meydana gelen artıştan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	97.462.000,00	95.492.770,51	97,98
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.318.000,00	14.575.036,87	89,32
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	386.490.000,00	419.831.854,52	108,63
04- Faiz Gideri	26.250.000,00	32.540.880,53	123,97
05- Cari Transferler	14.210.000,00	102.786.177,84	723,34
06- Sermaye Giderleri	561.070.000,00	361.187.395,41	64,37

07- Sermaye Transferleri	100.000,00	0,00	-
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	48.100.000,00	0,00	-
Toplam	1.150.000.000,00	1.026.414.115,68	89,25

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %89,25 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %8,63 oranında aşılmıştır. Faiz Giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %23,97 oranında aşılmış olup söz konusu artış, yabancı para cinsinden yapılan borçlanmalara ilişkin yaşanan kur artışından kaynaklanmıştır. Cari Transferlerin beklenenin üstünde %723,34 oranında gerçekleşme nedeninin ise 2020 yılı kesin hesabındaki gelirler ile giderler arasında oluşan fazlalık sonucu Büyükşehir Belediyesine aktarılacak tutarın 2021 yılı Bütçesi hazırlanırken doğru tahmin edilememesinden kaynaklandığı görülmüştür. Diğer giderler ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

ASKİ'nin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	535.294.952,98	570.802.449,63	708.393.639,10	6,63	24,10
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	5.585.481,17	9.960.693,90	23.508.672,01	78,33	136,01
Diğer Gelirler	136.596.707,55	149.257.113,72	190.632.578,09	9,27	27,72
Sermaye Gelirleri	1.000,00	23.470.000,00	0,00	2.346.900,00	-
Toplam	677.478.141,70	753.490.257,25	922.534.889,20	11,22	22,43
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	-	-
Net Toplam	677.478.141,70	753.490.257,25	922.534.889,20	11,22	22,43

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 169.044.631,95-TL'lik (%22,43) artış göstermiştir. Bu çerçevede Alınan Bağış ve Yardım ile

Özel Gelirlerdeki 13.547.978,11-TL (%136,01) ile Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerindeki 137.591.189,47-TL (%24,10) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerindeki artışın büyük oranda su hizmetlerine ilişkin mal ve hizmet satış gelirlerinin yükselmesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	82.768.303,72	84.528.965,17	95.492.770,51	2,13	12,97
SGK Devlet Prim Giderleri	12.616.675,67	12.984.509,54	14.575.036,87	2,92	12,25
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	374.309.800,54	324.707.160,33	419.831.854,52	-13,25	29,30
Faiz Giderleri	39.336.124,42	29.545.329,73	32.540.880,53	-24,89	10,14
Cari Transferler	10.762.019,56	12.308.408,79	102.786.177,84	14,37	735,09
Sermaye Giderleri	205.187.189,17	212.655.144,08	361.187.395,41	3,64	69,85
Sermaye Transferleri	400.000,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	725.380.113,08	676.729.517,64	1.026.414.115,68	-6,71	51,67

ASKİ'nin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 349.684.598,04-TL (%51,67) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde, 2021 yılında Personel Giderlerinin 10.963.805,34-TL (%12,97), Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin 1.590.527,33-TL (%12,25), Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin 95.124.694,19-TL (%29,30), Faiz Giderlerinin 2.995.550,80-TL (%10,14), Cari Transferlerin 90.477.769,05-TL (%735,09) ve Sermaye Giderlerinin 148.532.251,33-TL (%69,85) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın ASKİ'nin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 906.715.338,59-TL, Faaliyet Net Geliri 886.879.074,50-TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 19.836.264,09-TL olarak gerçekleşmiştir.

ASKİ'nin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: ASKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	ASKİ'nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
---------	--------------	----------------------------	---	-----------------

1	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Personel Anonim Şirketi	1.000.000,00	1.000.000,00	100
2	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	6.992.800,00	1.000,00	0,07

Tablo 8: ASKİ Şirketlerinin Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	Adana Ulaşım Anonim Şirketi	13.994.000,00	1.800,00	0,01
		Yeni Adana İmar Anonim Şirketi	69.120.000,00	300,00	0,0004

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

ASKİ'nin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu/gelir tablosu/kâr-zarar tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı icmal cetveli.

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısımında, "İç Kontrol Sistemi" düzenlenmiş olup bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrol, "*İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü*" olarak tanımlanmış,

57'nci maddesinde ise; "*(...) Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim*

anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.” hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önemlidir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yürürlüğe girdikten sonra Maliye Bakanlığı, 04.02.2009 tarih B.07.0.BMK.0.24-150/4005-1205 sayılı Genelgeyi yayınlamış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini oluşturmuştur. Bu rehberde göre üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamanın yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılardan oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması da gerekmektedir.

İdare tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi dikkate alınarak hazırlanan 2021-2022 mali yıllarına ait Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 01.01.2021 tarihi itibarıyla uygulamaya konulmuştur. Hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevzuata uygun olarak 18 standart ve 79 genel şartı içermektedir.

Üst yönetim tarafından 2021-2022 yıllarına ait İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturularak kurul üyeliklerine atama yapılmıştır.

İdarede kontrol ortamı standartlarına ilişkin olarak Özel Kalem Müdürlüğü dışındaki birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını içeren yönergeler düzenlenmiştir. Tüm birimlerde çalışan personelin görev, yetki ve sorumluluklarına dair görev tanım formları oluşturulmuş, iş süreçlerinin belirlendiği iş akış şemaları çıkarılmıştır. Görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmakta olup bu kapsamda kontrol teşkilatında görev alanların muayene ve

kabul işlemlerinde görevlendirilmemesine, ön mali kontrol faaliyetini yürütenlerin ve muhasebe yetkilisinin harcama sürecinde yer almamasına, harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevlerinin aynı kişide birleşmemesine özen gösterilmektedir.

ISO 9001 Kalite Yönetim Sistemi içerisinde yapılan çalışma prosedürlerinde yetki ve sorumluluklar açıkça belirtilmiştir. Her mali yılın başında bazı birimlerde yetki devirleri üst yönetici tarafında belirlenerek tüm birimlere gönderilmektedir. Birimlerde görev yapan personelin görev, yetki ve sorumlulukları yazılı olarak belirlenmiştir.

Hassas görevlere ilişkin riskleri azaltmak amacıyla özel kontrol mekanizması veya prosedürler ile yetki devri ve sınırlaması esaslarının yazılı olarak belirlenmediği görülmüştür.

Kurum üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sisteminin geliştirilmesi yönündeki pozitif ve destekleyici tavırlarının, sistemin mevzuata uygun şekilde kurulması açısından olumlu olduğu değerlendirilmektedir. İdaredeki tüm personelin Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesi"ni imzalamış olması ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyasında saklanması özü itibarıyla biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi son derece önemlidir. 26.05.2021 tarihinde etik kültürünü yerleştirmek, geliştirmek ve etik uygulamaların değerlendirilmesine yönelik iki yıl süre ile görev yapmak üzere oluşturulan Etik Komisyonu olumlu bir girişim olmakla birlikte, bu alanda farkındalık adına herhangi bir eğitim verilmemesi bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

İdare tarafından tüm birimlere bir yazı gönderilerek eğitim ihtiyaçlarının neler olduğu sorgulanmakta, geri dönüşler sonrası talepler değerlendirilerek Eğitim İhtiyaçları Çizelgesi oluşturulmakta, önem sıralamasına göre eğitim ihtiyaçları planlanmaktadır. 16.06.2020 tarihli yazı ile birimlere "Eğitim İstek Formu" gönderilerek ihtiyaçların tespit edildiği ve 22.10.2020 tarihinde Eğitim Kurulunun toplanarak Eğitim Planının oluşturduğu görülmüştür. 2021 yılında eğitim faaliyetleri, oluşturulan 2021 Yılı Eğitim Planı çerçevesinde yürütülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu kapsamında 14.06.2019 tarih ve E-24744139-602.01.01-16122 sayılı Genelge ile 2020-2024 yılı stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından başlatılmıştır. Bu kapsamda stratejik plan çalışmalarının planlı bir şekilde yürütülmesi amacıyla sekreteryaya işlerinin Mali Hizmetler Daire Başkanlığının yürüteceği Genel Müdürün başkanlığında Strateji Geliştirme Kurulu

oluşturulmuştur. Ayrıca stratejik plan çalışmaları ile ilgili tüm aşamaları yürütmek üzere İdarenin kendi çalışanlarından oluşan Stratejik Planlama Ekibi kurulmuştur. Hazırlık sürecinde paydaşların katılımı sağlanmış, ilgili üst düzey plan ve programlar dikkate alınmış ve beş yıllık dönemi kapsayan Stratejik Plan kabul edilerek İdarenin internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları noktasında, tüm harcama birimlerinin riskleri risk analiz formları düzenlenmek suretiyle belirlenmiştir. Risk analiz formları ihtiyaç duyuldukça revize edilmektedir. Fakat Kamu İç Kontrol Rehberinin ekindeki “Risk Oylama Formu”, “Risk Kayıt Formu” ve “Konsolide Risk Raporları” için gerekli çalışmanın yapılmadığı görülmüştür.

İdarede İç Denetim Birimi bulunmakta olup toplam üç iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen fiilen bir iç denetçi görev yapmaktadır. Üst yöneticiye bağlı olarak faaliyet gösteren İç Denetim Birimi, gerçekleştireceği denetim faaliyetlerini her yıl hazırlanan İç Denetim Programı ile belirlemektedir. 2021 yılı içerisinde program kapsamında hazırlanmış olan 4 farklı denetim raporu bulunmaktadır.

Harcama belgelerinin ön mali kontrolü ile ilgili olarak Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına bağlı Ön Mali Kontrol Şube Müdürlüğü kurulmuş olup iki personel görev yapmaktadır. Mevcut Kanun ve Yönetmelikler kapsamında harcama öncesi ve sonrası mali kontroller gerçekleştirilmektedir.

İdarede bilgi ve iletişim standartlarının oluşturulması amacıyla 2020 yılı Faaliyet Raporu’nun birim faaliyet raporları esas alınarak tüm faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlandığı ve internet sitesinde kamuoyu ile paylaşıldığı görülmüştür. Anılan Rapora ilişkin İç Kontrol Güvence Beyanı Üst Yönetici ve harcama birim amirleri tarafından imzalanmıştır.

İdare tarafından yönetim bilgi sistemi olarak kullanılan programın, yönetimin ihtiyaç duyacağı gerekli bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapmaya imkan sağlayacak kapasitede olduğu kanaatine varılmıştır. Bununla birlikte ISO 27011 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi çalışmaları devam etmektedir.

Sonuç olarak iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığı noktasında etkin bir kontrol ortamı son derece önemlidir. Kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm personelin sistemin yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımları iyi bir kontrol ortamının en temel özelliğidir.

Bu itibarla Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin kurulmasına ilişkin yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin yerine getirilmesinde pozitif ve destekleyici tavır sergiledikleri kanaati yanında, kurulan iç kontrol sisteminin etkinliğinin sağlanmasını teminen Üst Yönetici tarafından işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi sorumluluğunun azami düzeyde yerine getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Banka Hesabına İlişkin Dönem Sonu Mutabakatları ile Bilanço Arasında Uyumsuzluk Bulunması

Banka hesaplarının gerektiği gibi takip edilmediği ve doğru muhasebeleştirilerek izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinde, *“borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler”* kamu kaynağı olarak tanımlanmıştır.

Kanun’un 7’nci maddesinde, kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarından “mali

saydamlık” ilkesinin sağlanabilmesi için “*kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması*” zorunlu tutulmuş; bunun için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idarelerinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların hesap verme sorumluluğu Kanun’un 8’inci maddesinde; üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden doğan sorumluluğu ise Kanun’un 11’inci maddesinde düzenlenmiştir.

Kanun’un 49’uncu maddesinde; kurumun muhasebe sisteminde bulunan hesapların “*kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı*”, 50’nci maddesinde de bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinin ve her muhasebe kaydının belgeye dayanmasının şart olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 102 Banka Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 56’ncı maddesinde; “*c) Banka hesap özet cetveli 1) Kurumun hesabının bulunduğu bankalarca, bir gün içerisinde kurum adına tahsil edilen paraların miktarları ile karşılığında onaylanan veya düzenlenen alındıların tarih ve numaralarını; kurum adına ödenen veya gönderilen paraların miktarları ile bunlara ait çek ve gönderme emirlerinin tarih ve numaralarını gösteren iki nüsha banka hesap özet cetveli düzenlenerek ertesi gün kuruma gönderilir. Banka hesap özet cetvelinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır, diğer nüshası ise açılacak bir dosyada muhafaza edilir. Tahsilat ve ödemeleri ayrıntılı olarak gösteren cetvelin bankaca, ertesi gün doldurularak onaylandıktan sonra teslimat müzekkeresi ve gönderme emirlerinin ikinci nüshalarıyla birlikte kuruma gönderilmesi ve kurumun da bu cetveli araması gerekir. 2) Banka hesap özet cetveli gecikme ile verildiği takdirde durumun üst yöneticiye bildirilmesi zorunludur.*” denilmektedir.

Buna göre banka hesapları ile mali tablolarda görünen tutarlar arasında fark bulunmaması için banka hesap özet cetvellerinin zamanında temin edilerek ilgili kayıtların yine zamanında ve doğru olarak yapılması gerekmektedir.

Yönetmelik'in "Sayımı yapılacak değerler ve sayım kurulları" başlıklı 493'üncü maddesi ve "Sayımlarda kullanılacak tutanaklar" başlıklı 494'üncü maddeleri gereği, dönem sonlarında idare hesaplarının bulunduğu bankalar ile mutabakat yapılarak "Banka Mevcudu Tespit Tutanağı" düzenlenmelidir.

Yönetmelik'in 72'nci maddesinde ise 108 Diğer Hazır Değerler Hesabının muhasebe birimlerine ait ulusal para birimi cinsinden banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatların bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedileceği, bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin ise bu hesaba alacak, 102 Banka Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte, Yönetmelik'in 105 Döviz Hesabının niteliğini düzenleyen 64'üncü maddesinde, bu hesabın kurum veznelerince tahsil edilen veya her ne şekilde olursa olsun banka hesaplarına intikal eden konvertibl döviz tutarları ile bunlardan yapılan ödeme, iade ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

31.12.2021 tarihi itibarıyla alınan banka mutabakat yazılarının incelenmesi neticesinde,

-İdarenin hesabının bulunduğu bankalardaki TL mevduatı toplamının 6.865.122,49-TL olduğu;

- İdarenin hesabının bulunduğu bankalardaki döviz mevduatı toplamının 52,24 Avro olduğu, ancak bu tutarın 105 Hesabında 789,55-TL olarak izlenmesi yerine 329,07-TL olarak 102 Banka Hesabında izlendiği;

-102 Banka Hesabının 4.113.146,17-TL borç kalanı verdiği;

-Banka mutabakat yazılarına göre ilgili banka hesaplarında yer almasına rağmen 102 Hesabına kaydedilmeyip 108 Hazır Değerler Hesabında takip edilen 3.381.725,82-TL'nin bulunduğu;

-108 Hesabında takip edilmeye devam edilen 3.381.725,82-TL ile Bilançoda 102 Hesabında kayıtlı Avro hesabı hariç 4.112.817,10-TL'nin toplamının 7.494.542,92-TL olduğu ve İdarenin hesabının bulunduğu bankalardaki TL mevduatı toplamı olan 6.865.122,49-TL ile arasında toplam 629.420,43-TL fark bulunduğu;

Dolayısıyla hatalı da olsa muhasebe kayıtlarında bulunan fakat İdarenin mevcut banka mevduatlarında olmayan toplam 629.420,43-TL olduğu tespit edilmiş olup İdare tarafından

düzenlenmiş olan Banka Mevcudu Tespit Tutanağında da söz konusu farka yer verilmiştir.

Banka hesaplarından yapılan işlemler ile yılsonunda banka hesaplarında bulunan bakiyelerin ilgili muhasebe hesaplarında mevzuata uygun, doğru, tam ve gerçek durumu yansıtacak şekilde izlenmemesi sonucunda 2021 yılı Bilançosu 102 Banka Hesabı itibarıyla güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Bu itibarla hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ve muhasebe kayıtlarında bulunan fakat İdarenin mevcut banka mevduat hesaplarında olmayan söz konusu tutarlara ilişkin ilgililer hakkında gerekli işlemlerin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bir Yıldan Daha Uzun Süreli Verilen Depozito ve Teminat Niteliğindeki Değerlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 95'inci maddesinde bu hesabın, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kurum veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı; 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin 168'inci maddesinde ise bu hesabın, bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, İdarenin 2021 yılı sonu itibarıyla elektrik dağıtım şirketlerine güvence/teminat bedeli olarak ödemiş olduğu toplam 181.400,71-TL'yi 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlemek yerine bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılan 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında takip ettiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, bir yılı aşan sürelerle kamu idareleri veya kişilere verilen güvence bedellerinin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği ve İdare adına tapuda kayıtlı taşınmazların değerlendirme çalışmalarının tamamlanmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu" ve "Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde "(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır" denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılan incelemede, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken Taşınmaz Kayıt Formları ile İcmal Cetvellerinin düzenlenmediği, tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespit çalışmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envantere yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda 2021 yılı Bilançosu, Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunun, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabı, 252 Binalar Hesabı ile 253.01 Tesisler Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 4: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Amortismanına tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı, muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için birikmiş amortisman hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 187'nci maddesinin (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı; bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğ'in 9'uncu maddesinde amortismanına tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde, amortisman ayrılmayan duran varlıkların olduğu; kayıtlı amortisman tutarı "negatif" olan yani ilgili alt kod bazında 257 Hesabının negatif bakiye verdiği taşınırların olduğu; muhasebe hesaplarında kayıtlı olmadığı halde amortisman ayrılan duran varlıklar ile kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrılan varlıklar bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu durum 2021 yılı Bilançosunda, amortismanına tabi 1.104.096.065,28-TL değerindeki varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle ayrılması gereken tutarları kadar 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının eksik, ilgili maddi duran varlıkların net değerlerinin fazla;

Maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması ve muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan duran varlıklar için amortisman ayrılması nedeniyle 257

Hesabının 442.784.412,77-TL fazla gösterilmesine neden olmuştur. Ayrıca alt kod bazında 257 Hesabında 20.789.445,46-TL tutarında negatif bakiye oluşmasına neden olunmuştur.

Bu itibarla duran varlıklara ilişkin olarak ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının yapılması, amortismanına tabi olan varlıklar için amortisman tebliğlerine uygun olarak amortisman ayrılması ve 257 Hesabının niteliğine uygun biçimde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 5: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklara İlişkin Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

2021 yılı Bilançosunda yer alan 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının niteliğini açıklayan 224'üncü maddesinde, bu hesabın çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Hesabın işleyişini açıklayan 225'inci maddede ise, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği ve bu hesapta kayıtlı varlıklardan diğer idare veya kuruluşlara bedelsiz olarak devredilenlerin kayıtlı değerinin bu hesaba alacak; birikmiş amortisman tutarlarının 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ve varsa kalanının 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin "*Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları*" başlıklı 6'ncı maddesinin yedinci bendi uyarınca, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismanına tabi maddi duran varlıklardan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismanına tabi tutulmalıdır. Tebliğ'in "*Amortisman ve tükenme payının muhasebeleştirilmesi*" başlıklı 8'inci maddesinde ise ayrılan amortisman ve tükenme paylarının, 630 Giderler Hesabına borç, ilgisine göre 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 278 Birikmiş Tükenme

Payları Hesabı veya 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında kayıtlı tutarlar kadar yılsonu işlemi ile her halükarda 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydı yapılmalıdır. Buna göre, Kesin Mizanda 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının borç kalanı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacak kalanı eşit olmalıdır.

Yapılan inceleme neticesinde, açılış kaydında 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında yer alan tutarlar ile yılı içinde hurdaya ayrılmasına karar verilen ve 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabında kayıtlı olup 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarılan tutarlar toplamı 5.943.448,81-TL iken 2021 yılı Bilançosunda 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında kayıtlı bulunan tutarın 28.720.420,75-TL olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının borç bakiyesi ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacak bakiyesinin eşit olmaması nedeniyle, 2021 yılı Bilançosunda 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı 22.776.971,94-TL tutarında hatalı bilgi içermektedir.

BULGU 6: Abonelerden Alınan Teminat Bedellerinin İadesinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Su aboneliklerinin iptalinde, abonelik tesisine ilişkin sözleşme aşamasında alınmış olan teminat bedelleri ile iade edilen güncel tutarlar arasında oluşan farkların 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abone Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği'nin "İçme Suyu abone sözleşmesi imzalayanların ödeyeceği teminatlar" başlıklı 34'üncü maddesinde sözleşme imzalayan abonelerden teminat alınacağı belirtilmiş olup çeşitli abone gruplarına göre alınacak teminat tutarlarının nasıl hesaplanacağı ayrıntılı bir şekilde izah edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Teminat İadesi" başlıklı 37'nci maddesinde;

"Abone sözleşmesi sona eren abonenin teminatı; sözleşmenin sona erdiği tarihte uygulanan birim fiyat tarifesine göre 34. madde hükümleri çerçevesinde hesaplanır. Bu şekilde

güncellenen iade tutarının, abonenin daha önce ödediği teminat tutarından düşük olması durumunda aboneden tahsil edilmiş tutar kadar teminat iadesi oluşturulur. Hesaplanan bu tutardan, borçlar ve kapama ücreti düşüldükten sonra geriye kalanı aboneye iade edilir. İade uygulaması abone sözleşmesinin yapıldığı tarih ve teminat miktarına bakılmaksızın sözleşmesi sona eren tüm abonelere uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin bilanço ilkelerini düzenleyen 8'inci maddesinde bilanço ilkelerinin amacının kamu idaresinin tasarrufundaki kaynaklar ile bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıtlarının yapılması, mali tablolarının hazırlanması ve raporlanması yoluyla, belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtmak olduğu ifade edilmiştir.

İdareden alınan veriler üzerinde yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılı içinde aboneliğini sonlandıran kişilerden abonelik sözleşmesi yıllarına göre alınmış olan teminat bedellerinin güncel teminat tutarları üzerinden 12.045.117,83-TL olarak iadesinin yapıldığı; fakat alınmış olan bedeller ile iade edilen güncel teminat farkları olan 2.178.284,97-TL için 630 Giderler Hesabının kullanılmadığı; doğrudan 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına borç kaydı yapılarak iade işlemlerinin gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla teminatların güncel bedelleri üzerinden iadesi yapılırken alınan bedel ile iade edilen tutar arasındaki farklar toplamı olan 2.178.284,97-TL'nin 630 Hesabı yerine 430 Hesabına borç kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi sonucunda 2021 Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda anılan hesaplar itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 7: Yağmur Suyu Uzaklaştırma ve Dere Islahı Harcamalarına İlişkin Ödenen Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması ve Katma Değer Vergisi Hariç Tutar Üzerinden Tahsil Edilmesi

Ticari faaliyet kapsamına girmeyen yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı işlemlerine ilişkin, ödenen Katma Değer Vergisi (KDV) tutarının indirim konusu yapılmaması gerekirken 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı ve ilgili belediyelerden KDV hariç tutar üzerinden tahsil edildiği görülmüştür.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Yağmur sularının uzaklaştırılması” başlıklı 25'inci maddesinde yağmur sularının uzaklaştırılmasına dair tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesine ilişkin

harcamaların ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla su ve kanal idareleri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.

Büyükşehirlerde su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesi için büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuş ve bu hizmetleri yürütmek, dere ıslahını yapmak gibi görevler buna paralel olarak su idarelerine verilmiştir. Buna göre bağlı idarelerin, yağmur suları ve dere ıslahı için yapılan harcamaların ilgili belediyelerden tahsil etmesi gerekmektedir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendinde; genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticarî, sınaî, ziraî ve meslekî nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, 26.04.2014 tarihli ve 28983 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "B-Verginin Konusu İle İlgili Çeşitli Hususlar" başlıklı bölümünün "2.Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı alt bölümünde "*3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınaî, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.*" hükmü yer almaktadır.

3065 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine göre KDV mükellefleri, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebileceklerdir.

Aynı Kanun'un 30'uncu maddesinin (a) bendinde, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak

satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV'yi indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen KDV'nin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun olarak gerçekleştirdiği teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Kanun kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda KDV mükellefi olmadığı açıktır. İlgili belediyelerin görevleri arasında sayılan ve ticari faaliyet kapsamına girmeyen, idarenin asli hizmetleri arasında yer alan yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı harcamalarının, indirim konusu yapılmaması ve ilgili belediyelerden KDV dahil tutar üzerinden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılı içerisinde ilgili belediyelerden tahsil edilmek üzere yapılan KDV dahil 38.134.959,50-TL tutarındaki yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı harcamalarının KDV hariç 32.317.762,28-TL'lik kısmının Diğer Kurum Alacakları Hesabına kaydedilerek takip edildiği; KDV tutarı olan 5.817.197,22-TL'nin ise 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir. Ay sonlarında 191 İndirilecek KDV Hesabı ile 391 Hesaplanan KDV Hesabının karşılıklı mahsup edilmesi nedeniyle, yapılan fazla kayıt tutarında 190 Devreden KDV Hesabında hataya sebebiyet verildiği, bu nedenle ödenmesi gereken KDV'nin oluşmaması ya da azalmasına neden olduğu görülmüştür.

Bu itibarla ticari faaliyet kapsamında olmayan yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı harcamalarına ilişkin ödenen KDV'nin indirim konusu yapılmaması ve ilgili belediyelerden KDV dahil tutar üzerinden tahsilat işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Peşin Ödenen Giderlerin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi

Peşin ödenen taşınmaz kiralama giderleri için 180 Gelecek Aylara Ait Giderler ve 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 144'üncü maddesinde 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı ve Yönetmelik'in 217'nci maddesinde de 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının, dönem içinde ödenen ancak gelecek yılların faaliyet hesaplarına dahil edilecek olan giderlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in 146 ve 219'uncu maddelerinde 180 ve 280 Hesaplarının işleyişleri ayrıntılı şekilde izah edilmiştir. Buna göre peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanların 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi, izleyen aylarda/yıllarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin ise 180/280 Hesaplarında izlenmesi gerekmektedir. Her ayın sonunda, giderleştirme işleminin yapılması için 180 Hesabında kayıtlı olan tutarlardan ilgili aya ait olanlar 630 Hesabına borç, 180 Hesabına ise alacak kaydedilir. Dönem sonunda ise 280 Hesabında kayıtlı olan tutarlardan ilgili yıla ilişkin olanların 180 Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, geçmiş yıllar için yapılan taşınmaz kiralama bedeli ödemeleri haricinde 2021 yılı ve sonrasına ilişkin arsa ve arazi kiralaması için 7.663.022,01-TL ve hizmet binası kiralaması için 641.814,57-TL olmak üzere toplam 8.304.836,58-TL'nin peşin ödendiği ve ödenen bu tutarın tamamının doğrudan 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği; fakat dönemine göre 180 Gelecek Aylara Ait Giderler ve 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla dönemsellik ilkesine aykırı olarak gelecek aylara ve yıllara ilişkin olarak peşin ödenen taşınmaz kiralama giderlerinin tamamının 630 Hesabında giderleştirilmesi sonucunda 2021 yılı Bilançosunda, 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı ile 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı, Faaliyet Sonuçları Tablosunda da 630 Giderler Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Çevre Temizlik Vergisi ile Gecikme Cezalarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

İdare tarafından belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin su tüketim miktarı esas alınarak tahakkuk ettirilen Çevre Temizlik Vergisi tutarları ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil edilen gecikme zamlarının 948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı ile 949 Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabını düzenleyen

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 471'inci maddesinde;

“(1) Başka birimler adına izlenen alacaklar hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir:

a) Diğer belediyelere ait ve su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan Çevre Temizlik Vergisine ait alacakların izlenmesi

1) Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20/11/1981 tarihli ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.

2) Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dâhilindeki her ilçe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder.

3) Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyükşehir belediye sınırları

içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılır.

4) Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.”

“Hesabın işleyişi” başlıklı 472’nci maddesinde;

“ (1) Başka birimler adına izlenen alacaklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dâhilindeki her ilçe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahakkuk ettirdiği çevre temizlik vergisi tutarları bu hesaba borç, 949-Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabına alacak kaydedilir.

2) Bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil edilen gecikme zammını bu hesaba borç, 949-Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Başka birimler adına izlenen alacaklar hesabında kayıtlı olan tutarlardan yapılan tahsilat bir taraftan 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak, 100-Kasa Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir. Diğer taraftan bu hesaba alacak, 949-Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabına borç kaydedilir.

2) Borcun tahsil edilmesine gerek kalmadığının anlaşılması hâlinde bu hesaba alacak, 949-Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabına borç kaydedilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere su faturası ile birlikte tahakkuk eden çevre temizlik vergisi tutarları ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil edilen gecikme zammı 948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabına borç, 949 Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabına ise alacak kaydedilir. Bu hesaplarda kayıtlı olan tutarlardan yapılan tahsilat 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına

Yapılan Tahsilat Hesabına alacak, 100 Kasa Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilirken tahakkuk kaydında açılan 948 ve 949 Hesapları ters kayıt ile kapatılacaktır.

Yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılı içerisinde konutlara ilişkin olarak tahakkuk ettirilen çevre temizlik vergisi ile bu vergiye ilişkin tahsil edilen gecikme zammı tutarlarının 948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı ile 949 Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla mali tablo ve dipnotlarının doğru bilgi vermesinin sağlanması açısından su faturası ile birlikte tahakkuk ettirilen çevre temizlik vergisi ile bu verginin zamanında ödenmemesi sebebiyle tahsil edilen gecikme zamlarının 948 ve 949 Hesaplarına izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazların, kayıtlı değerlerinin 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabında, kira tutarlarının ise 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde, 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının, kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, hesabın işleyişine ilişkin 476'ncı maddesinde ise; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Detaylı hesap planları" başlıklı 46'ncı maddesi uyarınca yayınlanan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına kiraya verilen taşınmazların kira tutarlarının takibine yönelik olarak 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı eklenmiş ancak Yönetmelik'te hesaba ve işleyişine ilişkin hüküm düzenlenmemiştir. Bu durumda Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

hükümlerinin uygulanacağı açıktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı" başlıklı 306/U maddesinde; hesabın kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

990 ve 993 Hesaplarının işleyişine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 26.11.2014 tarih ve 13278 sayılı genel yazısında;

"1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.

2- Dönem sonlarında, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir.

3- Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir. (...) " şeklinde hesapların işleyişine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre idare tarafından kiraya verilen taşınmazların; kayıtlı tutarlarının, 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında, kira tutarlarının ise 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, İdarenin kiraya verdiği taşınmazlardan yıllara göre elde

edilecek kira gelirlerinin, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında, kayıtlı değerlerinin ise 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

İdare tarafından kiraya verilen duran varlıkların, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu gereği ihdas edilen 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmemesi sonucunda 2021 yılı Bilanço dipnotlarında hataya neden olunmuştur.

BULGU 4: Yağmur Suyu Uzaklaştırma ve Dere Islahı Harcamalarının İlgili Belediyelerden Tahsil Edilmemesi

Yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı işlemleri için yapılan harcamaların ilgili belediyelerden tahsil edilmediği görülmüştür.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Yağmur sularının uzaklaştırılması" başlıklı 25'inci maddesinde yağmur sularının uzaklaştırılmasına dair tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesine ilişkin harcamaların ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla su ve kanal idareleri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.

Büyükşehirlerde su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesi için büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuş ve bu hizmetleri yürütmek, dere ıslahını yapmak gibi görevler buna paralel olarak su idarelerine verilmiştir. Buna göre bağlı idareler tarafından yağmur suları ve dere ıslahı için yapılan harcamaların ilgili belediyelerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, İdarenin yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı işlemleri için 2020 yılı sonu itibarıyla 193.992.766,45-TL ve 2021 yılı içerisinde 32.317.762,28-TL olmak üzere toplam 226.310.528,73-TL harcama yaptığı, İdareden alınan bilgilere göre yapılan bu harcama tutarından 215.248.674,74 TL'lik kısmının mahsup edildiği, kalan 11.061.853,99 TL'sinin ise tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla İdarenin mahsup edilen kısım haricinde kalan 11.061.853,99-TL'lik yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı işlemleri için yapılan harcamalarına ait alacağının tahsil edilmesi için takip işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Harcamalara Katılma Paylarının Hatalı Hesaplanması ve İlgili Gayrimenkullerin Tapu İdaresine Bildirilmemesi

Kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payı hesaplamasının hatalı yapıldığı ve ilgili gayrimenkullerin tapu dairesine bildirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Kanalizasyon harcamalarına katılma payı" başlıklı 87'inci maddesi ve "Su tesisleri harcamalarına katılma payı" başlıklı 88'inci maddelerinde, kanalizasyon tesisi yapılmasından ve su tesisleri yapılmasından yararlanan gayrimenkul sahiplerinden harcamalara katılma paylarının tahakkuk ettirilerek tahsil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Kanun'un "Payların hesaplanması" başlıklı 89'uncu maddesinde harcamalara katılma payları, bir program dâhilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamı olacağı; yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde bu payların ilgililerden yüzde yirmi beş noksanı ile alınacağı ancak bu tür hizmet giderlerinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İller Bankası Anonim Şirketi tarafından tespit edilerek yayımlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamayacağı; harcamalara katılma payının bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 2'sini geçemeyeceği belirtilmiştir.

Kanun'un "Payların tahakkuk şekli" başlıklı 90'uncu maddesinde ise su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının, hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89'uncu maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in "Vergi değeri deyimi" başlıklı 20'nci maddesine göre vergi değerinin, bina ve arsanın 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre tespit edilen bedelini ifade ettiği; "Vergi değerinde değişiklik" başlıklı 21'inci maddesinde ise harcamalara katılma payının hesaplanmasında, gayrimenkulün vergi değerinde tahakkuktan sonra meydana gelen değişikliklerin nazara alınmaması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Tapu dairelerinin sorumluluğu" başlıklı 24'üncü maddesinde ise harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin bir listesinin belediyelerce ilgili tapu

dairelerine bildirilmesi gerektiği, söz konusu gayrimenkullerin satış, hibe ve trampaları halinde tapu dairelerinin payın tahsilini sağlamak üzere, belediyeyi haberdar edeceği ve pay ödenmedikçe intikal işleminin yapılmayacağı belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payı, su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahakkuk ve tahsil edildiğinden ilgili tapu dairelerine bildirim, su ve kanalizasyon idarelerince yapılmaktadır.

Ancak 12.01.2016 tarih ve 16 sayılı Yatırım Harcamalarına Katılım Payı konulu ASKİ Yönetim Kurulu Kararı'nda;

“(...) 1- a) Abone Türü (Ortak abone, park bahçe, dernek, mesken, inşaat, spor kulübü, siyasi parti, mezarlık, kızılây, konsolosluk, bahçe sulama, engelli, şehit, gazi, ABD lojmanı, resmi ve özel yurtlar, belediyeye bağlı yüzme havuzları, STGM, resmi eğitim kurumları, resmi daireler, sanayi, özel hastane) Olan Yerler

(...)

1- b) Abone Türü (İşyeri, alışveriş merkezleri) Olan Yerler

(...)

Yeni Su Aboneliği tesis işlemleri esnasında abonelerden alınacak su ve kanalizasyon tesisleri yatırım harcamalarına katılım payı olarak 2016 yılında yönetim kurulu kararından sonra uygulanmak üzere (1/a) grubunda yer alan abone türleri için 399,31 TL/ad; (1/b) grubunda yer alan abone türleri için ise 9,85 TL/m² lik bir bedeli karar alınmasının kabulüne (...) karar verildi” ifadesine yer verilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, harcamalara katılma paylarının hesaplanmasında bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlayarak dağıtımının yapılmadığı; kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payı alınması gereken gayrimenkul sahiplerinden, bahsi geçen Yönetim Kurulu Kararı uyarınca 1/a grubu abone türleri için ilk abonelik esnasında bir defaya mahsus adet başına 399,31-TL ve 1/b grubu abone türleri için ise taşınmazın, kanalizasyon hattının bulunduğu cephedeki mesafesi ile kanalizasyona uzaklığı ölçülüp çarpıldıktan sonra m² başına 9,85-TL alındığı; harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin bir listesinin ise İdarece ilgili tapu dairelerine bildirilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla 12.01.2016 tarih ve 16 sayılı Yönetim Kurulu Kararı'nın, yukarıda bahsi geçen Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre yeniden ele alınması ve harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin bir listesinin İdarece ilgili tapu dairelerine bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yeraltı veya Kaynak Sularından Alınan Gelirlerden İlgili Belediyelere Pay Aktarılmaması

Adana il sınırları içinde bulunan yeraltı ve kaynak sularından alınan kira gelirlerinden ilgili ilçe belediyelerine pay aktarılmadığı görülmüştür.

167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

“Kuyu açan kimse, bulunan suyun ancak kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını kullanmaya yetkilidir. (Ek cümleler: 3/7/2003-4916/22 md.) Bu miktarı aşan sular ile sulama, kullanma ve işlenerek veya doğal haliyle içme suyu olarak satılmak üzere çıkarılan yeraltı suları, Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç), 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verilir. Tahsil edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay verilir.” hükmü yer almaktadır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin ikinci fıkrası gereğince mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıfların, ilgisine göre, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmış olup yeraltı sularının kullanım hakkının kiralanması işi 167 sayılı Kanun'a göre il özel idareleri tarafından yapılmaktayken, 6360 sayılı Kanun ile birlikte su ve kanalizasyon idareleri tarafından yapılmaya başlanmıştır.

Buna göre, kuyu açan kimsenin kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını aşan sular ile sulama, kullanma ve işlenerek veya doğal haliyle içme suyu olarak satılmak üzere çıkarılan yeraltı suları, Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç), 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uyularak il özel idarelerince; büyükşehirlerde ise su ve kanalizasyon idarelerince kiraya verilebilir. Tahsil edilen kira gelirinden, yeraltı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy

sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye %25 oranında pay verilmesi gerekir.

Yapılan inceleme neticesinde, Adana il sınırları içerisinde bulunan ve Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından 2015-2021 yılları arasında kiraya verilen yer altı ve kaynak sularından elde edilen toplam 7.205.111,46-TL tutarındaki kira gelirinden, yer altı suyunun çıktığı yer belediyelerine verilmesi gereken payların aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde yeraltı ve kaynak sularından elde edilen gelirlere ilgili ilçe belediyelerine pay aktarılması gerekmektedir.

BULGU 7: Çevre Katkı Paylarının Bakanlığına Aktarılmaması

İdare tarafından 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca ayrılan çevre katkı paylarının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aktarılmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 18'inci maddesinde çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bütçesine gelir kaydedilmek üzere büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedellerinin % 1'inin çevre katkı payı olarak ayrılması ve bu tutarların en geç ertesinin on beşine kadar ilgili mal saymanlıkları hesaplarına aktarılması gerektiği; söz konusu gelirin tahsili ve bütçede öngörülen ödeneklerin kullanımı ile ilgili usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ve bu gelirin tahsilatında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki madde hükmüne dayanılarak hazırlanan ve 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik'in "Çevre gelirlerinin tahsili" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde "*Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince; çevre temizlik vergisi, katma değer vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri oranındaki tutar en geç ertesinin onbeşine kadar büyükşehir belediyesinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir. Büyükşehir belediyelerince ilgili muhasebe birimine yatırılan tutarı gösteren*

alındı belgesi, tutarın yatırıldığı ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesince Bakanlığa gönderilir” denilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, 2015 yılı ile 2020 yılları arasında Bakanlığa aktarılmayan çevre katkı paylarının 2021 yılında 7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında yapılandırıldığı; yapılandırma sonrasındaki aylar itibarıyla Bakanlığa aktarılması gereken 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında kayıtlı olan toplam 2.505.982,20-TL tutarındaki çevre katkı payının ise anılan Bakanlığa gönderilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca ayrılıp zamanında gönderilmeyen 2.505.982,20-TL tutarındaki çevre katkı payı ile aylar itibarıyla hesaplanarak ayrılan payların herhangi bir ek mali külfete sebep olunmaması açısından mevzuatta belirtilen süre içerisinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 8: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde cins tashihi, “*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*” olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik’in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) *Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.*

(2) *Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”* denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Buna göre, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde, tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazların bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği nedeniyle 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında;

"Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir."

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında;

"Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur" denilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde ise;

“b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler

Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar, 320 Hesabında izlenecek ve bu hesaptan yapılacak ödemeler, giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilecektir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödenmesinin, kayda alınma sırasına göre gerçekleştirmesinden muhasebe yetkilileri sorumludur.

Yapılan inceleme neticesinde, nakit yetersizliği nedeniyle 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

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

BULGU 10: Günübirlik Kiralanan Evlerin Abone Tipinin İş Yeri Olarak Uygulanmaması

Günübirlik ya da apart olarak kiralanan yerlerin su aboneliklerinin işyeri abonesi yerine konut abonesi üzerinden düzenlenip faturalandırıldığı tespit edilmiştir.

ASKİ Tarifeler Yönetmeliği’nde Abone, “İdarenin su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler”, olarak tanımlanmıştır. Anılan Yönetmelik’in “Kullanım yeri bakımından abone türleri” başlıklı 16’ncı maddesinde Mesken aboneliği, “Barınma gayesiyle oturulan yerlerde içme ve temizlik amacıyla su kullanan ve kirleten aboneler”, İşyeri aboneliği; “İşveren tarafından mal veya hizmet üretmek için maddi olan veya olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği taşınmazlara verilen abonelikler” olarak düzenlenmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Vergi Değerini Tadil Eden Sebepler" başlıklı 33/3'üncü maddesinde, bir binanın kullanış tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline dönüştürülmesi vergi değerini tadil eden sebeplerden birisi olarak belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3/B maddesine göre, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya, ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır.

Yine 213 sayılı Kanun'un 156'ncı maddesinde, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette iş yeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yerler "işyeri" olarak tanımlanmıştır.

Buna göre, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerin iş yeri özelliğini taşıyabilmesi için bu yerlerin ticari, sınai, zirai veya mesleki faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer olma özelliği taşıması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat ve açıklamalar çerçevesinde, konaklama yeri olarak günlük kiraya verilen veya apart olarak tanımlanan yerlerin, ticari faaliyetin icrasına tahsis edilmeleri nedeniyle iş yeri sayılmaları gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Nitekim bu konu özelinde muhtelif Vergi Dairesi Başkanlıklarınca verilen muktezalar da bu yöndedir.

Adana ilinde günübirlik kiralanan evler ve apart olarak kiralanan yerlerle ilgili olarak Adana İl Emniyet Müdürlüğünden alınan detaylı listeler üzerinde yapılan inceleme neticesinde, bahse konu yerlerin ASKİ Tarifeler Yönetmeliği çerçevesinde işyeri üzerinden düzenlenmesi gereken su aboneliklerinin birçoğunun konut tarifesi üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla günübirlik kiralanan veya apart olarak tanımlanan yerlerin abonelikleri ile ilgili saha araştırma, inceleme ve keşiflerin yapılarak abonelik türü, tarifesi ile teminat bedellerinde gerekli değişikliklerin uygulanması; mevcut bilgi ve veriler çerçevesinde geriye dönük gerekli düzeltmelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Sondaj İzni Verilen Kuyulardan Yapılan Faydalı Tüketim Miktarına İlişkin Denetimin Yapılmaması

Devlet Su İşleri (DSİ) Bölge Müdürlüğünce sondaj izni verilen kuyulardan ne kadar su çekildiği veya faydalı tüketim miktarına ilişkin İdare tarafından herhangi bir denetiminin yapılmadığı görülmüştür.

23.12.1960 tarih ve 10688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun’un “Terimler” başlıklı 2’nci maddesinde faydalı kullanım, yeraltı suyunun içmede, temizlikte, belediye hizmetlerinde, hayvan sulamada, zirai sulamada, maden ve sanayide, sportif vesair tesislerde kullanılması şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanun’un “İlan edilmiş yeraltı suyu işletme sahaları içinde kuyu açılması” başlıklı 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında kuyu açan kimsenin, bulunan suyun ancak kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını kullanmaya yetkili olduğu, bu miktarı aşan sular ile sulama, kullanma ve işlenerek veya doğal haliyle içme suyu olarak satılmak üzere çıkarılan yeraltı suları, Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç), 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verileceği; aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise faydalı ihtiyaç miktarının, tahsis edilecek maksada göre ilgili bakanlıkların mütalaası alınmak suretiyle Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından tayin ve tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere sondaj kuyularına ilişkin olarak tüm yetki Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünde bulunmakta olup sondaj kuyularından çıkarılan sulardan faydalı tüketim miktarını aşan suların kiralanması gereken kısmına ise 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerde il özel idarelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmış olması sebebiyle su ve kanalizasyon idareleri bakmaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünden alınan izin ile açılan kuyularda faydalı tüketim miktarının ve buna ilişkin faydalı tüketimi aşan kısımların denetimiyle ilgili olarak İdarenin, DSİ ile koordineli yürüten bir iş akış ağı oluşturmaması nedeniyle sağlıklı bir tespit yapılamadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla Devlet Su İşleri Bölge Müdürlüğünce sondaj izni verilen kuyulara ilişkin geriye dönük faydalı tüketim miktarlarının DSİ ile ortaklaşa bir çalışmayla saptanması, bu kuyularda olması muhtemel kaçak su kullanımlarını ve deşarjlarını önleyecek tedbirlerin

alınması, bedellendirilmesi gereken kısımların bedellendirilip tahsilatının sağlanması, su kullanımını çok olan tüketicilere (oteller, otel havuzları, su oyun parkları, oto yıkama, halı yıkama gibi) öncelik verilerek çalışmalara başlanması ve yeraltı sularının korunması gerekmektedir.

BULGU 12: Su Kayıplarının Önlenmesine İlişkin Yönetmelik ile Tebliğ’de Belirtilen Hususların Yerine Getirilmemesi

Su kayıplarının önlenmesine ilişkin İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği ile İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği’nde yer alan hususlardan bazılarının yerine getirilmediği görülmüştür.

08.05.2014 tarih ve 28994 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği’nin amacı, su kaynaklarının korunması ve verimliliğin artırılması doğrultusunda, içme-kullanma suyunun etkin kullanılması ve israfının önlenmesi için içme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki su kayıplarının kontrolüne ilişkin usul ve esasları düzenlemek olarak belirlenmiştir.

İlgili Yönetmelik’in “Su kayıplarının azaltılması” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“İdareler su kayıp oranlarını, bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden itibaren, büyükşehir ve il belediyelerinde 5 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 4 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine; diğer belediyelerde 9 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 5 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlüdürler. Bu kapsamda, bu Yönetmelik uyarınca çıkarılacak Teknik Usuller Tebliğinde verilen yöntemler çerçevesinde gerekli faaliyetler yürütülür” hükmüne yer verilmiştir.

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

16.07.2015 tarih ve 29418 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği’nin 5’inci maddesinde su ve kanalizasyon idaresinin, idari ve fiziki su kayıplarının ölçüme dayalı olarak belirlenmesini, şebekenin ve sistemin şartnamelere ve uygulama projelerine uygun yapılmasını, kullanılan malzemelerin standartlara uygun olarak temin edilmesini, sistemde ana

basınç bölgesi ve alt bölgelerin oluşturulmasını, şebekede etkili bir basınç ve debi yönetimi ile optimum işletme şartlarının sağlanmasını, sistemin izlenmesi ve kayıt altına alınmasını ve etkili bir su yönetim sistemini tesis etmekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Tebliğ'in 6'ncı ve devamı maddelerinde ise su kayıplarının önlenmesi, kullanılacak malzemeler, abonelik hizmetleri ve izinsiz su kullanımı konularında idarenin yapması gereken işler hakkında ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir.

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

- Su temin miktarlarının hesaplanması maksadıyla terfi merkezleri çıkışı ve alt bölge giriş boru hattı üzerine debi ölçer cihazları takılmamıştır.

- Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS) veri tabanı, abone bilgi sistemi, coğrafi adres bilgi sistemi ve ulusal adres veri tabanı ile entegre çalışmamaktadır.

- Abone veri tabanı ile CBS veri tabanı bilgileri birbiriyle uyumlu değildir.

- Şebekenin hidrolik modellemesinde, hidrolik değerlerin doğruluğu kontrol edilememekte ve yazılımdan elde edilen değerler ile sahadan ölçülen değerler birbiriyle uyuşuncaya kadar kalibrasyon işlemine devam edilmemektedir.

- CBS veri tabanı, hidrolik modelleme, veri tabanlı izleme ve kontrol sistemi (SCADA), tahakkuk-tahsilat, halkla ilişkiler gibi yazılım ve veriler birbiriyle entegre değildir.

- Su temin ve dağıtım sistemlerinin entegre yönetiminde Tebliğ'in 12'nci maddesinde yer alan hususlar uygulamaya geçirilmemiştir.

- İzinsiz tüketimleri önlemek için asgari ve azami tüketim eşiklerinin dışında olan sayaçlar ile sıfır tüketimi olan sayaçlar listelenmemektedir.

- Büyükşehir Belediyesine coğrafi konum olarak birleşmiş ilçe belediyeleri hariç her ilçe için çıkarılması gereken su kayıpları yıllık raporları ve envanter formları hazırlanmamıştır.

- İdarede su kayıp oranı 34,65 olup Yönetmelik hükümlerinin gerisinde kalmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde üst yöneticinin kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını

sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden meclise karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Bu itibarla su kayıp ve kaçakları azaltılması, bu suretle kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını teminen anılan Yönetmelik ve Tebliğ’de öngörülen işlerin yapılması için yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca devam etmekte olduğu bildirilen çalışmaların tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 13: Coğrafi Bilgi Sistemi Altyapısında Eksikliklerin Bulunması

İdarenin Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS) altyapısında eksikliklerin bulunduğu görülmüştür.

07.11.2019 tarihli ve 30941 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 49 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde göre Coğrafi Bilgi Sistemi, her türlü coğrafi verinin; üretilmesi, temini, depolanması, işlenmesi, yönetilmesi, analiz edilmesi, paylaşılması, sunulması ve güncel tutulması için gerekli olan donanım, yazılım, insan kaynağı, standartlar ve yöntemler bütünü ve coğrafi veri, konum bilgisi içeren her türlü veriyi ifade etmektedir. Aynı maddenin (1) bendinde Kararname’nin kapsamına dâhil kamu kurum ve kuruluşları sayılırken belediyeler ve bağlı kuruluşlarına yer verildiği görülmektedir. Söz konusu Kararname’nin 6’ncı maddesinde de kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurma görevi (büyükşehir olmayan belediyeler için kurdurmak) bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin müstakil bağlı idaresi konumundaki su idarelerinin de hem bahsedilen Kanunlar hem de İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “İlkeler” başlıklı 5’inci maddesine göre CBS veri tabanının oluşturulması, mevcut verilerin sayısallaştırılarak veri tabanına aktarılması ve sürekli güncellenmesi görevi bulunmaktadır.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da, su ve kanalizasyon idarelerinin temel yetki ve görevlerinin; içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması, dağıtılması, türlü tesisin etüt ve projesinin yapılması veya yaptırılması, kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması ve bu amaçla

her türlü tesisin etüt ve projesinin yapılması veya yaptırılması şeklinde belirlenmiş olduğundan İdare, CBS altyapısında, içme, kullanma suyu hat verileri, kanalizasyon ve yağmursuyu hat verilerinin bölge, mahalle ya da sokak düzeyinde hem mekansal veri hem de özniteliksel veri (hat uzunluğu, cinsi, ölçüleri, malzeme türü vs.) halinde sayısallaştırılması ve tematik harita katmanları halinde saklanması, atıksu, yağmursuyu çizgi ve kanalizasyon verilerinin, verinin kaynağından elde edilerek işlenmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, İdarenin 13 adet coğrafi (atık su hat, atık su nokta, yağmur suyu hat, yağmur suyu nokta, atık su arıtma tesisi, içme suyu arıtma tesisi, içme suyu hat, 1/1000 ölçekli halihazır harita, 1/5000 ölçekli halihazır harita, yapı, parsel, yol) ve 1 adet sözel (abone bilgisi) olmak üzere toplamda 14 adet veri katmanı olduğu ancak İdarenin üretmek zorunda olduğu atık su hat, atık su nokta, içme suyu hat ve içme suyu nokta veri katmanları için 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında sorumluluk sınırının genişlemesi sebebiyle veri eksikliği bulunduğu; yağmur suyu hat veri katmanı için inşaat çalışmalarının devam ediyor olması sebebiyle veri eksikliği bulunduğu; yapı, parsel, yol verilerinin üretildiği tarih itibarıyla tam olmasına karşın güncelleme çalışması yapılmadığı; atık su arıtma tesisi için verilerin yüzde yirmibeş oranında eksik olduğu; İdare tarafından üretilen coğrafi veri katmanları için coğrafi veri servislerinin ve metaverilerin henüz hazırlanmadığı; CBS organizasyon birimi bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla su kayıp ve kaçaklarını önlemesi, kesintisiz su temini ve atık su bertarafını sağlması, bakım onarım faaliyetleri ile altyapı yatırımlarına ilişkin iş ve işlemleri hızlandırması, Kanun'da sayılan diğer görevlerinde kolaylıklar sağlayabilmesi ve diğer kurum ve kuruluşlarla daha entegre bir çalışma yapabilmesi için yukarıda sayılan eksikliklerin giderilerek Coğrafi Bilgi Sistemi altyapısını güçlendirmesi gerekmektedir.

BULGU 14: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

ASKİ bünyesinde çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555,00-TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün

değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, İdarede görev alan kadrolu 141 işçi olup bunlardan 48'inin 50 ile 100 gün arasında, 38'inin 100 ile 200 gün arasında, 8'inin 200 ile 300 gün arasında, 4'ünün ise 300 günün üzerinde olmak üzere toplam 13.402 gün kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

İdare ile yetkili Sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi ile 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirlenen yıllık ücretli izin süreleri artırılmıştır. Hali hazırda yasa ile belirlenen sürelerin bile kullandırılması sağlanamıyorken toplu iş sözleşmesi ile yıllık izin sürelerinin yasal sürelerin üzerinde belirlenmesi idarenin ilave mali külfete katlanmasına sebebiyet vermektedir.

Bu itibarla, işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 15: Yükümlülüklerin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle Ödenen Gecikme Faizi ve Diğer Giderlerle İlgili Rücu İşlemlerinin Yapılmaması

İdare tarafından işçi ücretlerinden kesilen ve emanete alınan sendika aidatlarının, ilgili Sendikaya gönderilmemesi nedeniyle açılan dava sonucunda, ilave faiz, yargılama ve icra gideri ödendiği, fakat ilgililer hakkında rücu işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7'nci maddeleri gereği, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka

uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur.

Kurumun 2021 yılına ilişkin dava dosyaları ile hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde,

Eylül 2015-Şubat 2019 dönemleri arasında Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde çalışan işçilerin ücretlerinden kesilen ve 333.10.02.99.01 Emanetler Hesabına aktarılan sendika aidatlarının 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18'inci maddesi ve İdare ile Belediye-İş Sendikası arasında 2015-2019 yılları arasında geçerli olan Toplu İş Sözleşmeleri hükümlerine aykırı olarak hiç gönderilmemesi nedeniyle Belediye-İş Sendikası tarafından açılan Sendika aidat alacağına ilişkin dava sonucunda Adana 5. İş Mahkemesinin 02.04.2021 tarih 2019/231 Esas ve 2021/371 sayılı Kararında, Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından ilgili dönemlere ilişkin asıl aidat borcu olan 973.730,05-TL'nin dava tarihinden sonra yargılama süresinde Sendikaya çeşitli tarihlerde ödemesinin yapılması nedeniyle asıl alacak yönünden karar verilmesine yer olmadığına, fakat 6356 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin üçüncü fıkrası hükmü gereğince Eylül 2015-Şubat 2019 dönemleri arasında zamanında ödenmeyen ve yargılama süresinde İdare tarafından ödenen aidat borçlarına ilişkin ödeme tarihlerine kadar işlemiş en yüksek işletme kredisi faizinin yürütülerek davacı Sendikaya ödenmesine karar verildiği;

Bunun üzerine İdarece, Belediye-İş Sendikası adına Adana Genel İcra Dairesine, 911.721,15-TL Sendikaya ödenecek en yüksek işletme kredisi faizi, 41.438,31-TL tahsil harcı, 59,30-TL başvuru harcı, 46.977,04-TL vekalet ücreti, 518,90-TL icra faizi ve 27,50-TL masraf olmak üzere toplam 1.000.787,20-TL ödendiği;

Hukuk Müşavirliğinin 06.10.2021 tarih ve E-45745922-640-47466 sayılı yazısı üzerine Genel Müdürlük Makamının, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu zararından doğan alacağın tebliği ve takibi" başlıklı 10'uncu maddesi uyarınca kurum zararının yargılama yolu ile tespiti ve tahsili yoluna gidilmesi yönündeki Olur'una karşılık ilgililer hakkında Yönetmelik'te belirlenen sürede rücu işlemlerinin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda yazılı mevzuat hükümleri gereğince İdarenin katlanacağı mali külfetin artmasını önlemek üzere, idarenin ödemek zorunda kaldığı faiz ve diğer giderlere konu

olaya sebebiyet veren kişilerin sorumluluğunun belirlenmesi ve rücu işlemlerinin başlatılması gerekir.

BULGU 16: Araç Kiralama İhalesinde Yaklaşık Maliyetin Tespitine İlişkin Fiyat Araştırması Yapılırken Fiyat Farkı Verileceğinin Belirtilmemesi

Araç Kiralama Hizmet Alımı İşine ait yaklaşık maliyetin tespit edilmesine ilişkin yapılan fiyat araştırmasında, söz konusu ihalede fiyat farkı verileceğinin fiyat araştırması yapılan kişi ve kuruluşlara bildirilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin düzenlemeler yapılmış; mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesinin yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanakları ile bir hesap cetvelinde gösterileceği hüküm altına alınmıştır. Hizmet alımı işi ihalelerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere ise Kamu İhale Kurumu tarafından 04.03.2009 tarih ve 27159 Mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer verilmiştir.

Yaklaşık maliyetin hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespitinin nasıl yapılacağı ve hangi fiyatların esas alınacağı Yönetmelik'in 8'inci maddesinde düzenlenmiş olup maddenin dördüncü fıkrasında, fiyat araştırması için yapılan çalışmalarda fiyat sorulacak kişi ve kuruluşlara yazılan yazıda fiyatı tespit edilecek iş grubu veya iş kaleminin ayrıntılı özelliklerine yer verileceği ifade edilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nda yapılan düzenlemelerle, ihale sürecinin başından sonuna kadar idare tarafından yapılacak birçok işlem yaklaşık maliyetin tutarına bağlanmıştır. Anılan Kanun incelendiğinde, ihale yetkilisinin ihtiyacın ihale edilmesi kararı, ihale usulünün tespit edilmesi, ihalenin ilan süreleri, ödeneklerin kontrol edilmesi, istekliler tarafından verilen tekliflerden aşırı düşük fiyatlı olanların tespit edilmesi işlemlerinde yaklaşık maliyetin belirleyici bir unsur olduğu görülmektedir.

İhale aşamasında isteklilerce verilen tekliflerin diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edilmesi Kamu İhale Genel Tebliği'nde yer alan düzenlemeler uyarınca matematiksel bir formül kullanılarak yapılmaktadır. Bu formülde yaklaşık maliyet, isteklilerce verilen teklifler ve belirlenmiş bir

katsayı bulunmaktadır. Formülün yapısı gereği yaklaşık maliyetin tutarı ile sınır değer arasında doğru bir orantı bulunmakta, yaklaşık maliyet arttıkça sınır değerinde artmaktadır.

Sözleşmeye bağlanan bir işte fiyat farkı verilip verilmemesi hem isteklilerin fiyatını etkilemekte hem de tespit edilen yaklaşık maliyetin değişmesine sebep olmaktadır. Fiyat araştırması yapılırken bu durumun belirtilmemesi gerçekçi olmayan yüksek bir yaklaşık maliyet belirlenerek bu yaklaşık maliyet üzerinden gerekli değerlendirmelerin yapılmasına ve aşırı düşük teklif sorgulaması yapılan sınır değerinde artmasına sebep olmaktadır.

Yapılan inceleme neticesinde, sözleşme süresi iki yıl olan Araç Kiralama Hizmet Alımı İşinde yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin piyasa fiyat araştırması yapılırken fiyat farkı verileceği hususunun belirtilmediği; bu nedenle yaklaşık maliyetin olması gerekenden daha yüksek belirlendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla yapılacak ihalelerde, yaklaşık maliyet tespitleri yukarıda belirtilen hususlar göz önüne alınarak gerçekleştirilmeli, gerçekçi olmayan yaklaşık maliyetler üzerinden ihale süreçlerinin yürütülmesine sebebiyet verilmemelidir.

BULGU 17: İş Programı Düzenlenmeden Fiyat Farkı Ödemesi Yapılan Yapım İşlerinin Olması

Taraflarca bağtlanan sözleşmelerine ve ihale tarihlerinde geçerli olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine aykırı olarak iş programı düzenlenmeden fiyat farkı ödemesi yapılan yapım işlerinin olduğu görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin “İş programı” başlıklı 12’nci maddelerinde,

“12.1.Yüklenici, iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlar. Bu programda ayrıca; iş kalemleri, aylık imalat ve iş miktarları, (ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı) yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımı gösterilir ve iş programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere İdareye teslim edilir.

(...)

12.3. İş programının hazırlanması ve uygulanması ile ilgili diğer hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri uygulanır.” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu işlerin ihale tarihlerinde geçerli olan ve sözleşme ekleri arasında yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş programı” başlıklı 17’nci maddesinde ise yüklenicinin, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde idarece verilen örneklere uygun bir iş programını hazırlayarak onaylanmak üzere idareye teslim edeceği ve idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorunda olduğu hükme bağlanmıştır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’ın “İş programı ve ödenek dilimi” başlıklı 7’nci maddesinde ise sözleşme imzalandıktan sonra iş kalemlerinin, aylık imalatın, ihzaratın ve yıllık ödenekler ile bunların aylara dağılımını gösteren ayrıntılı bir iş programının hazırlanarak idarenin onayına sunulacağı; herhangi bir aya ait nihai iş programına yüklenicinin kusuru nedeniyle uyulmadığı takdirde, daha sonraki aylarda yapılacak imalatlarda, imalat miktarı iş programına uygun hale gelinceye kadar, fiyat farkı hesaplanırken, iş programına göre gerçekleştirilmesi gereken ayın endeksi ile işin fiilen gerçekleştirildiği ayın endeksinden düşük olanının esas alınacağı; idarenin talebi olmaksızın yüklenici iş programına nazaran daha fazla iş yapması durumunda ise işin fiilen yapıldığı ayın esas alınarak fiyat farkı hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yatırım ve İnşaat Dairesi Başkanlığı ile Kanal Yatırım Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülen ve 2021 yılı içinde hakediş ödemesi yapılan yapım işlerinin incelenmesi neticesinde, sözleşmeleri ve eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine aykırı olarak hiç iş programı düzenlenmeden fiyat farkı ödemesi yapılan yapım işlerinin olduğu; dolayısıyla bu işler için anılan Esaslardaki koşullar gözardı edilerek 6.615.078,99-TL’si 2021 yılı içinde olmak üzere toplam 27.453.473,60-TL fiyat farkı ödendiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 4’üncü maddesinde iş programı, yüklenicinin, işin süresi ve varsa iş kısımlarına ait bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarını da dikkate alarak, yapım işine ait iş kalemlerini/gruplarını, imalatların niteliğini, teknik özelliğini ve yapım sürelerini esas alarak aylık imalatı ve iş miktarlarını, ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını ayrıntılı olarak gösterdiği program, şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre, yapım işlerine ait yıllık ödenek tutarları idare tarafından belirlenir ve yüklenici de bu ödenek tutarlarına göre gün, ay ve yıl bazında yapılacak imalat miktarlarını ve

harcama tutarını belirler. Bu bağlamda, yapılması gereken işlerin planlanması, takibi ve denetimi ile aylık olarak ödenecek hakediş tutarlarının belirlenmesi, oluşturulan iş programları üzerinden gerçekleştirilir.

Bununla birlikte, iş programının etki ettiği önemli bir unsur da fiyat farkı hesabıdır. Yükleniciye ödenecek fiyat farkı, imalatın iş programına uygunluğuna göre hesaplanır. Yüklenicinin iş programında öngörülen aylık iş tutarının gerisinde kaldığı durumlarda, sonraki ayda yapılacak işler için fiyat farkı hesabı, eksik gerçekleşen iş miktarı tamamlanıncaya kadar, uygulama ayı ile ödenek ayı endeksi kıyaslanarak düşük olan endeks üzerinden hesaplanır. İş programının düzenlenmemesi, yapım işindeki imalatların ve iş miktarının hangi zaman aralıklarında yapılacağına bilinmemesine ve dolayısıyla Fiyat Farkı Esaslarında hükme bağlanan şartlarda hangi endekslerin uygulanacağına belirlenememesine yol açmaktadır.

Ayrıca, yukarıda bahsedilen ve iş programsız fiyat farkı ödemesi yapılan yapım işlerine ait sözleşmelerin eki mahiyetindeki Yapım İşleri Genel Şartnamelerinde cezai hüküm bulunmamasıyla birlikte, 08.08.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak 19.08.2019 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in 24’üncü maddesi ile aynı Yönetmelik’in ekinde yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 17’nci maddesinin birinci ve yedinci fıkralarında değişikliğe gidilmiştir. Buna göre, Genel Şartname’de belirtilen süreler içerisinde iş programının veya revize iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için, işin süresinde bitirilememesi haline ilişkin olarak sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10’u oranında ceza uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Bu itibarla yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ile yapım işlerine ilişkin sözleşme hükümlerine uygun işlem yapılmasını teminen ve oluşabilecek kamu zararlarını engellemek üzere, tüm yapım işleri için iş programlarının düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde %2’den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı 'inşaat sigortası (bütün riskler)', geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(...)

(3)(Değişik:RG-3/7/2009-27277) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a)Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2'dir.

(...)" hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 39 adet yapım işinde bütün risk sigortaları kapsamında yer alan bazı kalemlerde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

BULGU 19: İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

İş artışı yapılan ve süre uzatımı verilen yapım işlerine ilişkin bütün riskler (all risk) sigorta bedellerinin ve sürelerinin güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

" (1) Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı 'inşaat sigortası (bütün riskler)', geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(2) Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan düzenlemeye göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının yapılması zorunlu olup, iş artışı verilmek suretiyle sözleşme bedelinin değişmesi ve/veya süre uzatımı verilerek işin bitim tarihinin değişmesi halinde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 12 adet yapım işinde iş artışı ve/veya süre uzatımı verilmesine rağmen sigorta poliçesinin zeyilname ile değiştirilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla yapım işlerinde süre uzatımı verilmesi durumunda bu sürelerde gerçekleşebilecek risklere karşı sigorta poliçesinde süreye ilişkin zeyilname, iş artışı yapılması durumunda ise işin bedeline ilişkin zeyilname düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Yapım İşlerinde İşe Başlama Tarihi ile Bütün Riskler Sigortası Tanzim Tarihinin Farklı Olması

Bütün riskler (all risk) sigortası işe başlama tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde düzenlenmeyen yapım işlerinin olduğu görülmüştür.

Türk Ticaret Kanunu'nun 1421'inci maddesinde; aksine sözleşme yoksa sigortacının sorumluluğunun primin veya ilk taksitinin ödenmesi ile başlayacağı; 1431'inci maddesinde de sigorta priminin tamamının, taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa ilk taksitin, sözleşme yapılır yapılmaz ve poliçenin teslimi karşılığında ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dâhilinde; işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır" hükmü yer almaktadır.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, sigortacının sorumluluğunun başlayabilmesi için, primin tamamının veya ilk taksitinin ödenmiş olması zorunludur. Primin tamamının veya ilk taksitinin ödendiği tarih sigortanın tanzim tarihi olarak kabul edilmektedir. Tanzim tarihi ile birlikte sigortacının sorumluluğunun başlayacağı Kanun'un ilgili maddesinden ve sigorta poliçelerinde yer alan açıklamalardan anlaşılmaktadır.

İlgili sigorta poliçelerinde; “*Poliçe teslim edilmiş olsa dahi, sigortacının sorumluluğu, sigorta priminin peşin olarak ödenmesi kararlaştırılmış ise tamamının, taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa peşinatın (ilk taksitin) ödenmesi ile başlar*” ifadesi yer almaktadır.

Yükleniciler yapım işi ihalelerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigortayı yaptırmak zorundadır. Sigortacının sorumluluğu primin veya ilk taksitinin ödenmesi ile başlayacağından sigorta tanzim tarihi ile yapım işinin başlama tarihinin aynı olması gerekmektedir. Bununla birlikte poliçede belirtilen sigorta başlangıç tarihi ve süresi ile iş yeri teslim tarihi ve işin süresinin de aynı olması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, 7 adet yapım işinde işe başlama tarihi ile sigorta tanzim tarihinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Bu husustaki sorumluluk yükleniciye ait olmakla birlikte yargı mercilerince zararın oluşması durumunda idarenin de müterafik kusurlu sayıldığı ya da yüklenicinin acze düşmesi nedeniyle, ortaya çıkan hasar ve zararı karşılayamadığı hallerde idare aleyhine doğacak külfetlerin bu hususta kusur, ihmal veya tedbirsizliği bulunan idare görevlilerine rücu yoluyla tazmin ettirilmesi talebi gündeme gelebilmektedir.

Bu itibarla, sigorta tanzim tarihi ile işe başlama tarihlerinin farklı olması nedeniyle idarenin herhangi bir zarara uğramaması açısından yapım işlerine ilişkin bütün riskler sigortasında bu hususa dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Yapım İşlerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Takibinin Yapılmaması

Teknik personel bildirimlerinin yasal süre içerisinde bildirilip bildirilmediğine ilişkin gerekli takip işlerinin yapılmadığı ve buna ilişkin mevzuatın öngördüğü yaptırımların uygulanmadığı yapım işlerinin olduğu görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin “Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması” başlıklı 23'üncü maddesinde, yüklenicinin sözleşmede adet ve unvanı belirtilen teknik personeli süresinde idareye bildirmedeği takdirde yine sözleşmede belirtilen tutarda cezanın günlük olarak hesaplanarak ilk hakedişten kesileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar”

başlıklı 19'uncu maddesinin altıncı fıkrasında;

“Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde İdareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır.” denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yüklenici yer teslim tarihinden itibaren 10 gün içerisinde teknik personellerin isimleri ile diploma, meslek odası kayıt belgesi ve noterden alınan taahhütnamelerini idareye bildirmek zorundadır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin süresi içerisinde idareye sunulmaması durumunda söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilmekte ve bildirim yapılmayan her bir teknik personel için öngörülen günlük cezaların uygulanması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, noter taahhütnamesi ile birlikte diğer belgelerin yer teslim tarihinden itibaren 10 günlük süre içerisinde verilip verilmediğine ilişkin gerekli takip işlemlerinin yapılmadığı ve yasal süre içerisinde yapılmayan teknik personel bildirimlerine ilişkin mevzuatta belirtilen yaptırımların uygulanmadığı 11 adet yapım işinin olduğu tespit edilmiştir.

Buna göre yüklenicinin teknik personel bildirimlerinin süresi içinde yapıp yapılmadığının kontrol edilmesi ve bu doğrultuda gerekli mevzuat hükümlerinin uygulanması sağlanmalıdır.

BULGU 22: Yevmiye Kayıt Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Sistemine Uygun Olmaması

Muhasebe işlemlerinin takip edildiği yevmiye defterinde, işlem görmemiş boş yevmiye maddeleri bulunduğu; geçmişe dönük kayıtlar yapılarak yevmiye numaralarının düzenlenme

tarihine uygun sırayla takip edilmediği ve bazı yevmiye numaralarının alt koda sahip olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde; işlemlerin yevmiye defterine, yevmiye tarih ve numara sırasına göre maddeler halinde günlük olarak kaydedileceği; gerçekleşen işlemlere ait muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde yevmiye defteri "*kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter*" olarak tanımlanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi, birden başlayıp hesap dönemi sonuna kadar sırasıyla devam eden yevmiye numaraları verilmesi ve hatalı bir kaydın yapılması durumunda geçmişe dönük kayıt yapılmayıp hatalı işlemin yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilmesi gerekmektedir.

2021 yılı yevmiye defterinde yapılan incelemeler neticesinde, 521 adet yevmiye numarasının boş bırakılarak muhasebe kayıtlarının yapılmaya devam edildiği; yevmiye numaralarının müteselsil olarak verilmesi kuralına uyulmadığı ve geçmişe yönelik kayıtlar yapıldığı ve yine mevzuata aykırı olarak alt kod verilmek suretiyle yevmiye defterine kaydedilen 276 adet yevmiyenin olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yevmiye numaralarının Yönetmelik'e uygun olarak sırasıyla verilmesini zorunlu kılacak, alt kodlarla yevmiye verilmesini ve geçmişe dönük kayıt yapılmasını engelleyecek bir muhasebe programının ivedilikle oluşturulması zorunludur.

BULGU 23: Sayıştay Denetim Raporunun Genel Kurulda Görüşülmemesi

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun bilgi ve gereğinin yapılması için Genel Müdür tarafından Genel Kurula (Büyükşehir Belediye Meclisi) sunulmadığı ve dolayısıyla denetim sonuçları hakkında Genel Kurulun bilgilendirilmediği görülmüştür.

Dış denetim görevini ifa eden Sayıştay Başkanlığı tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 37'nci maddesi gereği yürürlüğe konulan Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim Raporları" başlıklı 35'inci maddesi gereğince Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, mahalli idarelerin denetimleri sonucunda düzenlenen denetim raporlarının, bilgi edinilmesi ve gereğinin yapılması için üst yönetici tarafından mahalli idare meclisine sunulması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun ASKİ Genel Kuruluna (Adana Büyükşehir Belediyesi Meclisi) sunulmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla mevzuat hükümleri doğrultusunda Sayıştay Denetim Raporu'nun Genel Kurula sunulması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Su Kayıplarının Önlenmesine İlişkin Tebliğ'de Belirtilen Hususların Yerine Getirilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Su Kayıplarının Önlenmesine İlişkin Yönetmelik ile Tebliğ'de Belirtilen

			Hususların Yerine Getirilmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Abonelerden Alınan Teminat Bedellerinin İadesinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Abonelerden Alınan Teminat Bedellerinin İadesinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Yağmur Suyu Uzaklaştırma ve Dere Islahı Harcamalarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi ve Büyükşehir Belediyesinden Tahsil Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Yağmur Suyu Uzaklaştırma ve Dere Islahı Harcamalarının İlgili Belediyelerden Tahsil Edilmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular Bölümünde "Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

Çevre Katkı Paylarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi ve Bakanlığın Aktarılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular Bölümünde "Çevre Katkı Paylarının Bakanlığına Aktarılmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
--	------	-------------------------------	---