



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KOCAELİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (İSU)

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.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	58

TABLolar 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.....	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Duran Varlıkların Kayıtlı Değerinden Fazla Ayrılan Amortismanlar Tablosu (TL). 19	
Tablo 9: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar Tablosu	19
Tablo 10: 2017-2021 Yılları Arasında Kaynak Sularından Elde Edilen Kira Gelirinden İlgili Belediyeye Aktarılması Gereken Pay Tablosu.....	51

KISALTMALAR

İSU	: Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Abonelik Teminat Bedellerinin Güncellenmemesi ve Buna Yönelik Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması
2. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtması
3. Kuruma Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması
4. Amortisman Tutarlarının Duran Varlığın Kayıtlı Değerinden Yüksek Olması ve Varlık Grubunda Kayıtlı Varlık Bulunmasına Rağmen Bazı Varlıklar İçin Amortisman Ayrılması

B. Diğer Bulgular

1. Kıdem Tazminatı Ödemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler ile İlgili Kayıtların Hatalı Yapılması
3. Su ve Atık Su Tarife Tespit ve Hesabının Maliyetlere Dayalı Olarak Yapılmaması
4. Kurum Gelirlerine İlişkin Tahsilat ve Takip Süreçlerinin Etkin Olarak İşletilmemesi
5. Tapuda Mesken Olarak Gözüktüğü Halde Fiilen İşyeri Olarak Faaliyet Gösteren Yerlerin Su Aboneliklerinin Hatalı Belirlenmesi
6. Belirli Sürelerle Kiralanan Mesken ve Her Türlü Konaklama Tesisinin Abonelik Türünün Hatalı Uygulanması
7. Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'ne Uygun Düşmeyen Aboneliklerin Bulunması
8. Sayıştay İlamlarının Gereğinin Yapılmaması
9. Görevde Yükselmeye Tabi Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması
10. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi
11. İşçilere Yıllık 270 Saatten Fazla Çalışma Yaptırılması
12. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

13. İşverenlerin Hakedişlerinden Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerine İlişkin Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması
14. Yapım İşlerinde İdarenin Onayı Alınmadan Alt Yüklenici Çalıştırılması
15. Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçeleri Hakkında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması
16. Belli Süreyi Gerektiren Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması
17. Taşınmazların Kaydına İlişkin Taşınmaz İcmal Cetvelinin Düzenlenmemesi
18. Kaynak ve Yeraltı Sularından Alınan Gelirlerden İlgili Belediyeye Pay Aktarılmaması
19. Tesis Kapsamında Yer Alan Taşınırın Sanal Ambarda İzlenmemesi
20. Birleştirilmiş Veriler Defterinde Boş Yevmiyeler Bırakılması ve Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması
21. Ön Mali Kontrol Sürecinin Etkin Olarak İşletilmemesi
22. Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Gönderilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSU), Bakanlar Kurulunun 20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı kararı ile kurulmuştur. İSU Genel Müdürlüğü, Kocaeli Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 20.11.1981 tarihi itibariyle 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. Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin il mülki sınırları içerisinde bulunan tüm ilçe ve mahalleler İSU 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 İSU Genel Müdürlüğü de bağlı idare olarak Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulduğundan mahalli idare olup 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 5'inci maddesinde yer alan; *"Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır."* hükmü gereğince İSU Genel Müdürlüğü 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 Bakanlığı (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 Kocaeli Büyükşehir Belediye Meclisi, İSU Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir. Ayrıca Genel Kurul, Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanının görüşülmesini önerdiği işleri görüşüp karara bağlar.

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

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

İSU Genel Müdürlüğü personeline ilişkin bir diğer düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde yer almaktadır. Buna göre norm kadro ilke ve standartları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken kararlaştırılır ve Kurum norm kadroları bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

İSU 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'uncu maddesine göre çalıştırılabilmektedir. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (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.

İSU Genel Müdürlüğünde hizmetlerin 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	808	255
Sözleşmeli Personel	-	190
Kadrolu İşçi	387	330
Geçici İşçi	162	45
Toplam	1357	820

696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	1145	974
---	------	-----

İSU Genel Müdürlüğünün doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Mahalli idareler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

İSU Genel Müdürlüğünün 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 Yılıdan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	146.870.086,17	-263.940,00	146.606.146,17	125.764.944,25	20.841.201,92	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	24.388.476,65	432.850,00	24.821.326,65	20.967.280,79	3.854.045,86	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	561.380.600,18	77.032.030,60	638.412.630,78	632.230.182,04	6.182.448,74	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	20.000.000,00	-6.050.000,00	13.950.000,00	13.948.413,15	1.586,85	0,00

5	Cari Transferler	0,00	9.915.658,00	-315.000,00	9.600.658,00	9.557.106,63	43.551,37	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	487.911.178,00	-4.835.940,60	483.075.237,40	480.851.134,16	2.224.103,24	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	66.000.000,00	-66.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	1.316.466.000,00	0,00	1.316.466.000,00	1.283.319.061,02	33.146.938,98	0,00

İSU Genel Müdürlüğünün 2021 mali yılı bütçesi ile 1.316.466.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 1.283.319.061,02 TL bütçe gideri yapılmış, 33.146.938,98 TL ödenek iptal edilmiştir.

İSU Genel Müdürlüğünün 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.316.466.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.108.567.000,00 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 banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 207.899.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği 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	0,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	985.251.000,00	984.464.575,27	127.979,31	984.336.595,96	99,91
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	123.306.000,00	182.221.204,20	43.673,37	182.177.530,83	147,74
06- Sermaye Gelirleri	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.108.567.000,00	1.166.685.779,47	171.652,68	1.166.514.126,79	105,23

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %105,23 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %99,91 olarak beklenen seviyede gerçekleşmiştir. Diğer gelirler ise %147,74 ile beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Diğer gelirlerin beklenenin üstünde

gerçekleşmesinin sebebi merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki artıştan kaynaklanmıştır.

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	146.870.086,17	125.764.944,25	85,63
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	24.388.476,65	20.967.280,79	85,97
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	561.380.600,18	632.230.182,04	112,62
04- Faiz Gideri	20.000.000,00	13.948.413,15	69,74
05- Cari Transferler	9.915.658,00	9.557.106,63	96,38
06- Sermaye Giderleri	487.911.178,00	480.851.134,16	98,55
07- Sermaye Transferleri	1,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	66.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	1.316.466.000,00	1.283.319.061,02	97,48

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %97,48 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %12,62 oranında aşılmıştır. Faiz giderleri ise beklenenin altında gerçekleşmiştir. Cari transferler ile sermaye transferleri beklenen seviyede gerçekleşmiştir.

İSU Genel Müdürlüğünün 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	5.836,32	4.315,72	0,00	-26,05	-100
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	772.481.205,48	787.546.039,16	984.464.575,27	1,95	25
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Diğer Gelirler	101.041.311,28	138.714.866,21	182.221.204,20	37,29	31,36
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Toplam	873.528.353,08	926.265.221,09	1.166.685.779,47	6,04	25,96
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.845.527,32	3.684.561,62	171.652,68	99,65	-95,34
Net Toplam	871.682.825,76	922.580.659,47	1.166.514.126,79	5,84	26,44

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 243.933.467,32 TL'lik (%26,44) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 196.918.536,11 TL (%25) ve diğer gelirlerde 43.506.337,99 TL (%31,36) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki artışın sebepleri arasında geri kazanım suyu gelirleri ile su ve atıksu satışları gelirindeki artış gösterilebilir. Diğer gelirlerdeki artışın en önemli sebebi ise merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki artış olarak gösterilebilir.

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	108.809.000,28	140.158.080,12	125.764.944,25	28,81	-10,27
SGK Devlet Prim Giderleri	18.616.298,60	19.674.138,27	20.967.280,79	5,68	6,57
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	489.265.080,72	503.044.193,36	632.230.182,04	2,82	25,68
Faiz Giderleri	23.768.522,94	17.214.641,93	13.948.413,15	-27,57	-18,97
Cari Transferler	6.969.590,22	6.594.520,80	9.557.106,63	-5,38	44,92
Sermaye Giderleri	251.810.741,43	224.276.842,04	480.851.134,16	-10,93	114,40
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	899.239.234,19	910.962.416,52	1.283.319.061,02	1,30	40,88

İSU Genel Müdürlüğünün bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 372.356.644,50 TL (%40,88) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 14.393.135,87 TL (%10,27) azaldığı, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.293.142,52 TL (%6,57) arttığı görülmüştür. Faiz giderlerinde 3.266.228,78 TL'lik (%18,97) azalış olmuş buna karşın mal ve hizmet alım giderlerinde 129.185.988,68 TL'lik (%25,68), cari transferlerde 2.962.585,83 TL'lik (%44,92), sermaye giderlerinde 256.574.292,12 TL'lik (%114,40) artış olmuştur. En ciddi artışın sermaye giderlerinde olduğu görülmüş olup söz konusu artışın sebebi; içme suyu tesisi arsa alım ve kamulaştırma giderleri, içme suyu ve kanalizasyon tesisi yapım giderleri, iş makinesi ve lisans alımı vb. giderlerdeki

artıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İSU Genel Müdürlüğünün faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 899.592.477,75 TL, Faaliyet Geliri 1.113.600.368,20 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 214.007.890,45 TL olarak gerçekleşmiştir.

İSU Genel Müdürlüğünün doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No:	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	BELDE A.Ş.	15.000.000,00	77.500,00	0,5

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve

standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır. Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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

İSU Genel Müdürlüğü iç kontrol sistemi ile ilgili olarak; 5018 sayılı Kanun'un 55 ve 58'inci maddeleri, 31.12.2005 tarih ve 26040 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasları, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği göz önünde bulundurulmuştur.

Kurum iç denetim birimi doğrudan genel müdüre bağlı olarak çalışmalarını sürdürmektedir. İç denetim birimi iç kontrol ve iç denetim konusunda genel kurula bilgilendirme sunumları yapmaktadır.

Kurumda, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuş, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. İç kontrol sisteminin izlenmesi ve

değerlendirilmesi yıllık olarak yapılmakta ve bu değerlendirme sonucu üst yönetime raporlanmaktadır.

Kurum bünyesinde iç kontrol ve ön mali kontrole yönelik taslak bir çalışma bulunmaktadır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde mal ve hizmet ile yapım işlerine yönelik sözleşme tasarıları ile iş ve işlemler mevzuatın öngördüğü şekilde ön mali kontrole tabi tutulmamaktadır.

Teşkilat yönetmeliğinde yer alan birimlerin birim çalışma yönergeleri süreci tamamlanıp onaylanmıştır. Kuruma ait ayrıntılı süreç akış şemaları hazırlanmış ve birimlere dağıtılmıştır.

İdarede kurumsal riskleri belirlenmiş ve risklerin güncellenmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır. İç kontrol riskleri de belirlenmiş ve bu risklerin değerlendirilmesi süreci devam etmektedir.

Hizmet içi eğitim yönetmeliği çıkarılmıştır. Yıllık eğitim planı oluşturulmakta ve bu planda yer alan zorunlu eğitimler, kişisel gelişim eğitimleri, mesleki gelişim eğitimleri, mevzuat ve yönetmelik eğitimleri konu başlıkları altında eğitimler verilmektedir. Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları 2021 yılı içerisinde gerçekleştirilmiş, etik sözleşmeler personele imzalatılarak özlük dosyalarına konulmuştur.

Muhasebe yetkilileri, 5018 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi ile 2005/9912 Karar Sayılı Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te belirtilen şartları taşımaktadır. Evrakları ve önemli belgeleri imzalamaya ve onaylamaya yetkili kişiler yazılı olarak belirlenmiştir.

Kurumun 2020-2024 yıllarını kapsayan stratejik planı, 2021 yılı performans programı, 2020 yılı faaliyet raporu ve 2021 yılı kurumsal mali durum beklentiler raporu hazırlanmış ve kurumun internet sitesinde yer almaktadır.

Kurumda iç denetim birimi aktif olarak çalışmakta, iç denetim birimi üst yönetime danışmanlık ve denetim türlerinde raporlar sunmaktadır. İç denetim birimi tarafından 2021 yılı içerisinde hazırlanan raporlar;

Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı "Laboratuvar Şube Müdürlüğü-Çevre Sağlığı ve Güvenliği Sürecinin Yönetilmesi" Performans Denetim Raporu,

Su ve Atıksu Teknolojileri Dairesi Başkanlığı “İçme Suyu Scada İş ve İşlemleri” Performans Denetim Raporu,

Su ve Atıksu Teknolojileri Dairesi Başkanlığı “Atıksu Scada İş ve İşlemleri” Performans Denetim Raporu,

Plan Proje Dairesi Başkanlığı (Kamulaştırma İşlemlerinin Yürütülmesi, Emlak İşlemlerinin Yürütülmesi, Arazi Tespit ve Değerlendirme İşlemleri) Performans Denetim Raporu,

Sulak Alan Bölgeleri İzin İrtifak Uygulamaları – İzin İrtifak Uygulamaları- Su Kuyusu İzin Bedeli Danışmanlık Raporu,

Abone İşleri Dairesi Başkanlığı Çalışma Yönergesi Danışmanlık Raporu,

Atıksuların Kanalizasyona Deşarj ve Vidanjörlerin Çalışma Esasları Yönergesi Danışmanlık Raporu,

Mahkeme Kararıyla Ortaya Çıkan Taşeron İşçi Alacaklarında Asıl İşveren Olarak İSU'nun Sorumluluğu Danışmanlık Raporu,

Elektronik Haberleşme İstasyonlarına Yer Kullandırma Bedeli - Kira Sözleşmesi Danışmanlık Raporu,

Alt Yüklenicinin, Yüklenici İle Yaptığı Sözleşmede Damga Vergisi Danışmanlık Raporu'dur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kocaeli 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: Abonelik Teminat Bedellerinin Güncellenmemesi ve Buna Yönelik Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Kurum tarafından tahsil edilen teminat bedellerinin güncellenmediği, teminatların ilgililerine ödenirken güncel tutarlar üzerinden ödendiği, söz konusu teminat bedellerine ilişkin muhasebe işlemlerinde ise hatalı kayıtların gerçekleştirildiği görülmüştür.

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.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 630 Giderler Hesabının niteliğinin anlatıldığı 372'nci maddesinde; bu hesabın, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup,

Anılan Yönetmelik'in 830 Bütçe Giderleri Hesabının niteliğinin düzenlendiği 392'nci maddesinde ise; bu hesabın, bütçe kanunları ve diğer kanunların verdiği yetkiye dayanılarak nakden veya mahsuben yapılan bütçe giderlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

İSU Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Teminat bedeli" başlıklı 35'nci maddesinin birinci fıkrasında; Kurum ile sözleşme imzalayan her aboneden, abonelik sözleşmesinin sona ermesi veya sözleşmenin feshi halinde muhtemel ödenmemiş borçlarına karşılık olarak borcuna mahsup edilmek üzere abone grubuna göre en az bir tahakkuk dönemindeki su ve/veya atıksu bedelini karşılayacak kadar teminat bedeli alınacağı ifade edilmiş olup,

Aynı maddenin yedinci fıkrasında ise; “*Abonelik sözleşmesi yapıldığında m³ karşılığı olarak alınan teminat bedeli, sözleşme feshedildiğinde alınan m³ karşılığı olarak güncel tarife bedeli üzerinden aboneye iade edilir.*” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde;

Kurum ile sözleşme imzalayan her aboneden tabi olduğu abone grubu için belirlenen m³ miktarının, tarifesindeki su ve/veya atık su birim fiyatı ile çarpılarak bulunacak tutarda teminat bedeli alınacağı, tahsil edilen teminat bedeli olarak alınan tutarların faaliyet dönemi sonunda tahakkuk esaslı muhasebe ilkeleri kapsamında yükümlülüklerin bilinmesi amacıyla güncellenmesi ve aradaki farkın 630 Giderler Hesabında izlenmesi gerektiği,

Kurum ile yapılan abonelik sözleşmesinin feshi veya sona ermesi durumunda ise, teminat bedeli olarak abonelik tesis edildiğinde alınan teminat bedeli karşılığı m³ ün, aboneliğin sona erdiği tarihteki tarifesine ait su ve/veya atıksu birim fiyatıyla çarpılması suretiyle hesaplanması gerektiği, teminat bedelinin iadesine yönelik abone tarafından ödenen teminat tutarı ile aboneye iade edilen teminat tutarı arasındaki farkın ise bütçe gideri olarak 830 Bütçe Giderleri Hesabında kaydedilmesi gerektiği,

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde; 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında kayıtlı tutarların kayda alındığı tarihteki teminat bedeli esas alınarak kayıt işlemlerinin gerçekleştirildiği ancak cari yıla ilişkin söz konusu teminat bedelleri ile ilgili herhangi bir güncelleme yapılmadığı, aboneliğin feshi veya sona erdirilmesi durumunda ise güncel su ve/veya atıksu birim fiyatıyla ilgilinin dahil olduğu abone grubuna ilişkin m³ miktarının çarpılması sonucu bulunan tutarın teminat bedeli olarak iade edildiği ve aradaki farkın ise bütçe gideri olarak bütçe hesaplarına kaydedilmediği,

Geçmiş yıllarda gerçekleştirilen, teminat bedellerinin güncellenmesine yönelik yıl sonunda yapılan muhasebe kaydında ise (Örnek: 31.12.2020 tarih ve 15107 No.lu yevmiye kaydı) hatalı bir şekilde bütçe ve ödenek hesaplarının çalıştırıldığı dolayısıyla 2020 yılına ilişkin bütçe gideri hesabında hesap hatası olduğu tespit edilmiştir.

Her ne kadar Kurum tarafından teminat bedellerine yönelik güncelleme işlemlerinin 2022 yılı içerisinde gerçekleştirildiği belirtilmiş ise de söz konusu uygulama neticesinde, iade edilen teminat bedellerine yönelik güncel farkların bütçe gideri olarak muhasebe kayıtlarına alınmaması nedeniyle 830 Bütçe Gideri Hesabı 2021 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarda doğru sonuç vermemekte, alınan depozito bedellerinin güncelleme işlemi yapılmaması

nedeniyle 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı ise 1.527.959,18 TL tutarında mali tablolarda eksik bilgi vermektedir.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtması

Yapımı süren maddi duran varlıklardan bir kısmının geçici kabulü yapıldığı halde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesinde; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabul tutanağının idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için bu hesabın kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in hesabın işleyişine ilişkin takip eden 205'inci maddesinde ise; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yapımı süren maddi duran varlıkların yapılmakta olan yatırımlar hesabında takip edilmesi, geçici kabul tutanaklarının idare tarafından onaylandıktan itibaren de maddi duran varlıkların ilgili hesaplarına aktarılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kurum bünyesinde yapımı devam eden ya da geçici kabulü tamamlanan işler üzerinde yapılan incelemelerde, Yatırım ve İnşaat Dairesi ile İşletmeler Dairesi Başkanlıkları uhdesinde bulunan yapımı süren maddi duran varlıkların yılsonu itibarıyla 394.013.204,50 TL olduğu mali yıla ilişkin Kurum tarafından hazırlanan mali rapor ve tablolarda ise 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 470.936.626,96 TL olarak yer aldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında; Kurum tarafından söz konusu 258 No.lu hesapta yer alan ve mali tablolara yansıyan hata tutarı ile ilgili kısmın Kocaeli Büyükşehir Belediyesi adına Kurum tarafından yapılan dere ıslahı ve yağmursuyu imalatlarından kaynaklandığını, 258 No.lu hesabın çalışma prensibi gereğince söz konusu imalatların geçici kabul tutanağının onaylanmasından sonra ilgili maddi duran varlık hesaplara alınması gerekirken alınmadığını, geçici kabul işlemlerinden sonra 251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabına alınmasının, yıl sonu gerçekleştirilecek amortisman kayıtları sonrasında faaliyet sonuçları tablosunu

etkiyeceğini bu saikle ilgili imalatların satışına kadar 258 No.lu hesapta kalması gerektiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar Kurum tarafından 258 No.lu hesabın çalışma prensibinin uygulanması halinde farklı muhasebe hatalarının ortaya çıkacağı düşünülse de Kurumun tabi olduğu Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde, Kurum tarafından gerçekleştirilen uygulamalara ilişkin süreçler öngörülmüş ve hesap kodları belirlenmiştir.

Örneğin, İlgili Yönetmelik'te yer alan 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabı, Kurum tarafından gerçekleştirilen dere ıslahı ve yağmursuyu imalatlarının geçici kabul tutanağının onaylandıktan Kocaeli Büyükşehir Belediyesine satışı gerçekleşene kadar kullanılabilecek bir hesap olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç itibarıyla hatalı muhasebe uygulamaları nedeniyle bilanço ve kesin mizanda, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 76.923.422,46 TL tutarında fazla, ilgili maddi duran varlık hesapları ise bu tutar kadar eksik görünmektedir.

BULGU 3: Kuruma Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması

Kuruma başka kamu kurum ve kuruluşları tarafından tahsis edilen taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 187'nci maddesine göre; kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişine ilişkin 189'uncu maddesinde, tahsise konu edilen arazi ve arsalar, tahsis edilen kamu idaresince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının işleyişine ilişkin 191'inci maddesinde, tahsise konu edilen yeraltı ve yerüstü düzenleri tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği ve ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği; 252 Binalar Hesabının işleyişine ilişkin 193'üncü maddesinde ise, tahsise konu edilen binaların tahsis edilen

kamu idaresince bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği ve ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Plan Proje Dairesi Başkanlığından alınan bilgi doğrultusunda Kuruma başka kamu kurum ve kuruluşları tarafından 18 adet taşınmaz tahsis edildiği görülmüştür. Muhasebe kayıtları incelendiğinde Tahsisli Kullanılan Taşınmazlara ilişkin olan 250.03 No.lu hesabın 475.995,65 TL bakiye vermesine karşın 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabının 229.278,24 TL bakiye verdiği ve amortisman tabi maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu hesaplarda yapılan hatalı muhasebe işlemi sebebiyle 2021 yılı bilançosunda Özkaynaklar ve Maddi Duran Varlıklar hesap grubu Kurum tarafından tahsisli kullanılan taşınmazlara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 4: Amortisman Tutarlarının Duran Varlığın Kayıtlı Değerinden Yüksek Olması ve Varlık Grubunda Kayıtlı Varlık Bulunmasına Rağmen Bazı Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Bazı duran varlık hesaplarının birikmiş amortisman tutarlarının, ilgili duran varlığın kayıtlı değerinden yüksek olduğu ve varlık grubunda kayıtlı varlık bulunmasına rağmen bazı varlıklar için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "257 Birikmiş amortismanlar hesabı (-)" ile ilgili 202'nci maddesinde; bu hesabın maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanıldığı ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 47) Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği ile kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları belirlenmiştir.

Mezkur Tebliğ'e göre kamu idarelerinde muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabında yer alan

taşınmazlar ile 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabında yer alan taşınırlar için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması gerekmekte olup duran varlıklar tamamen amorti edilene kadar amortisman ayrılması gerekmektedir. Bu nedenle duran varlıklar için ayrılan birikmiş amortisman tutarları, maddi duran varlıkların kayıtlı değerlerinden fazla olamayacaktır.

Yapılan incelemede, aşağıda ayrıntıları gösterildiği üzere, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabındaki kayıtlı maddi duran varlıklar için ayrılan birikmiş amortisman tutarlarının, maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden toplam 16.895.362,65 TL fazla olduğu görülmüştür.

Tablo 8: Duran Varlıkların Kayıtlı Değerinden Fazla Ayrılan Amortismanlar Tablosu (TL)

Hesap Kodu	Maddi Duran Varlık	Kayıtlı Değeri (TL)	257-Birikmiş Amortisman Tutarı (-) (TL)	Fark (TL)
253.01.99	Diğer Tesis ve Sistemler	1.288.465,60	13.327.281,95	-12.038.816,35
255.01.01	Döşeme Demirbaşları	12.427,62	13.686,74	-1.259,12
255.02.99	Diğer Büro Makineleri ve Aletleri	379.687,38	5.234.202,65	-4.854.515,27
255.07.04	Bilgi Saklama Üniteleri	0,00	771,91	-771,91
TOPLAM		1.680.580,60	18.575.943,25	16.895.362,65

Diğer yandan aşağıda ayrıntısı gösterilen ve toplam değeri 56.809.824,06 TL olan maddi duran varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Tablo 9: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar Tablosu

Hesap Kodu	Maddi Duran Varlık	Kayıtlı Değeri (TL)	257-Birikmiş Amortisman Tutarı (-) (TL)
251.01.09.01	Su Kuyuları	8.037.909,29	0,00
251.01.10.01	Barajlar	28.445.526,31	0,00
252.01.01.02.99	Diğer	4.058.537,17	0,00
252.01.01.10.01	Hangarlar, Antrepolar, Silolar ve Depolar	221.694,41	0,00
252.01.01.10.99	Diğer	681.377,54	0,00
253.01.02	Enerji Tesisleri	15.354.513,11	0,00
255.07.03	Görsel ve İşitsel Kaynaklar	400,00	0,00
255.08.01	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	6.448,00	0,00
255.09.03	Saha Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	3.418,23	0,00
TOPLAM		56.809.824,06	0,00

Sonuç olarak, Kurumun 2021 yılı mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kıdem Tazminatı Ödemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İşçilere ödenen kıdem tazminatlarının hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ilgili mevzuat uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 331'inci maddesine göre, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarları bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç, vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

Aynı Yönetmelik'in 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 281'inci maddesinde, bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 282'nci maddesine göre, vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları bu hesaba (372) alacak, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedilir.

Ödenen tazminatlar 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

Kurumda 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılması suretiyle karşılık ayrıldığı, ancak faaliyet dönemi içerisinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatlarını 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına dönem başında aktarılmadan önce, alacak bakiyesi

olmayan, 372 No.lu hesabın borç çalıştırılarak kıdem tazminatı ödemelerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapıldığı, daha sonra düzeltme şeklinde belirli tarihlerde 472 No.lu hesaptan 372 No.lu hesaba aktarımların yapıldığı görülmüştür. Söz konusu uygulama 472/372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin mevzuat hükümleriyle paralellik göstermemektedir.

Diğer yandan, Kurum emekli olan/olabilecek personellere yapılacak kıdem tazminatı ödemelerinin muhasebeleştirilmesinin yapıldığı, hesapların mizanları ve örnek ödeme emirlerinin sunulduğu, ilgili hesapların kullanılması hususunda daha dikkati olunarak, mevzuatla getirilen düzenlemelere uygun hareket edileceğini ifade etmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ile uygulama birlikte değerlendirildiğinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında uzun dönemli olarak tutulan karşılıklardan, faaliyet dönemi içerisinde ödeneceği öngörülen kısmı 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarıldıktan sonra, bakiyesi olan bu hesaptan ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler ile İlgili Kayıtların Hatalı Yapılması

A) Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının Mahsup Dönemi Sonunda Kapatılmaması

Mali yılsonuna kadar harcaması yapılan ancak belgeleri verilemeyen yahut yılsonuna kadar mahsubu yapılamayan avans ve kredilerden mahsup dönemine aktarılan tutarlara ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredilerin Hesabına ilişkin işlemlerin düzenlendiği 137'nci maddesinde; mali yıl içerisinde avans ve kredi hesaplarına borç kaydedilerek verilen avans veya açılan kredilerden, harcadığı halde belgeleri muhasebe birimine verilemeyenlerin dairesinin bildirmesi üzerine veya belgeleri verildiği halde mali yılsonuna kadar incelenememesi nedeniyle mahsubu yapılamayan avans ve kredi tutarlarının saklı tutulan aynı miktardaki ödenekleri ile birlikte mahsup dönemine aktarılacağı,

Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilere ilişkin harcama belgelerinin, mahsup dönemi içinde verildiğinde ise geçen yıl bütçe mahsupları hesabına borç kaydı yapılarak mahsup işlemi yapılacağı ve saklı tutulan ödeneklerin kapatılacağı, mahsuba ilişkin harcama belgelerinin, avans veya kredinin verildiği veya açıldığı tarih ile en geç ait olduğu bütçe yılının

son günü arasındaki bir tarihi taşıması gerektiği, mahsup dönemi sonuna kadar nakden veya mahsuben kapatılmayan avans tutarlarının ise ilgili mutemet adına kişilerden alacaklar hesabına alınarak avans hesabının kapatılması ve bunlara ait ödeneklerin ise tenkis edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Kurum hesapları üzerinde yapılan incelemelerde, mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabında yer alan 1.246.025,89 TL tutarın mevzuatta belirtilen sürede kapatılmadığı ve sorumlu mutemetler adına kişilerden alacaklar hesabına borç kayıtlarının gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

B) Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler ile İlgili Bütçe Hesaplarının Hatalı Kullanılması

Avans ve kredilerin mahsup dönemine bırakılmasına yönelik 165 No.lu hesaba kaydedilirken bütçe hesaplarının çalıştırıldığı ve cari yıl içerisinde ise mevzuatın öngördüğü 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının niteliğinin belirtildiği 394'üncü maddesinde; bu hesabın, mahsup dönemine aktarılan ön ödemelerden bütçe giderine dönüşenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, hesaba ilişkin işlemlerin düzenlendiği 395'inci maddesinde ise; mahsup dönemine aktarılmış olan tutarların, muhasebe birimince, geçen yıl bütçe mahsupları hesabına kaydedilmek suretiyle mahsup dönemi sonuna kadar kapatılacağı ve geçen yıla ait bütçe giderlerinin ilgili bütçe tertibiyle ilişkilendirileceği, söz konusu tutarların mahsup döneminin sonunda ilgili yıl bütçe giderleri içinde raporlanacağı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 160 İş Avans ve Kredileri ile 161 Personel Avansları Hesaplarının işleyişine yönelik 126 ve 129'uncu maddelerinde; bu hesaplarda kayıtlı tutarlardan mahsup dönemine aktarılanların bu hesaplara alacak, 165 No.lu Hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, 2020 yılı içerisinde 160 No.lu Hesapta izlenen ve mahsup dönemine bırakılan avans ve kredilerin 165 No.lu hesaba alınmasına yönelik muhasebe kayıtlarında ilgili avans ve kredilerin bütçe giderine dönüşmediği halde Yönetmelik'e aykırı olarak 830 Bütçe Giderleri ile 835 Gider Yansıtma Hesaplarının çalıştırıldığı ancak avansların mahsubuna yönelik 2021 yılında gerçekleştirilen muhasebe kayıtlarında ise 834 No.lu Hesabın kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Örnek olarak 160 No.lu hesapta yer alan avansın mahsup dönemine bırakılmasına yönelik 31.12.2020 tarih ve 14135 No.lu muhasebe kaydında ilgili avansın bütçe giderine dönüşmediği halde 830 ve 835 No.lu hesaplara 8.220.394,30 TL'lik kayıtların yapıldığı ve mahsup dönemi içerisinde işlemleri tamamlanan mal alımına yönelik avansın 6.894.888,00 TL'lik kısmının giderleştiği ve kalan 1.325.506,30 TL'lik kısmının ise iade edildiği görülmüştür.

C) Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler ile İlgili Nazım Hesapların Hatalı Kullanılması

165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı ile doğrudan ilişkili olan 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ve 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesaplarına yapılan kayıtların mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

Anılan Yönetmelik'in 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabının niteliğini anlatan 429'uncu maddesinde; mali yılın sonuna kadar hizmetin yerine getirildiği veya malın teslim alındığı halde mahsubu yapılamadığından mahsup dönemine aktarılan ön ödemeler için saklı tutulan ödenekler ile bunlardan mahsup dönemi sonuna kadar kullanılanlar veya iptal edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş,

Hesabın işleyişini anlatan 430'uncu maddesinde ise; mahsup dönemine devreden ön ödemeler karşılığı saklı tutulacak ödenek miktarının bir taraftan bu hesaba borç, 900 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabına alacak; diğer taraftan 901 Bütçe Ödenekleri Hesabına borç, 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiş olup devamında ise mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler ile ilişkili hesaplara ilişkin işleyiş detaylı olarak izah edilmiştir.

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan detaylı incelemelerde, 2021 yılına devreden avans ve kredilere ilişkin 906 ve 907 No.lu hesaplara kaydedilen 10.337.448 TL tutarın yalnızca 9.091.442 TL'lik kısmının mahsup edildiği kalan 1.246.025,89 TL'lik kısmın ise süresi içerisinde kapatılmadığı ve bu haliyle 2022 yılına devrettiği tespit edilmiştir.

İzah edildiği üzere mahsup dönemine aktarılan ödenekler, önceki yıl bütçe ödeneğini ilgilendirdiği için 906 No.lu hesaba yapılacak borç kaydı karşılığında 900 No.lu hesabın alacak çalıştırılması ve 907 No.lu hesaba yapılacak alacak kaydı karşılığında 901 No.lu hesabın borç çalıştırılmak suretiyle muhasebe kayıtlarının yapılması gerekirken Kurum tarafından söz konusu muhasebe kaydına yönelik hatalı şekilde bütçe hesapları çalıştırıldığı için doğal olarak

ödeneklere yönelik de hatalı olarak 900-Gönderilecek Bütçe Ödenekleri ve 905 Ödenekli Giderler Hesaplarının çalıştırıldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluğuna ilişkin en somut çıktı kesin hesaptır. Kesin hesabın çıkarılması ise 901 Bütçe Ödenekleri Hesabı esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmekte olup, ifade edilen mevzuata aykırılık Kurum kesin hesaplarında hesap hatası riskini doğurmaktadır.

BULGU 3: Su ve Atık Su Tarife Tespit ve Hesabının Maliyetlere Dayalı Olarak Yapılmaması

Kurumun asli geliri niteliğinde olan 2021 yılı su ve atık su tarifelerinin Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tespit edilmediği, yapılan hesaplamalarda gerçek maliyet değerlerinin kullanılmadığı görülmüştür.

Bütün büyükşehir su ve kanalizasyon idareleri için uygulanan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Tarife tespit esasları" başlıklı 23'üncü maddesinde su satışı ile kanalizasyon sistemi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması giderleri için ayrı ayrı tarifeler yapılacağı, söz konusu tarifelerde yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilemeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve bir kar oranının esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un verdiği yetkiye istinaden çıkarılan Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Tarife tespit esasları" başlıklı 5'inci maddesine göre su ve atıksu tarifesinin belirlenmesinde, üretilen sudan kayıplar düşüldükten sonra tüketileceği öngörülen ölçülebilir tahmini su satış miktarı esas alınır. Su satışı veya atıksu arıtma ve bertarafıyla ilgili olmayan tarifeler; sistem maliyetleri ve kârlılık oranı gözetilerek belirlenir. Toplam sistem maliyetleri tüm tarifelere yansıtılır. Bunlar, yönetim ve işletme giderleri, amortismanlar, aktifleştirilemeyen yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve kârlılık oranıdır. Söz konusu hüküm gereğince su ve atıksu tarifelerinin gerçek değerlere dayanılarak hesaplama yapılması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

İSU Genel Müdürlüğünde su ve atıksu tarife tespit hesabı her yıl yapılmamakta olup en son 2011/13 sayılı Genel Kurul Kararı ile belirlenen su tarife cetveli 2012 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmış ve 2013 ve sonraki takip eden yıllar için su ve atıksu tarifelerinin yıllık

tüketici fiyat endeksi (TÜFE) oranında güncellenmesi kararı alınmış ve bu karar gereği tarifelere her yıl ocak ayında TÜFE oranında güncellenme yapılmıştır. 2021 yılı temmuz ayı itibarıyla 2021/1. Olağanüstü Genel Kurul Kararı ile bu uygulamaya son verilerek aylık TÜFE uygulamasına geçilmiştir.

Yapılan incelemede, Kurum tarafından 2012 yılından bu yana su ve atıksu tarife tespitine yönelik mevzuatın öngördüğü şekilde herhangi bir maliyet hesabının yapılmadığı görülmüş olup 2021 yılına kadar her yıl yıllık TÜFE oranında güncelleme yapılmış, 2021 yılının temmuz ayından itibaren ise tarifelerin aylık TÜFE oranı doğrultusunda güncellendiği tespit edilmiştir.

Tarife tespitinin Kanun ve Yönetmelik'te belirtildiği şekilde yapılmaması neticesinde tarifeye esas teşkil eden unsurlara göre daha yüksek tutarlı bir tarifeye sebep olunabileceği gibi tarifenin düşük belirlenmesine ve buna bağlı olarak maliyetlerin karşılanamamasına da yol açılabilir.

Kurum tarafından her ne kadar tarifelerin yıllık olarak maliyet hesabı ile belirlendiği ifade edilmiş olsa da abonelere uygulanan su ve atık su tarifelerinin 2021 yılının temmuz ayından itibaren aylık TÜFE oranında güncellenerek uygulandığı açıktır. Gerek 2560 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi gerekse Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin 5'inci maddesi gereğince tarife hesaplamalarında gerçek maliyet değerleri kullanılmalıdır.

Sonuç olarak, su ve atıksu tarife bedellerine ilişkin mevzuatın öngördüğü şekilde maliyet hesaplamasının yapılarak aylık TÜFE oranında güncelleme uygulamasına son verilmesi ve ilgili tarifelerin maliyet hesabı doğrultusunda güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kurum Gelirlerine İlişkin Tahsilat ve Takip Süreçlerinin Etkin Olarak İşletilmemesi

Kurum gelirlerine yönelik tahsilat ve takip işlemlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını sağlamaktan, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden mahalli idarelerde meclislerine karşı sorumlu oldukları

ifade edilmiştir. Yine üst yöneticilerin bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiştir.

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

Yine Kanun'un "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinin (e) bendinde de; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Kurum tarafından birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili usul ve esasları düzenlemeye yönelik çıkarılan İSU Genel Müdürlüğü Kuruluş, Görev, Yetki ve Yönetimine İlişkin Teşkilat Yönetmeliği gereğince Kurum gelirlerinin takibi ve tahsili konusunda ilgili birimlere sorumluluk yüklenmiştir.

Bu kapsamda Mali Hizmetler Daire Başkanlığının görevleri arasında; Kurumun bütün gelir, gider, taşınır ve taşınmaz kıymetlerinin muhasebesini tutmak, İdare gelirlerinin tahsilatını yapmak, zamanında yapılmayan ödemelerle ilgili dosya tanzim etmek, hukuk birimine intikal ettirmek ve gerektiğinde hukuki sürece destek vermek, Kurum tahakkuklarının tahsilat ve borç takip işlemlerine dair tüm süreçleri yürütmek bulunmaktadır.

Abone işlemlerine yönelik olarak ise;

Abone İşleri Daire Başkanlığının görevleri arasında; su ve kanal hizmetleri ile ilgili olarak İSU Tarifeler Yönetmeliği ve diğer ilgili mevzuatta belirtilen bedellerin tahakkuk ve faturalama işlemlerini takip etmek, şubeler tarafından yapılan su ve atık su tahakkuk ve faturalama işlemlerinin kontrolünün yapılmasını sağlamak,

İşletmeler Dairesi Başkanlığının görevleri arasında; İlçe Şube Müdürlüklerinde abone hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması, tahakkuk, tahsilat, faturalama işlemlerinin ve bunlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yerinde, doğru ve güvenilir bir şekilde yürütülmesini Abone İşleri Daire Başkanlığı ve Mali İşler Daire Başkanlığı ile koordineli olarak yürütülmesini sağlamak,

İlçe Şube Müdürlüklerinin görevleri arasında; abone hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması, tahakkuk, tahsilat, faturalama işlemlerinin ve bunlara ilişkin muhasebe

kayıtlarının yerinde, doğru ve güvenilir bir şekilde yürütülmesini sağlama, endeks okuma, kayıp ve kaçak takibi, abone borç takibi işlemlerinin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak sayılmıştır.

Yukarıda belirtilen gelirler dışında kalan Kurum gelirlerinin tahsili ve takibi ise Kurumun Teşkilat Yönetmeliği'nde ilgili birim bazında ayrıntıları ile düzenlenmiştir.

Kurum gelirlerinin tahakkuk, tahsilat ve takip süreçlerinin etkinliğinin incelenmesi amacıyla geçmişe dönük olarak borcu olan tüm abonelerin 31.12.2021 tarihi itibarıyla listesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığından temin edilmiştir. Bahsi geçen liste içerisinde Kurumun tüm gelir kalemleri (su, atıksu satış gelirleri, bakım ücreti, analiz bedeli, sayaç sökme takma bedeli, harcamalara katılım payları, tamir ve malzeme gelirleri v.d) yer almaktadır.

Söz konusu veriler incelendiğinde; Kurumun 31.12.2021 tarihi itibarıyla toplam 82.655.825,78 TL alacağı bulunmaktadır. Bu tutarın 11.118.323,53 TL'sinin taksite bağlanan, 27.031.808,59 TL'sinin icraya verilen, 42.962.270,07 TL'sinin vadesi geçmiş ve hukuki takibat başlatılmamış olan ve 1.543.423,59 TL'sinin abonenin kimlik ve adres bilgisi olmadığı için şüpheli alacak olarak takip edilen alacaklardan oluştuğu görülmüştür. Şüpheli alacak kapsamında takip edilen adres ve kimlik bilgisi bulunmayan yaklaşık 4.000 aboneden toplam 1.543.423,59 TL alacak için hukuki işlem başlatılamadığı anlaşılmıştır. Özetle 31.12.2021 itibarıyla toplamda 44.505.693,66 TL alacak için hukuki takibat yapılmadığı tespit edilmiştir.

Diğer yandan Kurumun 2011 yılı ve öncesine ait 323 aboneden toplam 58.509,17 TL alacağı olup bunlardan 27 abone için herhangi bir işlem gerçekleştirilmediği, buna ilişkin alacak tutarının da 16.997,41 TL olduğu görülmüştür.

İSU Genel Müdürlüğü'nün de tabi olduğu 2560 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde kurum gelirleri sayılmıştır. Anılan Kanun'da öngörülen gelirlerin bazıları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre takip edildiği gibi bazıları da genel hükümler çerçevesinde İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre takip edilmektedir. Bahsedilen gelir unsurlarının tabi olduğu mevzuata göre zamanaşımı süreleri de değişmektedir.

Sözleşmeye dayalı alacaklar için 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 146'ncı maddesine göre, Kanunda aksine bir hüküm bulunmadıkça, on yıllık zamanaşımı süresi öngörülmüştür. Diğer taraftan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen harcamalara katılım paylarının takibi 6183 sayılı Kanun'a göre yapılmakta olup zamanaşımı süresi beş yıldır.

Yukarıda sayılan gelir unsurlarından her birinin su ücretinde/alacağında veya harcamalara katılma paylarında olduğu gibi farklı mevzuatlara tabi olduğu, bunlar için farklı zamanaşımı süreleri öngörüldüğü gözden kaçırılmamalıdır. Zamanaşımına uğramış bir borcun eksik borç haline dönüşeceği dolayısıyla borçlunun (abonenin) sadece kendi isteğiyle borcunu ifa ettiği zaman, borcun tahsil edilebileceği unutulmamalıdır.

Bu itibarla, yukarıdaki bilgiler çerçevesinde ilgili daire başkanlıkları arasında gerekli koordinasyon sağlanarak hukuki takibat başlatılmayan vadesi geçmiş alacaklar için zamanaşımı süreleri de dikkate alınarak tahsilat ve takip süreçlerinin hızlandırılması gerekmektedir.

BULGU 5: Tapuda Mesken Olarak Gözüktüğü Halde Fiilen İşyeri Olarak Faaliyet Gösteren Yerlerin Su Aboneliklerinin Hatalı Belirlenmesi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alıp tapuda konut olarak gözüktüğü halde fiilen işyeri olarak kullanılan finansal danışmanlık, hukuk danışmanlığı ve temsil hizmetleri, hukuki arabuluculuk ve temsil hizmetleri, mali müşavirlik, mimarlık, mühendislik, özel muayenehane gibi yerlerin su aboneliklerinin işyeri üzerinden olması gerekirken konut üzerinden düzenlenip faturalandırıldığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Vergi Değerini Tadil Eden Sebepler" başlıklı 33/3'üncü maddesinde, bir binanın kullanım 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.

6 Seri No.lu Emlak Vergisi Genel Tebliği'nin "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 12'nci maddesinin (c) bendinde, bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi durumunun binanın vergi değerinin değiştireceği ve bu durumun 23'üncü madde gereğince bir beyanname ile ilgili vergi dairesine bildirilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Bu hükmün uygulanmasında değişiklik sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen bina veya daire için geçerli olacak, böyle bir değişiklik göstermeyen aynı apartmanın diğer daire vergi değerleri genel (veya mevzii) beyan yapılmaya kadar aynen kalacaktır.

Nitekim 1319 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine göre, vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dâhil) emlak vergisi bildirimini verilmesi zorunludur.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 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.

Bu madde hükmüne göre, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerin iş yeri özelliğini taşıyabilmesi için bu yerlerin faaliyetin icrasına tahsis edilmesi veya faaliyetin icra edildiği yer olma özelliği taşıması gerekmektedir.

Bu itibarla, konutun ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının iş yeri haline dönüştürülmesi halinde vergi değerini tadil eden sebep söz konusu olacak ve nitelik itibarıyla iş yeri kapsamında değerlendirilerek yeni duruma (iş yeri) göre vergilendirilmesi gerekecektir.

Nitekim Danıştay 3. Dairesi'nin 05.10.1984 tarih ve E:1984/415 K.1984/2652 sayılı kararı; 1319 sayılı Kanun'a göre binanın kullanım tarzının kısmen veya tamamen değiştirilmesi vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayıldığından, dairenin iki dükkân veya bir dairenin iki veya daha fazla daire haline dönüştürülmesinin vergi değerini tadil eden sebeplerden olduğu, yönündedir.

Ayrıca Gelir İdaresi Başkanlığı'nın muhtelif tarihlerde vermiş olduğu muktezalarda da, bir konutun işyeri olarak kullanılması veya ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline dönüştürülmesi halinde vergi değerini değiştiren sebebin söz konusu olacağı ve yeni duruma (işyeri) göre vergilendirilmesi gerekeceği yönünde görüşler verilmiştir.

Diğer taraftan İSU Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre su aboneleri, abone tiplerine göre çeşitli uygulamalara tabi tutulmaktadır. Söz konusu Yönetmelik'in "Abone grupları" başlıklı 9'uncu maddesinde "konut aboneleri" ile "işyeri aboneleri" mahiyeti tanımlanmıştır. Buna göre "konut aboneleri"; barınma gayesi ile oturlan yerlerde; içme, temizlik, ısınma, ortak mahal temizliği, bahçe-çevre sulaması amaçlı olarak su tüketen ve kirleten aboneler şeklinde, "işyeri aboneleri"; sunulan mal veya hizmet karşılığı bir bedel

alınarak gelir sağlamak gayesi ile sürekli veya geçici olarak her çeşit meslek sanat faaliyeti ve zanaatın icra edildiği yerler ile diğer ticari hizmet üretilen tüm yerlerde su tüketen ve/veya atıksu üreten aboneler şeklinde tanımlanmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, finansal danışmanlık, hukuk danışmanlığı ve temsil hizmetleri, hukuki arabuluculuk ve temsil hizmetleri, mali müşavirlik, mimarlık, mühendislik ve 1219 sayılı Kanun'a göre açılan muayenehaneler gibi yerlerin işyeri olarak kullanıldığı, bu bağlamda bu yerlere ilişkin su aboneliklerinin işyeri üzerinden düzenlenmesi gerektiği açıktır.

Ancak yapılan incelemede, Kocaeli Vergi Dairesi Başkanlığından resmi yazı ile alınan ve Kuruma teslim edilen veride, tapuda mesken olarak gözüktüğü halde faaliyet kodları avukatlık büroları, serbest muhasebeci mali müşavirlik büroları, mühendis ve mimarlık meslek mensuplarınca açılan bürolar ile 1219 sayılı Kanun'a göre açılan muayenehaneler, özel sağlık kurumları ve tıp doktorluk hizmeti verilen toplam 3.863 adet işyerinin olduğu görülmüştür. Söz konusu işyerlerinden 858 adet yerin fiilen işyeri olarak kullanıldığı halde su faturalarının konut tarifesi üzerinden düzenlendiği ve bu hatalı uygulama neticesinde Kurumun gelir kaybının olduğu anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Kurum tarafından söz konusu yerlerin detaylı saha araştırma, inceleme ve tespitlerinin yapılarak su aboneliklerinin mevzuata uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesi ve buna göre faturalandırılması, ayrıca mevcut bilgi ve veriler çerçevesinde geriye dönük hatalı işlemlerin düzeltilmesi işlemlerine başlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Belirli Sürelerle Kiralanan Mesken ve Her Türlü Konaklama Tesisinin Abonelik Türünün Hatalı Uygulanması

Günübürlük ya da belirli sürelerle kiralanan ve ticari nitelik taşıyacak şekilde süreklilik arz eden ev ve benzer tesislerin abone türlerinin hatalı uygulandığı görülmüştür.

İSU Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Abone grupları" başlıklı 9'uncu maddesinde "konut aboneleri"; barınma gayesi ile oturlan yerlerde; içme, temizlik, ısınma, ortak mahal temizliği, bahçe-çevre sulaması amaçlı olarak su tüketen ve kirleten aboneler şeklinde, "işyeri aboneleri"; sunulan mal veya hizmet karşılığı bir bedel alınarak gelir sağlamak gayesi ile sürekli veya geçici olarak her çeşit meslek sanat faaliyeti ve zanaatın icra edildiği

yerler ile diğer ticari hizmet üretilen tüm yerlerde su tüketen ve/veya atıksu üreten aboneler şeklinde tanımlanmıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Vergi Değerini Tadil Eden Sebepler" başlıklı 33/3'üncü maddesinde, bir binanın kullanım 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.

Bu hükme 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.

1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasına, "bekâr odaları" ibaresinden sonra gelmek üzere "günübirlik kiralanan evler" ibaresi eklenmiştir. Bu bakımdan günübirlik kiralanan evlerin, buralarda kalanlara ilişkin kimlik bildirme zorunluluğu getirilmesi dolayısıyla otel mahiyetinde olduğu değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, Kocaeli Emniyet Müdürlüğünden 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'nun 2'nci maddesinde belirtilen günübirlik kiralanan evlerin detaylı adresleri resmi yazı ile istenilmiş olup gelen cevabi yazıda bu kapsamda bulunan 298 tesisin adres bilgileri tarafımıza sunulmuştur.

Yapılan incelemede, günübirlik olarak kiralan bahse konu bu yerlerden 212 adedinin işyeri üzerinden düzenlenmesi gereken su aboneliklerinin konut tarifesi üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir. Kurumun her ay güncellenen tarife cetvelinde işyeri aboneliği için belirlenen fiyatın konut tarifesi için belirlenen fiyattan yüksek olması sebebiyle söz konusu hatalı uygulama Kurumun gelirlerinin düşük kalmasına sebep olmaktadır.

Bu itibarla; Kurum tarafından günübirlik kiralan veya apart olarak tanımlanan yerlerin abonelikleri ile saha araştırma, inceleme ve keşifleri yapılarak aboneliklerinin işyeri aboneliği üzerinden tesis edilmesi ve mevcut bilgi ve veriler çerçevesinde geriye dönük gerekli düzeltmelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'ne Uygun Düşmeyen Aboneliklerin Bulunması

Kurum tarafından başka bir aboneliğinden dolayı borcu bulunup ödenmediği veya söz konusu borcu taksitlendirilmediği halde bu abonelerle yeni abonelik sözleşmelerinin yapıldığı ve mal sahibinin borcu bulunduğu halde kiracısı ya da mal sahibi adına yeni abonelik tesis edildiği görülmüştür.

İSU Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde abone; İdarece sunulan su ve/veya atıksu hizmetlerinden abonelik sözleşmesi kapsamında faydalanan veya faydalanacak gerçek veya tüzel kişi olarak tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Abone sözleşmesi" başlıklı 46'ncı maddesinin beşinci fıkrasında; önceki abonelerin borçlarından yeni abonenin sorumlu tutulamayacağı, abonelikteki borçlardan mal sahibinin sorumlu olması durumunda bu borçlar ödenmeden kiracısı veya mal sahibi adına yeni abonelik tesis edilmeyeceği düzenlenmiştir. Aynı maddenin altıncı fıkrasında ise başka bir abonelikten dolayı borcu olan kişilerle bu borç ödenmeden veya taksite bağlanmadan yeni abonelik sözleşmesi yapılamayacağı, gerçek veya tüzel kişinin adına farklı aboneliklerin bulunması ve bu aboneliklerden herhangi birinin borcunun bulunması halinde borç olmayan diğer aboneliğin suyunun kapatılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu hükümler gereğince, abonelikteki borçlardan mal sahibinin sorumlu olması durumunda bu borçlar ödenmeden kiracısı veya mal sahibi adına yeni abonelik tesis edilmemesi ve mevcut aboneliği bulunan gerçek veya tüzel kişilere yeni bir abonelik tesis edilebilmesi için

başka bir aboneliğinden dolayı borcunun olmaması veya söz konusu borcun taksitlendirilmesi gerekmektedir.

Ancak 2021 yılında yapılan abonelikler incelendiğinde, Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'ne uygun düşmeyecek şekilde başka bir aboneliğinden dolayı borcu bulunup ödenmediği veya söz konusu borcu taksitlendirilmediği halde 651 abone için yeni abonelikler tesis edildiği, yeni aboneliklerin tesis edildiği tarihler itibariyle bu abonelere ait toplam borç tutarının 625.542,50 TL olduğu görülmüştür. Diğer yandan abonelikten dolayı 1.239 mal sahibinin borcu olduğu ve söz konusu borçlar ödenmediği halde 2021 yılında kiracısı ya da mal sahibi adına yeni abonelik tesis edildiği ve yeni aboneliklerin tesis edildiği tarihler itibariyle mal sahibi olan abonelere ait toplam borç tutarının 332.971,64 TL olduğu tespit edilmiştir.

Kurum tarafından düzenlenen ve yürürlüğe konulan Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği uyarınca yapısal olarak borçlarının tahsilinde zorlanılacağı düşünülen aboneler için konulan hükmün tam olarak uygulanmaması Kurum alacaklarının tahsilini zorlaştıracak ve takibi için hukuki yollara başvurulmasına sebep olabilecektir.

Sonuç olarak, mevcut aboneliği bulunan gerçek veya tüzel kişilere yeni abonelik tesis edilmesi aşamasında başka aboneliklerinden doğan borçlarının ödenip ödenmediğinin veya söz konusu borçların taksitlendirilip taksitlendirilmediğinin ve kiracısı veya mal sahibi adına yeni abonelik tesis edilirken mal sahibinin borcunun olup olmadığının sorgulanması ve buna göre işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Sayıştay İlamlarının Gereğinin Yapılmaması

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesinde, ilgili yıl hesaplarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak,

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir. Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay ilamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Yapılan incelemede, 2013 yılında kesinleşen Sayıştay ilamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan toplam 16.693,73 TL tutarındaki kamu alacağının 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izlendiği ancak henüz tahsil edilmediği ve mevzuatta öngörülen icra takibinin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince, kesinleşen ilamların zamanaşımına uğratılmadan kanuni faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Görevde Yükselmeye Tabi Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması

Kurum tarafından görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi bazı kadrolara sınavsız atama yapıldığı görülmüştür.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Kuruluş" başlıklı 1'inci maddesinde İSKİ personelinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olduğu, Ek 5'inci maddesinde ise bu Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde; bu Kanun'un, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenleyeceği ve

bu Kanun'da öngörülen yönetmeliklerin Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulacağı düzenlenmiştir.

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

18.04.1999 tarihli ve 23670 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacı tanımlanırken liyakat ve kariyer ilkelerine vurgu yapılmış, 2'nci maddesinde il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere ait memur kadrolarında istihdam edilenlerin müdür ve daha alt görevlere görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atama işlemlerinin kapsam dâhilinde olduğu belirtilmiş, 15'inci maddesinde ise sayılan kurum ve kuruluşlarda istihdam edilen personel için yönetmelik çıkarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda sırasıyla "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik", "Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik" ve son olarak "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik" yürürlüğe girmiştir.

02.07.2020 tarihli ve 31173 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in 1'inci maddesinde Yönetmelik'in amacı tanımlanırken yine kariyer ve liyakat ilkelerine vurgu yapılmıştır. Söz konusu Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde ise, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde, 657 sayılı Kanun hükümlerine tabi olarak görev yapan Devlet memurlarından, 5'inci maddede sayılan kadrolara görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacakları kapsayacağı belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; bağlı idare olan su ve kanalizasyon idarelerinin personeli 657 sayılı Kanun'a ve devlet memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliği ile ilgili şartları düzenleyen Yönetmelik hükümlerine tabidir.

Mezkur Yönetmelik'in 5'inci maddesinde içlerinde müdür, şube müdürü, şef gibi kadroların da yer aldığı bazı kadrolar görevde yükselmeye tabi kadrolar olarak sayılmış, 6'ncı ve 7'nci maddelerinde söz konusu kadrolara atanabilmek için gerekli olan genel ve özel şartlar belirtilmiş ve görevde yükselme sınavında başarılı olmak genel şartlar arasında sayılmıştır.

İSU Genel Müdürlüğünde görev yapan memurlar 657 sayılı Kanun'a tabi olarak çalışmaktadırlar. Söz konusu Kanun'un en önemli ilkelerinden birisi "Liyakat" ilkesidir. Söz konusu ilkenin yerine getirilmesi amacıyla mezkur Kanun'a dayanılarak Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik 1999 yılında yürürlüğe girmiş, müdür ve altı görevlere yükselme işlemi sınav, öğrenim düzeyi gibi belli şartlara bağlanmıştır. Belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar için ise "Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik" 2009 yılında, "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik" ise 2020 yılında yürürlüğe girmiştir. Mahalli idareler için hazırlanan her iki özel Yönetmelik'te belediyeler ve bağlı kuruluşları kapsam maddesinde yer almış, görevde yükselmeye tabi kadrolar sayılmış ve bu kadrolara ancak personel arasında yapılacak sınav sonrasında başarılı olanlar arasından atama yapılabileceği düzenlenmiştir.

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

Her ne kadar Kurum tarafından İstanbul 10'uncu İdare Mahkemesinin 29.12.2008 tarihli ve E.2007/2094; K.2008/2715 sayılı kararından ve bu kararın Danıştay 5'inci Dairesinin 04.12.2012 tarihli ve E.2009/3115; K.2012/8105 sayılı kararı ile onanmasından bahsedilse de Mahkeme ilamındaki gerekçeler idari işlemle ilgili olup, buradan hareketle İSU personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğine tabi olmadığı şeklindeki görüşe katılmak mümkün değildir. Kaldı ki 04.07.2009 tarihli 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik belirtilen Mahkeme kararından sonra yürürlüğe girmiş olup 04.07.2009 tarihli Yönetmelik'in yayımı tarihinden önceki işlem için dava açılmıştır. Belediyelerin bağlı kuruluşu

olan su ve kanalizasyon idareleri söz konusu Yönetmelik'in 2'nci maddesi gereğince kapsamda yer almaktadır.

Diğer yandan Danıştay 1'inci Dairesinin 2016/1849 esas ve 2016/2172 sayılı kararında su ve kanalizasyon idaresi tarafından yapılan atamaların 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'e tabi olduğu ve Yönetmelik hükümlerine uyulmadan yapılan atamaların mevzuata aykırı olduğu belirtilmiştir.

Yine Kurum tarafından 02.07.2020 tarih ve 31173 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik" hükümlerinin yürürlüğe girdiği 02.07.2020 tarihinden itibaren atamalarda yeni yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilse de bağlı idareler 04.07.2009 tarihli 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik ile kapsama dahil edilmiş olup bu nedenle geçmişte Kurum tarafından yapılan mevzuata aykırı atamalar kişiler açısından kazanılmış hak teşkil etmemektedir. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Kurum personelinden görevde yükselmeye tabi kadrolara yapılacak atamalarda mevzuatın öngördüğü genel ve özel şartlara dikkat edilmesi ve söz konusu kadrolar için Yönetmelik'in öngördüğü sınav şartı sağlanarak, sınavda başarılı olanlar arasından atama işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

Kurum tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen bazı personellerin müdür olarak görevlendirildiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinin ilk fıkrasında; Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde, kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin memur sayılacağı belirtilmiştir. Aynı maddede sözleşmeli personel; sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlisi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Kanun'un "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği düzenlenmiştir.

Tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde; asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi hüküm altına alınmıştır.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ise, sözleşmeli personelin, sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu Esaslar'da sözleşmeli personelin devlet memurları hakkında sicil dolduracağına ve devlet memurlarının amiri olabileceklerine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında ise kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalışabileceği belirlenmiş olup bu unvanlar arasında müdür kadroları yer almamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin, 657 sayılı Kanun'a tabi Devlet memuru olmaları gerektiği açıktır. Söz konusu istihdam ihtiyacı ya 657 sayılı Kanun'a göre istihdam edilen Devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır. 657 sayılı Kanun'a göre memur ve amir arasında hiyerarşi bulunmaktadır. Dolayısıyla, sözleşmeli personelin memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. 657 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklere göre bir memur tarafından yürütülmesi

gereken müdürlük görevi vekâleten de olsa sözleşmeli statüsündeki bir personel eliyle yürütülemez.

Yapılan incelemede, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca tekniker, mühendis, çözümleyici unvanında sözleşmeli olarak istihdam edilen 8 personelin müdür olarak görevlendirildikleri tespit edilmiştir.

Müdürlük görevi, genel esaslara göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görevdir. Kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen, harcama biriminin en üst yöneticisi olan ve ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasında birinci derece sorumluluk atfedilen müdürlük görevinin süreli sözleşmeler ile istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi mümkün değildir. Bu sebeple müdürlüklere yapılan görevlendirmelerin yürürlükte bulunan yasal mevzuatın izin verdiği şekilde yapılması, sözleşmeli personelin müdür kadrolarına vekâleten görevlendirilmesi uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: İşçilere Yıllık 270 Saatten Fazla Çalışma Yaptırılması

Kurum uhdesinde istihdam olunan işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırılarak ödemede bulunulduğu görülmüştür.

4857 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinin birinci fıkrasında, ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabileceği, fazla çalışmanın, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olduğu, anılan maddenin yedinci fıkrasında fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınması gerektiği, sekizinci fıkrasında fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı ve son fıkrasında fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmanın ne şekilde uygulanacağına çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Diğer yandan mezkur Kanun'un 104'üncü maddesinde, Kanun'un 63'üncü maddesinde ve yönetmelikte belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak işçilerini çalıştıran işveren veya işveren vekiline idari para cezası verileceği ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un verdiği bu yetkiye dayanarak 06.04.2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazete'de İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik'in "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamayacağı, bu süre sınırının,

işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ve fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sürelerinin hesabında yarım saatten az olan sürelerin yarım saat, yarım saati aşan sürelerin ise bir saat sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Söz konusu mevzuat hükümlerine göre fazla çalışma süresinin bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olmaması gerekir. Ancak 2021 yılına ilişkin fazla çalışmalarının incelenmesi sonucunda 220 işçinin 22'sinin fazla çalışma süresinin toplamının 270 saatten fazla olduğu tespit edilmiştir. Diğer yandan, Kurum tarafından hizmetin sürekliliği ve zorunluluğu gibi sebepler nedeniyle işçilere fazla mesai yaptırılmak zorunda kalındığı ifade edilse de Kanun'da belirlenmiş olan azami süreyi aşacak şekilde fazla çalışma yaptırılması mevzuata uygun düşmemektedir.

Bu itibarla, idari para cezasına muhatap olmamak ve Kanun'a aykırı hareket etmemek amacıyla Kurum uhdesinde istihdam olunan işçilerin 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak fazla mesai sürelerinin düzenlenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 12: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Kurum ile yetkili sendika arasında imzalanmış olan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine, konusu dışında hükümler konulduğu görülmüştür..

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin bir ve ikinci fıkralarında, belediyelerde sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin esaslara dair, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde de sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar ile sınırlı olduğuna dair hükümlere yer verilmiştir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" hükümlerini düzenleyen dördüncü bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinde de;

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde sosyal denge tazminatının tavan tutarın aşılması kaydıyla ödenebilecek

tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir. Söz konusu hüküm gereğince toplu sözleşme hakkının konu bakımından kapsamı, mali ve sosyal haklarla sınırlandırılmıştır. Ancak 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı belirtilmiş olup bu sebeple ilgili sözleşme metnine yetkilendirilen husus olan sosyal denge tazminatı tutarı dışında hükümler koymak mümkün değildir. Bu kapsamda sosyal denge sözleşmesinde sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir.

Yapılan incelemede, sosyal denge tazminatı sözleşmesinin konusu kamu görevlilerine yapılacak sosyal denge tazminatı ödemelerinin tutarı ve ödenme esasları olması gerekirken, sözleşmenin henüz 1'inci maddesinde, sözleşmenin kapsam ve amacı sosyal denge tazminatından daha geniş alana yaygınlaştırılmıştır. Yine sözleşmenin 7'nci maddesinde "İşverenin hak ve yükümlülükleri", 8'inci maddesinde "Sendika ve üyelerin hak ve yükümlülükleri", 9'uncu maddesinde "Sendikal çalışmalar", 10'uncu maddesinde "Sosyal haklar" başlıkları altında sözleşmenin konusu ile bağdaşmayan hükümlere yer verilmiştir.

Kurum tarafından imza edilecek sosyal denge sözleşmesinde yalnızca sosyal denge tazminatı düzenlenebilecektir. Sosyal haklara ilişkin düzenlemelere ise Kamu Görevlilerin Geneline ve Hizmet Kollarına İlişkin Toplu Sözleşme'de yer verilebilecektir. Bu nedenlerle imzalanan sosyal denge sözleşmesine, sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında hükümler konulması anılan mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Sonuç olarak, bundan sonra imzalanacak sözleşmelerin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak yapılması ve sosyal denge tazminatı sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerekmektedir.

BULGU 13: İşverenlerin Hakedişlerinden Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerine İlişkin Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Kurum tarafından gerçekleştirilen hakedişler üzerinde asgari ücret destek primlerine ilişkin aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

A) 2016-2018 Döneminde Hazine veya İşsizlik Sigortası Fonu Tarafından Karşılanan ve İşverenlerin Hakedişlerinden Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerinin, Hazine Hesaplarına Aktarılmayarak Gelir Kaydedilmesi

6661 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 17'nci maddesi ile 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 68'inci maddesi ile belli şartlar dahilinde, Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenler için 2016 Ocak-Aralık döneminde toplam prim ödeme gün sayısının, günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceğine ve bu tutarın hazine tarafından karşılanacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Aynı maddenin 8'inci fıkrasında; 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesileceği ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin 10.02.2016 tarih ve 2016/4 sayılı SGK genelgesinde ise, bu kapsamdaki İdareler tarafından hakedişten kesilen veya emanete alınan tutarların destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

2017 ve 2018 yıllarında 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'inci ve geçici 75'inci madde hükümleri gereği, belirli şartlarla asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiştir. 2017 yılına ilişkin asgari ücret destek primi Hazine tarafından karşılanmış; 2018 yılından itibaren ise, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmaya başlanmıştır.

SGK tarafından 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 27.02.2017 tarih ve 2017/9 sayılı Genelge'de, 2016/4 sayılı Genelge'nin bu Genelge'ye aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, hakedişten kesilen destek

primlerine ilişkin özel düzenleme yapılmamıştır. Aynı Kanun'un geçici 75'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'de ise, daha önceki genelgelerde asgari ücret desteğine ilişkin olarak hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe, ilçelerde ise mal müdürlüğüne aktarılması gerektiğine ilişkin düzenlemeye atıf yapılmıştır.

İSU Genel Müdürlüğü tarafından 2016 yılında 112.487,40 TL 2017 yılında 590.435,56 TL ve 2018 yılında 533.292,84 TL olmak üzere, 2016-2018 arası dönemde toplam 1.236.515,80 TL asgari ücret destek primi kesintisinin yapıldığı, ilgili tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere gönderilmediği buna karşın Kuruma gelir olarak kaydedildiği tespit edilmiştir.

B) 2019-2021 Döneminde Kesilen Asgari Ücret Destek Primlerinin İşsizlik Sigortası Fonuna Aktarılmaması

İdare tarafından 2019, 2020 ve 2021 yıllarında kesilen asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmadığı ve Kuruma gelir kaydedildiği görülmüştür.

2019, 2020 ve 2021 yılları için sırasıyla 5510 sayılı Kanun'un geçici 78, 80 ve 85'inci maddeleri ile belli şartlarda asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiş ve bu dönemlere ilişkin asgari ücret destek primleri İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmıştır.

SGK tarafından çıkarılan 22.03.2019 tarih ve 2019/8 sayılı, 21.04.2020 tarih ve 2020/10 sayılı ve 16.08.2021 tarih ve 2021/28 sayılı Genelgelerde; 2019, 2020 ve 2021 yıllarında uygulanacak ve İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak asgari ücret destek primine ilişkin 5510 sayılı Kanun'un geçici 78, 80 ve 85'inci maddelerinde yer alan; "4734 sayılı Kanununun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir." hükmüne atıf yapılmıştır.

Anılan Genelgelerde; ihale makamlarının hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı ile ilgili açık bir düzenleme yapılmamakla birlikte konuya ilişkin İŞKUR İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığının 14.09.2020 tarih ve 300-E.00006539258 sayılı yazısında; Asgari Ücret Desteğine ilişkin SGK tarafından yayımlanan

ilgili Genelgeler uyarınca ihale makamlarınca destek tutarlarına yönelik hakedişlerden yapılan kesintilerin her ay İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

Kurum tarafından 2019 yılında 111.745,00 TL, 2020 yılında 19.860,00 TL ve 2021 yılında 712.610,00 TL olmak üzere 2019-2021 döneminde toplam 844.215,00 TL tutarında asgari ücret destek primi kesintisi yapıldığı ve ilgili tutarların İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmak üzere İŞKUR'a gönderilmeyerek Kuruma gelir kaydedildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında; Kurum tarafından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli 1 sayılı cetvelde yer almadıkları, büyükşehir belediyesine bağlı müstakil bütçeli bir kuruluş oldukları gerekçesi ile 6661 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 17'nci maddesinin yedinci fıkrasında yer alan *"Bu madde hükümleri, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde sayılan kamu idarelerine ait kadro ve pozisyonlarda 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında çalışan sigortalılar için uygulanmaz."* hükmünü yorumladıkları ve akabinde 4734 sayılı Kanun kapsamında işverenlere yönelik düzenlenen hakediş ödemelerinden kestikleri asgari ücret destek prim tutarlarını gelir kaydettikleri hususu ifade edilmiştir.

Öncelikle asgari ücret destek tutarlarına yönelik uygulamaya yön vermek üzere SGK tarafından yayımlanan ilgili Genelge'lerde;

5510 sayılı Kanunun Geçici 68'inci maddesinde; 4734 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında; ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine/İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesileceği belirtilmiş olup,

Geçici 68'inci maddesi kapsamında destekten yararlanan işverenlerin yararlandıkları destek tutarlarının ihale makamlarınca hakedişlerinden kesilebilmesi için, söz konusu destek kapsamında yararlanılan tutar "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından destek tutarının görüntülenmesine kadar ilgili Sosyal Güvenlik Merkezlerince/Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerince talep edilmesi halinde ihale makamlarına yazı ile bildirileceği ve buna göre kesinti yapılacağı hususu düzenlenmiştir.

Yukarıda açıklanan Genelge hükümleri ile 4734 sayılı Kanun'un kapsam maddesi olan 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde sayılan belediye bağlı kuruluşlarının da asgari ücret destek primlerine yönelik hakedişlerden kesinti yapmaları gerektiği hususuna açıklık getirilmiş olup söz konusu kesinti tutarlarına ilişkin ise yoruma gerek kalmayacak şekilde dönemine göre genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe, ilçelerde ise mal müdürlüğüne aktarılması yahut İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılması hususu düzenlenmiştir.

Hal böyle iken Kurum tarafından işverenlere yönelik düzenlenen hakedişlerden yapılan asgari ücret destek tutarlarına ilişkin kesintilerin hazine yada İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılması gerekirken gelir kaydedilmesinin hukuki hiçbir dayanağı bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile açıklamalar çerçevesinde;

Kurum tarafından işverenlerin hakedişlerden kesilen ve hazine veya İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan 2016, 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin 1.236.515,80 TL tutarındaki asgari ücret destek priminin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere muhasebe/mal müdürlüğüne aktarılması,

2019-2021 yıllarında kesilen 844.215,00 TL asgari ücret destek priminin ise İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmak üzere İŞKUR'a gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Yapım İşlerinde İdarenin Onayı Alınmadan Alt Yüklenici Çalıştırılması

“Gebze İlçesi Çamur Yakma ve Enerji Üretim Tesisi İnşaatı” ile “Başiskele İlçesi Kullar Çamur Yakma ve Enerji Üretim Tesisi İnşaatı” yapım işlerine ait sözleşme dosyalarının incelenmesi ve fiili yapılan denetim sırasında, yapım işini yürüten firmaların alt yüklenici listesini idarenin onayına sunmadan alt yüklenici çalıştırdıkları görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun “ Alt yükleniciler” başlıklı 15’inci maddesinde;

İşin özelliği nedeniyle ihtiyaç halinde, ihale aşamasında isteklilerden alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmeleri, sözleşme imzalamadan önce de alt yüklenicilerin listesini idarenin onayına sunmaları istenebileceği, alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluğu yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı ifade edilmiştir.

İdare ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmelerin “Alt yükleniciler” başlıklı maddesinde de, ihale konusu işte idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabileceği ve alt

yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları konusunda Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yer alan hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde, idarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle iş yerinde çalışamayacağı ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde alt yüklenicinin çalıştırılmasına ilişkin idare onayı olmadan ve sözleşmeye alt yüklenicilere ilişkin bilgiler işlenmeden alt yüklenicinin aktif olarak çalıştığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, yapım işlerinin ihale aşamasında veya işin yürütülmesi sırasında alt yüklenicilere yaptırılacak olan işler için idareden onay alınmadan alt yüklenicinin çalıştırılmaması gerekmektedir.

BULGU 15: Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçeleri Hakkında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

Kurum tarafından yürütülen yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılması gereken bütün riskler(All Risk) sigorta poliçelerinde aşağıdaki hatalı hususlar tespit edilmiştir.

A) All Risk Sigorta Poliçelerinin Zeyilname ile Güncellenmemesi

Kurumun taahhüdü altında bulunan yapım işlerinde iş artışı ve süre uzatımı verilmesine rağmen all risk sigorta poliçelerinin güncellenmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesinde; yüklenicinin, 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, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedelin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller

olduğu, 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 uzatılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Kurum tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin yapılan incelemelerde, iş artışı ve süre uzatımı verildiği halde sigorta poliçelerinin bir kısım yapım işinde tutar bakımından bir kısmında ise süre bakımından zeyilname ile güncellenmediği tespit edilmiştir.

B) All Risk Sigorta Poliçelerinin Mevzuatın Öngördüğü Riskleri Karşılammaması

Kurum tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan yapım işleri ile ilgili all risk sigorta poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin öngördüğü içerikte hazırlanmadığı ve bu haliyle olası riskleri karşılamadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında muafiyet ve koasürans uygulamalarına ilişkin belirlemeler yapılmış olup,

- Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2,

- Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu, bunlar dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı,

Ayrıca muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in aynı maddesinin beşinci fıkrasında ise; sigortalara ilişkin poliçelerin, idarenin yazılı izni dışında; genişletilmiş bakım devresi teminatı hariç, poliçenin geçici kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği ve süresinin kısaltılmayacağı, genişletilmiş bakım devresi teminatının ise kesin kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği hükmünü taşıması ve ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerektiği, aksi halde hakediş tutarı ve öngörülmüş ise avansın ödenmeyeceği, sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yapım işlerine yönelik all risk poliçeleri üzerinde yapılan incelemelerde, poliçelerin bir kısmının ilgili bentte belirtilen azami muafiyet oranından daha yüksek muafiyetler içerdiği, (b) bendinde belirtilen riskler haricinde başka riskler içinde koasürans uygulanmasını içeren hükümlerin bulunduğu, ayrıca poliçelerin Genel Şartname uyarınca taşınması gereken hükümleri karşılamadığı, bu halleri ile Kanun ve Genel Şartname’de detaylı olarak anlatıldığı şekilde iş ve işyerleri ile içinde bulunan değerleri ifade edilen risklere karşı gerektiği gibi sigorta teminatı kapsamına almadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, işyeri ve diğer kıymetlerin sigortalanması konusunda mevzuatın öngördüğü durumlarda poliçelerin, zeyilname ile güncellenmesi ve öngörülen riskleri karşılaması gerekmektedir.

BULGU 16: Belli Süreyi Gerektiren Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanmaması

Kurum tarafından belli bir süreyi gerektiren doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı hizmet alımları ile yapım işlerinin sözleşmeye bağlanması gerektiği halde yüklenicilerle herhangi bir sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22’nci maddesinin 22.1.1.3 numaralı alt bendinde doğrudan temin yöntemi ile alımı yapılacak malın tesliminin veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu; bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılmasının ise idarelerin takdirinde olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren bazı hizmet alımları ile yapım işleri için sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir. Kurum tarafından her ne kadar çok kısa bir zaman diliminde bitirilebilecek doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı hizmet alımları ve yapım işlerinde sözleşme imzalanmadığı ifade edilse de hizmetin ya da yapım işinin süre gerektirmesi durumunda mevzuat hükmü gereği sözleşme imzalanması zorunludur.

Bu itibarla, işin yapımı, malın teslimi ve hizmetin ifası sırasında yaşanabilecek aksaklıklarda ve hukuksal anlaşmazlıklarda idare açısından hak kaybı oluşmaması için belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Taşınmazların Kaydına İlişkin Taşınmaz İcmal Cetvelinin Düzenlenmemesi

Kurum tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereği düzenlenmesi gereken taşınmaz icmal cetvelinin düzenlenmediği görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenmektedir.

Anılan Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde; kamu idarelerinin, tapu kütüğünde kendi adlarına tescilli olan taşınmazların kaydını bu Yönetmelik'e ekli "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda", tapu kütüğünde kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda", orta malları başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını "Orta Malları Formu'na", genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını "Genel Hizmet Alanları Formu'nda", tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını ise "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" yer alan bilgileri içerecek şekilde kaydının tutulacağı belirtilmiştir.

Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmeli ve mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik eki ek-7'de bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulmalıdır.

Yapılan incelemede, Plan Proje Dairesi Başkanlığınca Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu ile Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nun hazırlandığı ancak tahsis edilen taşınmazların Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda izlenmediği, Yönetmelik eki formların konsolide edilerek Mali Hizmetler Daire Başkanlığınca oluşturulması gereken taşınmaz icmal cetvelinin oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Kurum tarafından taşınmaz icmal cetvelinin, mali tablolar ile karşılaştırma yapılabilecek şekilde ve Yönetmelik hükümlerine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Kaynak ve Yeraltı Sularından Alınan Gelirlerden İlgili Belediyeye Pay Aktarılmaması

Kurum tarafından Kocaeli ili dâhilinde bulunan kaynak ve yeraltı sularından alınan kira gelirlerinden ilgili belediyeye pay aktarılmadığı görülmüştür.

167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, kuyu açan kimse, bulunan suyun ancak kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını kullanabilir. 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 verilebilir. 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 verilmesi gerekir.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesi ile Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. Aynı Kanun maddesiyle Kocaeli ilindeki il özel idaresinin tüzel kişiliği de kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin ikinci fıkrası gereğince mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıfların, bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Kaynak sularının kullanım hakkının kiralanması işi 167 sayılı Kanun'a göre il özel idareleri tarafından yapılmaktayken 6360 sayılı Kanun ile birlikte yetki Su ve Kanalizasyon İdarelerine verilmiştir.

Kocaeli İl Özel İdaresinin tüzel kişiliğinin sonlandırılması üzerine 167 sayılı Kanun'da il özel idareleri için tanınan kaynak sularının işletilmesi hakkı İSU Genel Müdürlüğü tarafından kullanılmakta ve il sınırları içerisinde bulunan kaynak suları İSU Genel Müdürlüğü tarafından kiraya verilerek gelir elde edilmektedir.

167 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi hükmü gereği, kiraya verilen yer altı ve kaynak sularından elde edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları

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

Kurumun hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Kurum tarafından kiraya verilen 2 adet kaynak suyu bulunduğu görülmüş olup aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere söz konusu kaynak sularından 2017-2021 yılları arasında toplam 3.486.346,17 TL kira geliri tahsil edilmiştir. Söz konusu kira gelirin %25’lik kısmı olan 871.586,54 TL’nin ilgili belediyeye gönderilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 10: 2017-2021 Yılları Arasında Kaynak Sularından Elde Edilen Kira Gelirinden İlgili Belediye Aktarılması Gereken Pay Tablosu

Yıllar	Tahsil Edilen Kira Tutarı (Tahakkuk Edilen m ³ Bedeli) (TL)	%25’lik Tutar (TL)
2017	1.206.392,65	301.598,16
2018	738.149,31	184.537,33
2019	296.307,27	74.076,82
2020	536.034,31	134.008,58
2021	709.462,63	177.365,66
TOPLAM	3.486.346,17	871.586,54

Kocaeli il sınırları içerisinde devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde bulunan kaynak suları ile kamu yararına ait olan yeraltı suları İSU Genel Müdürlüğü tarafından kiraya verildiğinden ve bu kiralamar sonucu gelir elde edildiğinden 167 sayılı Kanun’un amir hükmü gereği elde edilen gelirin %25’inin ilgili belediyeye aktarılması gerekmektedir.

BULGU 19: Tesis Kapsamında Yer Alan Taşınırların Sanal Ambarda İzlenmemesi

Kurum hesaplarında yer alan ve tesis kapsamında değerlendirilen güvenlik sistemlerinin, personel kart okuyucularının, ses ve görüntü kaydı yapan cihazların izlenmesi için bir sanal ambar bulunmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin (i) bendinde; tesis kapsamındaki taşınırların yalnızca elektronik ortamda takip edilebilmesi amacıyla oluşturulan ambar denilerek sanal ambarın tanımı yapılmıştır. Aynı maddenin (s) bendinde; bir makine veya cihazın ürettiği enerjiyi, sesi, görüntüyü ve benzerini ileten, dağıtan veya bir makine veya cihazın gördüğü işi uzağa taşıyan ya da uzaktaki verileri toplayan, kaydeden makine veya cihazlar arasındaki düzeni sağlayan, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan,

gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen sistemler denilerek tesis kapsamına giren taşınırların tanımı yapılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri ile "Tesis" kapsamına giren taşınırların yalnızca elektronik ortamda takip edilmesi amacıyla sanal ambar oluşturulması ve kapsama giren taşınırların sanal ambarda izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kurum tarafından, 16.642.978,71 TL değerindeki kameralı güvenlik sistemlerinin, ses görüntü iletim araçlarının, personel kart okuyucularının, uzaktaki verileri toplayıp kaydeden makinelerinin ve tesis kapsamında değerlendirilen diğer taşınırların elektronik ortamda izlenebilmesi amacıyla sanal ambar oluşturulmalıdır.

BULGU 20: Birleştirilmiş Veriler Defterinde Boş Yevmiyeler Bırakılması ve Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

Birleştirilmiş veriler defterinde boş yevmiye kayıtları olduğu ve geçmişe yönelik işlem tesis edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel muhasebe kavramları ve ilkeler ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması" başlıklı 42'nci maddesinde; kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde ise; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği belirtilmiştir. Bu yevmiye numaralarının, gerek yevmiye defteri gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında esas olacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan Yönetmelik hükümlerine göre İdarenin yevmiye kayıtlarını müteselsil numaralandırarak düzenlemesi ve muhasebe kayıtlarındaki hataların sadece yeni muhasebe kayıtlarıyla düzeltilmesi gerekmektedir.

Kurum hesaplarında yapılan incelemede muhasebe programının geçmişe yönelik yevmiye kaydı ekleme, düzeltme ve silme gibi değişikliklere izin verdiği ve kurumun yevmiye kayıtlarını değiştirip boş yevmiye bırakabildiği görülmüştür.

Birleştirilmiş veriler defterinde boş yevmiyelerin bulunması ve geçmişe yönelik muhasebe kaydı yapılması, mali tabloların içerdiği bilginin güvenilirliğini de olumsuz etkileyeceğinden, muhasebenin temel ilkelerine ve yasal düzenlemelere aykırılık teşkil eden bu tür uygulamalara yer verilmemesi ve sonradan tespit edilen eksik ya da hatalı kayıtların muhasebe ilkeleri ve ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Ön Mali Kontrol Sürecinin Etkin Olarak İşletilmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen ön mali kontrole yönelik işlemlerin incelenmesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

A) Ön Mali Kontrole İlişkin Düzenleme Bulunmaması

Ön mali kontrol sürecinin etkin olarak yürütülmesine ilişkin Kurum tarafından bir düzenleme yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön mali kontrol" başlıklı 58'inci maddesinde; ön malî kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı, ön malî kontrol sürecinin, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu belirtilmiştir.

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usul ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler ile ilgili İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar düzenlenmiş olup, ayrıca kamu idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla düzenleme yapabileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu Usul ve Esaslar'ın ön mali kontrolün kapsamının açıklandığı 10'uncu maddesinde; malî hizmetler birimi tarafından yapılacak ön malî kontrolün, Usul ve Esaslar'da belirtilen kontroller ile idarelerce yapılacak düzenlemeler çerçevesinde öngörülen kontrollerden meydana geldiği belirtilmiş olup,

“İdarelerce yapılacak düzenlemeler” başlıklı 27’nci maddesinde ise; Usul ve Esaslar’da belirlenen malî karar ve işlemlerin dışında kalan malî karar ve işlemlerin de aynı şekilde malî hizmetler birimine kontrol ettirilmesine yönelik düzenleme yapılabileceği, bu konuda yapılacak düzenlemelerin üst yöneticinin onayıyla yürürlüğe konulacağı ve bu düzenlemelerde, malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerinin, riskli alanlar dikkate alınmak suretiyle tür, tutar ve konu itibarıyla belirlenerek yılda bir kez değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Kurum ön mali kontrol sürecine yönelik işlemlerin incelenmesinde, ön mali kontrol sürecinin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin malî karar ve işlemlere yönelik süreçlerin etkin olarak işleyişi ve harcama birimleri tarafından kullanılan kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasına esas olacak şekilde bir düzenlemenin yürürlükte bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kurum bünyesinde iç kontrol ve ön mali kontrole yönelik taslak bir çalışmanın bulunduğu görülmekle birlikte söz konusu çalışmanın Kurumun diğer harcama birimlerinin mali işlemlere yönelik süreç akış şemaları ile birlikte değerlendirilerek tamamlanması gerekmektedir.

B) Mali Hizmetler Biriminde Ön Mali Kontrol Sürecinin İşletilmemesi

Ön mali kontrol sürecine yönelik mali hizmetler biriminde kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Anılan Usul ve Esaslar’ın 10’uncu maddesinde; ön malî kontrol görevinin, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimleri tarafından yerine getirileceği, ön malî kontrolün, harcama birimleri tarafından yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrollerden oluştuğu belirtilmiş olup,

“Ön mali kontrol süreci”nin anlatıldığı 12’nci maddesinde ise; mali hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi mali karar ve işlemlerin, kontrol edilmek üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince kontrol edilen işlemler hakkında görüş yazısı düzenlenerek ilgili birime gönderileceği, ön malî kontrol sonucunda yazılı görüş düzenlenmesi halinde ise bu yazılı görüşlerin ayrıntılı, açık ve gerekçeli olmak zorunda olduğu ayrıca mali hizmetler biriminin görüş yazısının ilgili işlem dosyasında saklanarak bir örneğinin de ödeme emri belgesine ekleneceği ifade edilmiştir.

Kurum ön mali kontrol sürecine yönelik işlemlerin incelenmesinde, yalnızca harcama birimleri nezdinde bir kontrolün gerçekleştirildiği ve buna yönelik “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şeklinde dayanak belgenin üzerine şerh düşüldüğü bu işlemde başka ön mali kontrole yönelik mali hizmetler biriminde Usul ve Esaslar’da belirtildiği üzere herhangi bir kontrol faaliyetinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 5018 sayılı Kanun’un öngördüğü şekilde, gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi ile Kurum faaliyetlerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygunluğunu sağlamak üzere ön mali kontrol sürecinin etkin olarak işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Gönderilmemesi

Kurum tarafından ihale edilen mal ve hizmet ile yapım işlerine ilişkin sözleşme tasarılarının ön mali kontrole gönderilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Sözleşmeye davet” başlıklı 42’nci maddesinde; ön mali kontrol yapılması gereken hallerde bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması hususunun bildirileceği ifade edilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 17’nci maddesinde; idarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanların ön mali kontrole tâbi olduğu, kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderileceği, taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, en geç on işgünü içinde kontrol edilerek düzenlenen görüş yazısı ile birlikte işlem dosyasının ilgili harcama yetkilisine gönderileceği belirtilmiştir.

Kurum tarafından gerçekleştirilen ön mali kontrole yönelik işlem ve süreçlerin incelenmesinde, harcama birimleri tarafından ön mali kontrole tabi tutulması gereken taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrole gönderilmediği tespit edilmiştir.

Nitekim açıklanan mevzuata aykırılığın uygulanması ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile sözleşme imzalanması halinde, sözleşme imzalanmadan önce ön mali kontrol birimi tarafından uygun görüş verilmemesi ve ihale yetkilisinin de verilen görüşe katıldığı durumlarda;

Uygun görüş verilmemesine neden olan hukuka aykırılıklar gerekçe gösterilerek, ihale yetkilisi tarafından onaylanan ihale komisyon kararının, yine ihale yetkilisi tarafından iptal edilmek suretiyle ihale sürecinin kaldığı yerden tamamlanması için ihale işlemlerinden düzeltilmesi, geri alınması veya kaldırılması gereken işlemlerin yapılması yahut bunlar yapılamıyor ise ihale kararının iptal edilebilme ihtimalinin ortadan kalkmasına neden olmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, mal ve hizmet ile yapım işlerine yönelik sözleşme tasarılarının mevzuatın öngördüğü şekilde ön mali kontrole tabi tutulması 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
Sayıştay İlamlarının infaz edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus “Diğer Bulgular” bölümünün 8 numaralı maddesinde “Sayıştay İlamlarının Gereğinin Yapılmaması” başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilere Yıllık Fazla Çalışma Sınırı Olan 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus “Diğer Bulgular” bölümünün 11 numaralı maddesinde “İşçilere Yıllık 270

			Saatten Fazla Çalışma Yaptırılması” başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Değiştirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus “Diğer Bulgular” bölümünün 20 numaralı maddesinde “Birleştirilmiş Veriler Defterinde Boş Yevmiyeler Bırakılması ve Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması” başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.