T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (İSKİ)

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Aralık 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 10
7. DENETİM BULGULARI 10
8. EKLER 40

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu 5
Tablo 2:Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 6
Tablo 3:Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 6

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BİMTAŞ AŞ	Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
İSBAK AŞ	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri Anonim Şirketi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSTON AŞ	İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
BELBİM AŞ	Belediye Bilgi İşlem Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Su Abonelerinden Nakit Alınan Teminatların Muhasebeleştirilmesinde Kasa Hesabı veya Banka Hesabı Yerine Gelirlerden Alacaklar Hesabının Kullanılması

2. Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Duran Varlık Hesabına Kaydedilmeyip Doğrudan Giderleştirilmesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Emanetler Hesabının Düzenlenme Amacı Dışındaki Muhasebe İşlemleri İçin Kullanılması

2. Kaynak Suları Kullanım Hakkının İhale Yapılmaksızın Tahsis Edilmek Suretiyle Kiraya Verilmesi

3. Kaynak Suları Kira Geliri Tahsilatının Çok Düşük Düzeyde Kalması

4. Kaynak Sularının Kiralanmasında Sorumluluklarını Yerine Getirmeyen Kiracılara Yönelik İdarenin Sözleşme ve Şartname Hükümlerini Uygulamaması

5. Kaynak ve Yeraltı Sularından Alınan Gelirlerden İlgili Belediyelere Pay Aktarılmaması

6. İdarenin Kaynak Suyu Birim Fiyatının Hesaba Esas Alınan Debi Değerlerinin Tek Sefer Ölçümü Yapılarak ve Mevzuatta Öngörülmeyen İşletme Kaybı İndirimi Uygulanarak Belirlenmesi

7. İdare Personeline Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

8. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

9. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

10. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

11. Görevde Yükselmeye Tabi Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması

www.balioglu.net

12. Yeni Fiyat Analizlerinin Farklı Şekillerde Belirlenmesi

13. Sözleşme Yılı Fiyatı Belirlenen İş Kalemi İçin Uygulama Yılı Fiyatının Alınarak Yeni Birim Fiyat Oluşturulması

14. Kesinleşen Sayıştay İlam Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1.Kamu İdaresinin Tabi Olduğu Mevzuat

Su ve Kanalizasyon İdareleri tüm hizmetlerini; 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

2) 5393 sayılı Belediye Kanunu

3) 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

4) 4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

www.balioglu.net

1.1.2.Kamu İdaresinin Görevleri

Genel Müdürlüğün görev, yetki ve sorumlulukları 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında 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 tesis 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.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1.Kamu İdaresinin Teşkilat Yapısı

2560 sayılı Kanun'a göre, Su ve Kanalizasyon İdaresinin organları genel kurul, yönetim kurulu, denetçiler ve genel müdürdür.

Su ve Kanalizasyon İdaresi teşkilat yapısında, genel müdürlük en önemli icra organıdır. Genel müdüre bağlı 5 adet genel müdür yardımcısı bulunmaktadır.

İdarenin birimleri aşağıdadır:

İnsan Kaynakları Eğitim Daire Başkanlığı, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, Ticaret İşleri Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Avrupa 1. Bölge Abone İşleri Daire Başkanlığı, Avrupa 2. Bölge Abone İşleri Daire Başkanlığı, Asya Abone İşleri Daire Başkanlığı, Atık Su İnşaat Daire Başkanlığı, Atık Su Arıtma Daire Başkanlığı, Havza Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı, Kanalizasyon Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Emlak Ve İstimlak Daire Başkanlığı, Araştırma Geliştirme ve Planlama Daire Başkanlığı, Plan Proje ve Yatırım Daire Başkanlığı, Su İnşaat Daire Başkanlığı, Su Arıtma Daire Başkanlığı, Avrupa Su İsale ve Dağıtım Daire Başkanlığı ve Asya Su İsale ve Dağıtım Daire Başkanlığıdır.

1.2.2.Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

Daire başkanları, teftiş ve kontrol kurulu başkanı ve 1. 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 atanır.

Su ve Kanalizasyon İdaresi genel müdürü, büyük şehir belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Genel müdürlük hizmetlerinin yürütülmesinde genel müdüre yardımcılık etmek ve sayıları 5'i geçmemek üzere yeteri kadar genel müdür yardımcısı bulunur.

Su ve Kanalizasyon İdaresinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabidir.

Su ve Kanalizasyon İdaresinde istihdam edilen 6.311 personelin; 2.844'i memur, 3.466'sı işçi ve 1'i ise sözleşmeli personelden oluşmaktadır.

www.balioglu.net

1.2.3.Kamu İdaresinin Bütçe İçi İşletmeleri ve Ortağı Olduğu Şirketler

Su ve Kanalizasyon İdaresinin, bağlı ortaklıkları ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den fazla hisseye sahip olduğu ortaklık bulunmamaktadır.

Su ve Kanalizasyon İdaresinin, bağlı ortaklıkları ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den az hisseye sahip oldukları ortaklıklar aşağıdadır:

- Hamidiye AŞ %44,88

- İstanbul Ağaç ve Peyzaş AŞ %40,00

- Belbim AŞ %37,02

- İston AŞ %30,22

- Bimtaş AŞ %28,57

- İsbak AŞ %0,19

-İstanbul Boğaziçi Peyzaj AŞ %28,57

1.2.4.Diğer Kurumlarla İlişkiler

İSKİ Genel Müdürlüğü yurt içi kuruluşlardan İller Bankası AŞ'den ve Hazine ve Maliye Bakanlığının izniyle yurt dışı kuruluşlardan kredi ve borç alabilir. İSKİ Genel Müdürlüğü İller Bankası AŞ'den alacağı kredilerde, İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı idare ve kurumlara verilen krediler hakkındaki hükümlere tabidir. İdarenin idari iş ve işlemleri ise 23.02.1985 tarihli ve 18675 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 15'inci maddesi gereği İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu denetimine tabidir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Sayıştayın görevleri" başlıklı 5'inci maddesi gereği; Kurumun; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilir. 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı olarak kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek ve benzeri işler ile ilgilidir.

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

1.3.1.Kamu İdaresinin Bütçe Yapısı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesi birinci fıkrasının (e) bendinde Mahallî İdarenin; 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 idareleri ifade edeceği belirtilmiştir. Bu kapsamda belediyenin bağlı idaresi olan su ve kanalizasyon idarelerinin bütçesi de mahallî idare bütçesi içerisine girmektedir.

5018 sayılı Kanun'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmıştır. Buna göre, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman

tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

1.3.2.Kamu İdaresinin Kullandığı Kaynaklar

Kamu idaresi gider ve harcamalarını gerçekleştirirken aşağıdaki kaynakları kullanmaktadır:

- Su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık, tarifesine göre abonelerden alınacak ücretler.
- Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca, su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan ilgili belediye adına alınacak katılma payları.
- Hizmet alanındaki belediyelerin, İller Bankası AŞ tarafından 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince nüfus esasına göre dağıtılan paylardan bu bankaca tutularak İdareye gönderilecek %10'lar.
- Büyük ve temel yatırım programları karşılığında Devletçe yapılacak yardımlar.
- İdareye devredilecek tesis ve işletmelerden sağlanan gelirler.
- Şahıs, kurum ve kuruluşlar için yapılan özel hizmetlerden alınacak ücretlerle ortaklıklardan ve üretilen malların satışlarından elde edilecek gelirler.
- Her türlü yardım ve bağışlar ile diğer gelirler.

İdare yurt içi kuruluşlardan, İller Bankası AŞ'den, Hazine ve Maliye Bakanlığının izniyle yurt dışı kuruluşlardan kredi ve borç alabilir.

1.3.3.Bütçe Ödenekleri Tablosu ile Gelir ve Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

Tablo 1:2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu

Gider Türü (1. Düzey)	Bütçe İle Verilen Ödenek	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler	Ek Ödenek (Yedek Ödenek)	Yıl İçinde İptal Edilen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
Personel Giderleri	806.299.250,00	_	_	85.967.026,88	806.299.250,00	720.332.223,12	_
S.G.K. Dev. Prim. Giderleri	167.220.000,00	_	_	29.413.310,33	167.220.000,00	137.806.689,67	_

www.balioglu.net

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.432.583.000,00	_	_	265.723.027,43	2.432.583.000,00	2.166.859.972,57	_
Faiz Giderleri	25.100.000,00	_	_	18.251.793,47	25.100.000,00	6.848.206,52	_
Cari Transferler	522.510.000,00	_	_	125.017.260,87	522.510.000,00	397.492.739,13	_
Sermaye Giderleri	3.954.281.000,00	_	_	465.945.354,76	3.954.281.000,00	3.488.335.645,24	_
Sermaye Transferleri	5.000.000,00	_	_	5.000.000,00	5.000.000,00	_	_
Borç Verme	500.000.000,00	_	_	331.375.145,28	500.000.000,00	168.624.854,72	_
Yedek Ödenekler	88.508.750,00	_	_	88.508.750,00	88.508.750,00	_	_
TOPLAM	**8.501.502.000,00**	_	_	**1.415.201.669,02**	**8.501.502.000,00**	**7.086.300.330,97**	_

Tablo 2:Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe	Ek Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %
830	01	Personel Giderleri	806.299.250,00	_	720.332.223,12	89,34
830	02	S.G.K. Dev. Prim. Giderleri	167.220.000,00	_	137.806.689,67	82,41
830	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.432.583.000,00	_	2.166.859.972,57	89,08
830	04	Faiz Giderleri	25.100.000,00	_	6.848.206,52	27,28
830	05	Cari Transferler	522.510.000,00	_	397.492.739,13	76,07
830	06	Sermaye Giderleri	3.954.281.000,00	_	3.488.335.645,24	88,22
830	07	Sermaye Transferleri	5.000.000,00	_	_	_
830	08	Borç Verme	500.000.000,00	_	168.624.854,72	33,72
900	09	Yedek Ödenekler	88.508.750,00	_	_	_
		TOPLAM	**8.501.502.000,00**		**7.086.300.330,97**	83,35

***Not: Yedek Ödenek Bütçe Kalemleri İçinde Bulunmamaktadır.**

Tablo 3:Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %
800	01	Vergi Gelirleri	_	_	_
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.041.555.000,00	5.218.863.693,00	74,12
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	2.150.000,00	_	_
800	05	Diğer Gelirler	806.170.000,00	672.407.255,45	83,41
800	06	Sermaye Gelirleri	4.000.000,00	28.160.750,00	704,02
800	08	Tahsilatlardan Alacaklar	369.500.000,00	347.658.308,39	94,09
		Red ve İadeler (-)	_	-95.694.264,29	_
		TOPLAM	**8.223.375.000,00**	**6.171.395.742,55**	**75,05**

***Açıklama: 2019 yılı borçlanma tutarı 295.000.000,00 TL'dir**

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1.Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Genel Müdürlüğün muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarihli ve 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

1.4.2. 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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

www.balioglu.net

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

www.balioglu.net

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

de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040–3. mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "İç Kontrol Standartları" başlıklı 5'nci maddesinde; *"İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir."* hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlamıştır.

İSKİ Genel Müdürlüğü Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından tüm birimler iç kontrol ile ilgili olarak bilgilendirilmiştir. Kuruma ait iç kontrol eylem planının hazırlanmasında tüm birimlerin katılımı sağlanmıştır.

Kurum içinde bu konuda çalışmak üzere İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, Eylem Planı Hazırlama Grubunun ve İç Kontrol Sistemi Çalışma Grubunun oluşturulduğu görülmüştür. Ayrıca son olarak da İç Kontrol Sistemi Koordinasyon ve Sekretarya Kurulu kurulmuştur.

İSKİ Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında; Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde yer alan 79 genel şartın 32'si için makul güvence sağlanmış; kalan 47 Genel Şart için ise 63 eylem öngörülmüştür.

İdarede Kamu İç Kontrol Standartlarını uygulamak için öngörülen 63 adet eylemden, 55 adedi uygulanmakta ve geliştirilmekte, 5 adet eylem ise gerçekleşme aşamasında olup, çalışmalar sorumlu birimlerce yapılmakta ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığınca takip edilmektedir. Kalan 3 adet eylem ise henüz gerçekleşmemiş durumda olup, bu eylemleri gerçekleştirmek için ilgili birimlerle çalışmalar sürdürülmektedir.

İç kontrol sisteminin daha iyi yönlendirilebilmesi ve işleyebilmesi için Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı bünyesi içerisinde Bütçe ve İç Kontrol Şube Müdürlüğü kurulmuştur. Ayrıca Araştırma Geliştirme ve Planlama Dairesi Başkanlığı bünyesinde Stratejik Planlama Şube Müdürlüğü de kurulmuştur.

Kuruma ait çok ayrıntılı süreç akış şemaları ve riskler uzun bir çalışma neticesinde hazırlandığı ve birimlere uygulanmak üzere dağıtıldığı görülmüştür. Bu süreç akış şemaları ve riskler birçok alanda iyi bir uygulama örneğidir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Su Abonelerinden Nakit Alınan Teminatların Muhasebeleştirilmesinde Kasa Hesabı veya Banka Hesabı Yerine Gelirlerden Alacaklar Hesabının Kullanılması

Su abonelerinden nakit alınan teminatlar Kasa Hesabı veya Banka Hesabı yerine Gelirlerden Alacaklar Hesabında muhasebeleştirilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 86'nci maddesinde; tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları için bu hesabın kullanılması gerektiği belirtilmiştir. 100 Kasa Hesabına ilişkin 49'uncu maddesinde ise idarelerin muhasebe birimleri veznelerince paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına işlemlerinde bu hesabın kullanılması gerektiği açıklanmıştır. 102-Banka Hesabına ilişkin 55'inci maddesinde de, kurum adına bankaya yatırılan paralar ve banka tarafından ilgililerine yapılan ödemelerde bu hesabın kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin 257'nci maddesinde ise bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerine göre; İdare ile müşteri arasındaki hizmet (abonelik) sözleşmesine binaen alınan nakit teminatların, söz konusu paranın tahakkuk eden/etmesi gereken bir gelir olmaması nedeniyle, tahsilinde 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına borç, 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerin incelenmesi sonucunda; İdare tarafından su abonelerinden alınan 27.207.941,07 TL tutarındaki nakit teminatların 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Hâlbuki bahsi geçen teminat, akdedilen sözleşmenin hukuka uygun yürütülmesini temin için alınan bir değer olması ve İdarenin geliri niteliğinde olmaması nedeniyle 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmemelidir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında su abonelerinden alınan nakit teminat tutarlarının mevzuata uygun muhasebeleştirilmesi için gerekli çalışmalara başlanacağı ifade edilmiştir. Ancak, bulgumuzda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2019 yılı mali tablolarındaki 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının 27.207.941,07 TL tutarında hatalı bilgi içermesine sebep olunmuştur.

BULGU 2: Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Duran Varlık Hesabına Kaydedilmeyip Doğrudan Giderleştirilmesi

Taşınmazlar için yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamalar, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine eklenerek aktifleştirilmesi gerekirken; 630-Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde; Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilip ayrıca bunlar için amortisman hesaplaması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdarelerinin Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 11'inci maddesinde de Taşınmaza yapılan değer arttırıcı harcamaların, taşınmazın değerine ekleneceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bu doğrultuda düzenlenen Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (sıra no: 47) ilgili hükümlerine göre de taşınmaz varlıklar için yapılan 34.000,00 TL'yi aşan harcamalar değer arttırıcı harcama olarak kabul edildiği için, taşınmaz varlığın maliyet bedeline eklenmesi ve yıl sonunda toplam tutar üzerinden aynı şekilde amortisman ayrılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; idare taşınmazları için 1.918.240,31 TL tutarında değer artırıcı yatırım harcaması yapıldığı, ancak, bu tutarın duran varlığın maliyet bedeline eklenmediği ve doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Sözü edilen taşınmazlara ilişkin yapılan harcamalar mutat bakım onarım harcamaları olmayıp varlığın değerini artırıcı harcamalardır. Bu nedenle yapılan harcamalar sermaye gideri olarak dikkate alınıp ilgili varlık hesabına eklenmelidir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında, İdare taşınmazları için yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamaların, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine eklenerek mevzuata uygun kayıtlar yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulgumuzda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2019 yılı mali tablolarındaki 252-Binalar Hesabı ve 630-Giderler Hesabının 1.918.240,31 TL tutarında hatalı bilgi içermesine sebep olunmuştur.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Emanetler Hesabının Düzenlenme Amacı Dışındaki Muhasebe İşlemleri İçin Kullanılması

İdarenin muhasebe birimi tarafından, banka hesaplarına yatan nakit öncelikle 333-Emanetler Hesabına, akabinde ise Emanetler Hesabından çıkış yapılarak asıl hesaplara kaydedilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260'ıncı maddesinde; muhasebe birimlerince emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için 333-Emanetler Hesabının kullanılacağını hükme bağlanmıştır.

Emanetler Hesabı pasif karakterli bir hesap olup, emanet niteliğindeki kaynakların izlenmesi için kullanılmaktadır. İdarenin gelirlerinin ve alacaklarının 333-Emanetler Hesabına kaydedilmeden doğrudan 600-Gelirler Hesabına ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Söz konusu tahsilatların 102-Banka Hesabına borç, ilgili hesaplara alacak olarak kaydedilmesi, mahiyeti belli olmayan ve emanet olarak alınan yabancı kaynakların ise 333-Emanetler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare gelir ve alacaklarının muhasebeye intikalinde aracı hesap olarak 333-Emanetler Hesabının kullandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun kayıtlar yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, bulgumuzda belirtilen muhasebe kaydının ilgili yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2019 yılı mali tablolarındaki 333-Emanetler Hesabının 13.861.103,29 TL tutarında hatalı bilgi içermesine sebep olunmuştur.

BULGU 2: Kaynak Suları Kullanım Hakkının İhale Yapılmaksızın Tahsis Edilmek Suretiyle Kiraya Verilmesi

İdarenin kaynak suyu kullanım hakkı ihale ile kiraya verilmeyip tahsis suretiyle devredilmiştir.

167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrası gereği, Hazinenin 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 verilebilmektedir..

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesi ile İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyelerine mahalle olarak katılmışlardır. Aynı Kanun maddesiyle bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğide kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin 2 numaralı 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. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklarında ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılıp yerine getirileceğini düzenlemektedir.

www.balioglu.net

İstanbul İl Özel İdaresinin tüzel kişiliğinin sonlandırılması üzerine 167 sayılı Kanun'da il özel idareleri için tanınan kaynak sularının işletilmesi hakkı İSKİ tarafından kullanılmaktadır.

2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 22'nci maddesine göre, İSKİ'nin işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi değildir ve İdarenin alım, satım ve ihalelerinde uygulanacak esas ve usuller bir yönetmelikle belirlenir. Anılan madde gereğince kaynak sularının kiralanmasına ilişkin İSKİ tarafından Kaynak Sularının Kiralanması ile Yeraltı Sularının Satışı Taşınması ve Tüketilmesinin Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik'te de, kaynak sularının işletilmesi hakkının; İstanbul Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü Taşınır, Taşınmaz, Kaynak ve Hakların Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te belirtilen ihale usullerinden biriyle kiraya verileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'e göre; İstanbul Büyükşehir Belediye il sınırları içindeki kaynak sularının kullanım hakkının ihaleyle kiraya verilmesi gerektiği açıktır.

Ancak yapılan incelemelerde; İstanbul ili Eyüp ilçesi, Kemerburgaz Mevkii,3012 sayılı

parselde bulunan 11 no.lu; 2653, 2748, 2749, 2750, 960 sayılı parsellerde bulunan 12-13 no.lu; 2677, 2668, 2669, 3014sayılı parsellerde bulunan 14-15 no.lu; 2648 sayılı parsellerde bulunan 16.no.lu; 3016 sayılı parsellerde bulunan 19 no.lu (Başhavuz) Vakıf Hamidiye Memba alanları ile 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ve 8'inci Alacahamam, Paşa Çeşmesi ve Katması Hamidiye maslaklarına ait tüm kaynak sularının kullanım hakkının, İSKİ tarafından ihalesiz olarak HAMİDİYE AŞ'ye tahsis edildiği görülmüştür. Bu uygulama ise, ilgili Yönetmelik hükümlerine aykırıdır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında, kaynak suyu kullanım hakkının ihale suretiyle kiraya verileceği belirtilmiştir.

İdare tarafından, kaynak sularının işletme ve kullanım haklarının kiralanmasının, Kaynak Sularının Kiralanması ile Yer Altı Sularının Satışı Taşınması ve Tüketilmesinin Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"in kaynak suyu kaynaklarının isteklilere kiralanmasına ilişkin hususları düzenleyen 8. maddesinde yer alan, kaynak suyu kaynaklarının işletme ve kullanım haklarının kiralanması İSKİ Taşınır, Taşınmaz, Kaynak ve Hakların Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Kaynak Suları Kira Geliri Tahsilatının Çok Düşük Düzeyde Kalması

İdarenin kaynak suyu kira gelirlerinin bir kısmına ilişkin kısmi tahsilat yapılmakta, bir kısmına ilişkin ise hiç tahsilat yapılmamaktadır.

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, Hazinenin 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.

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesi ile İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyelerine mahalle olarak katılmışlardır. Aynı Kanun maddesiyle bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğide kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin 2 numaralı 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 Su ve Kanalizasyon İdareleri tarafından yapılması gerekmektedir.

6360 sayılı Kanunun geçici 1'inci maddesinin (5) numaralı fıkrası gereği; bu Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verilir.

6360 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinin (5) numaralı fıkrasına göre; İstanbul İl Özel İdaresinin kaynak sularının kiralanmasına ilişkin alacakları ilgisine göre İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olan İSKİ'ye geçmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin 35 adet kaynak suyu kiralamasından bir kısmının kira tahsilatını hiç yapmadığı bir kısmının ise eksik tahsil edilmesi sebebiyle toplam tahsilatın çok düşük düzeylerde kaldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında kaynak suyu kira borçlarının takip ve tahsilinin mevzuata uygun şekilde yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak; kira alacaklarının takibinin sistem üzerinden gerçekleştirilmesi, kira borcunu ödemeyen firmalar hakkında yasal yoldan tahsil işlemlerinin yürütülmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Kaynak Sularının Kiralanmasında Sorumluluklarını Yerine Getirmeyen Kiracılara Yönelik İdarenin Sözleşme ve Şartname Hükümlerini Uygulamaması

Kaynak sularının kontrolü, kaçak kullanımlarının önlenmesi, kaynak suları havzalarının korunması ve faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde devamı için, yükümlülüklerini yerine getirmeyen

kiracıların sözleşmelerinin feshedilip kesin teminatların gelir kaydedilmesi ve ilgili firmalar hakkında yasaklama kararı verilmesi gerekir iken İdare sözleşme hükümlerini uygulamamıştır.

İdarenin kaynak sularının kiralanması ihalelerine ilişkin şartnamelerinde ve kiracılar ile yapılan sözleşmelerinde aşağıdaki hükümler yer almaktadır:

-Yıllık kira bedellerinin kira başlangıç tarihinden itibaren ilk taksit peşin olmak üzere aylık dönemler itibariyle 12 eşit taksitle tahsil edileceği,

-İdare ile istekliler arasında yapılan sözleşmede her yıl üretim miktarının yeminli mali müşavir onaylı şekilde kiracı tarafından İdareye verilmesinin zorunlu olduğu,

-Kiracının faaliyetlerini, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi durumunda İdarenin 10 günlük süreli ihtarına rağmen durumun devam etmesi halinde ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın sözleşmenin feshedilip kesin teminatının gelir kaydedileceği,

-Mücbir sebep halleri dışında kiracının faaliyetlerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde kiracının İdarenin yapacağı ihalelere 2 yıla kadar katılmasının yasaklanabileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; kiracılar tarafından yukarıda belirtilen sözleşme hükümlerine uyulmadığı, kira ödemelerinin hiç yapılmadığı ya da eksik yapıldığı, üretim miktarlarının mali müşavir onaylı şekilde İdareye verilmediği görülmüştür.

Yapılan sözleşmenin konusu yeraltı sularının kiralanması işidir. Kamu yararına ait sulardan olduğu kabul edilen yeraltı sularının kalitesinin ve miktarının korunması, düzenli olarak bakım ve onarımının yapılması ve sürdürülebilir olması için yetkili idare tarafından sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi bir zorunluluktur. Ayrıca Borçlar Kanunu'nda, kural olarak; irade özgürlüğü ilkesinin yansıması olan sözleşme yapma serbestisi ilkesi ve ahde vefa ilkesinin yansıması olan sözleşmeye bağlılık ve yükümlülüğün ifası ilkesi geçerlidir. Ahde vefa ilkesi gereği taraflar aralarında akdettikleri sözleşme ile bağlı olup sözleşme hükümlerini yerine getirmekle mükelleftirler.

Söz konusu tespit sonucunda, İdare tarafından, 2020 yılında kaynak sularının kontrolü, kaçak kullanımlarının önlenmesi, kaynak suları havzalarının korunması ve faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde devamı için, yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracılar ile ilgili sözleşme hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Netice olarak; İdarenin, kaynak sularının kiralanması ihalelerine ilişkin şartname ve sözleşmelerindeki hükümleri uygulaması gerekmektedir.

BULGU 5: Kaynak ve Yeraltı Sularından Alınan Gelirlerden İlgili Belediyelere Pay Aktarılmaması

İdare tarafından İstanbul dâhilinde bulunan kaynak ve yeraltı sularından alınan kira gelirlerinden ilgili belediyelere pay aktarılmamaktadır.

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, Hazinenin 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.

www.balioglu.net

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesi ile İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyelerine mahalle olarak katılmışlardır. Aynı Kanun maddesiyle bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğide kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin 2 numaralı 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 Su ve Kanalizasyon İdareleri tarafından yapılması gerekmektedir.

İstanbul İl Özel İdaresinin tüzel kişiliğinin sonlandırılması üzerine 167 sayılı Kanun'da il özel idareleri için tanınan kaynak sularının işletilmesi hakkı İSKİ tarafından kullanılmakta ve il sınırları içerisinde bulunan kaynak suları İSKİ 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 içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye %25 oranında pay verilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; su kaynaklarının kiralanması nedeni ile gelir elde eden İSKİ Genel Müdürlüğü tarafından, ilgili belediyelere mevzuatta belirtilen oranlarda herhangi bir pay ayrılmadığı tespit edilmiştir. 2019 yılı içerisinde kaynak suları kira geliri tahsilatı 783.614,43 TL'dir. Toplam tahsil edilen tutarının %25'i olan 195.903,60 TL'nin ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

İstanbul il sınırları içerisinde devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerde bulunan kaynak suları ile kamu yararına ait olan yeraltı suları İSKİ tarafından kiraya verildiğinden ve bu kiralamalar sonucu gelir elde edildiğinden 167 sayılı Kanun'un amir hükmü gereği elde edilen gelirin %25'inin ilgili belediyelere aktarılması gerektiği açıktır.

Söz konusu tespit sonucunda, İdare tarafından, 2020 yılında, İstanbul dâhilinde bulunan kaynak ve yeraltı sularından alınan kira gelirlerinden, ilgili belediyelere pay aktarılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

İdare tarafından İstanbul dâhilinde bulunan kaynak ve yeraltı sularından alınan kira gelirlerinden ilgili belediyelere pay aktarılması gerekmektedir.

BULGU 6: İdarenin Kaynak Suyu Birim Fiyatının Hesaba Esas Alınan Debi Değerlerinin Tek Sefer Ölçümü Yapılarak ve Mevzuatta Öngörülmeyen İşletme Kaybı İndirimi Uygulanarak Belirlenmesi

İdare kaynak suyu kiralamalarında kullanacağı debi değerlerini düzenli tespit etmemektedir.

İSKİ Genel Müdürlüğü Kaynak Sularının Kiralanması ile Yeraltı Sularının Satışı, Taşınması ve Tüketilmesinin Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in, 8'inci maddesine gereği, İstanbul il sınırları içerisinde İdarenin hüküm ve tasarrufu altındaki kaynak sularının kullanım ve işletme hakkı İSKİ tarafından isteklilere kiralanabilmektedir. Bu bağlamda, istekliler kaynak suyu kiralama talebini bir dilekçe ile İdareye bildirmeleri gerekmektedir.

Bu çerçevede; en az üç teknik personelden oluşturulan heyet marifetiyle, kiralamaya konu kaynak sularının kullanım ve işletme hakkının isteklilere kiralanması bedelinin tespitine esas teşkil edecek hususlardan; kaynak suyunun debisi, rezerv miktarı, kalitesi, kaynakların işletme altyapısının hazır olup olmama durumu, kaynakların bulunduğu havzanın fiziki konumu, il merkezine uzaklığı ve ulaşım imkânları kaynaklara ilişkin alınması gereken fiziki, hukuki ve teknik tedbirler ve benzeri parametrelere ilişkin gerekli tespitler yapılmakta veya yaptırılmaktadır. Yukarıda belirtilen parametreler çerçevesinde tahmini bedel tespit edilmekte ve bu tahmini bedele göre kiralama işlemleri yapılmaktadır.

Benzer şekilde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü de, su tahsisi veya su kullanım izni talebinde bulunacak olan özel ve tüzel kişilerden talebe konu olan su alma noktasına ait hidroloji raporu hazırlamasını istemekte ve bu raporun DSİ tarafından onaylanması gerekmektedir. DSİ'nin su tahsisi ya da su kullanım izni taleplerinde izlenmesi gereken yol olarak; kaynak sularından gelecek taleplerde, baz akımı belirlemek amacıyla, bir yılda en az 8 ölçüm (öncelikli olarak, Haziran, Temmuz, Ağustos, Eylül, Ekim aylarını kapsayacak şekilde yıllık periyot içerisinde değişik aylarda yapılmış) yapılması sağlanarak, geçmiş iklim verileriyle değerlendirilerek debinin hesaplanacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtildiği üzere; kaynak sularının kiralanması işinde öncelikle ölçüm verilerinin uzun ve güvenilir olması ve suyun miktar olarak belirlenebilmesi için, hidrolojik kriterlere uygun ölçümlerin yapılmış ve bu kriterlere uygun su raporunun hazırlanması gerekmektedir. Aynı şekilde suyun kalitesinin ve rezerv miktarının belirlenebilmesi içinde hidrolojik özellikler dikkate alınarak gerekli analizlerin yapılması veya yaptırılması gerekmektedir.

Su kaynakları sınırlı bulunduğunda anlık debi ölçümleri ile suyun niteliği ve niceliği üzerine karar verilmesi mümkün olmadığından, anlık debi ölçümlerinin suya ilişkin hiçbir işlemde kullanılmaması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından yapılan kaynak suyu kiralamalarında debi ölçümlerinin kiralama ihalesinden önce sadece bir kez yapıldığı, daha sonra kira süresi boyunca hiç ölçüm yapılmadığı görülmüştür.

Ayrıca tespit edilen bu debi değeri üzerinden hesaplanan yıllık su miktarı yine İdare tarafından belirlenen kaynak suyu birim fiyatı ile çarpılarak yıllık kira bedeli belirlenmesi

gerekir iken, belirlenen bu debi değeri üzerinden gerek sözleşmede gerekse mevzuatta dayanağı olmayan %20 oranında işletme kaybı adı altında indirim uygulanmaktadır.

Söz konusu tespit sonucunda, İdare tarafından, 2020 yılında, kaynak suyu kiralamalarında kullanacağı debi değerlerinin düzenli tespiti için mevzuata uygun işlemler yapılacağı belirtilmiştir.

İdarenin ölçüm verilerinin uzun ve güvenilir olması ve suyun miktar olarak belirlenebilmesi için, hidrolojik kriterlere uygun ölçümlerin yapıldığı su raporunun hazırlanması ve kira bedellerinden mevzuatında yer verilmemiş indirimlerin uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 7: İdare Personeline Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması

Personele mevzuatta öngörülen yıllık azami 270 saati aşan fazla çalışma yaptırılmıştır.

4857 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinde fazla çalışma ücreti düzenlenmektedir. Maddenin birinci fıkrasında; fazla çalışmanın Kanun'da yazılı koşullar çerçevesinde haftalık 45 saati aşan çalışmalar olduğu, sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süresinin toplamının yılda 270 saati geçemeyeceği, son fıkrasında ise; fazla çalışmanın ne şekilde uygulanacağının çıkarılacak yönetmelikte gösterileceği hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Kanun'a istinaden yayımlanan, İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde "Fazla Çalışmada Sınır" düzenlemiş ve;

Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda ikiyüzyetmiş saatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir.

Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sürelerinin hesabında yarım saatten az olan süreler yarım saat, yarım saati aşan süreler ise bir saat sayılır." denilmek suretiyle Kanun'daki 270 saat hususu bir kez daha yinelenmiştir.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri ile; 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışan işçi personel açısından fazla çalışma süresinin haftalık 45 saati aşan çalışmalar olduğu net bir şekilde ifade edilmiş ve bu kapsamda yapılacak çalışmaların her işçi için yılda 270 saati geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Mer'i mevzuat hükümleri doğrultusunda İSKİ personelinin fazla çalışma puantajları

incelendiğinde, yıllık 270 saat hesabının dikkate alınmadığı tespit edilmiştir. İdarenin yaptırdığı fazla çalışmalar sadece istisnai hallerde ve olağanüstü durumlarda gerçekleşmemekte, süreklilik arz etmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müdürlüğünden alınan görüş yazısı ve İstanbul iline ait özelliklerden dolayı, makam oluru ile işçilere fazla çalışma yaptırıldığı belirtilmişse de kamu idaresinin değerlendirmesinde yer alan hususlara katılmak mümkün değildir. Zira; gerek ilgili Kanun hükmü ve normlar hiyerarşisi prensibi gerek söz konusu durumun yol açtığı işçiler arasında dengesiz gelir dağılımının oluşması, iş barışının olumsuz etkilenmesi, iş verimi ve işçi performansının olumsuz etkilenmesi ve İdare bütçesinde ek bir gider oluşması nedenlerinden dolayı İdareye katılmak mümkün değildir.

Netice olarak; fazla çalışma sureti ile işçileri çalıştırmak bir teamül haline getirilmemeli, şayet mevcut işçi sayısı ihtiyaca cevap vermiyorsa mevzuat doğrultusunda alternatif çözümler geliştirilmelidir.

www.balioglu.net

BULGU 8: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

İdarece işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullandırılmamakta ve bu nedenle yıllık izinler birikmektedir. Bu durumda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşmaktadır.

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

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı konusunda Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir. Zira, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yılı içinde yaklaşık olarak 3493 işçinin görev yaptığı, bu işçilerden 200 ve 300 gün üzerinde yıllık ücretli izin hakkı bulunan personel olduğu, 562 işçinin ise 60 ve üzeri izin hakkı olduğu tespit edilmiştir. 2019 yılında emekli olan işçilere kullandırılmayan yıllık izinlerine ilişkin önemli miktarda ödemeler yapıldığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında işçilerin yıllık izinlerin kullandırılmasının mevzuata uygun yapılacağı belirtilmiştir.

Netice olarak, işçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, bu suretle idare için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçilmesi önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan sosyal ve kültürel faaliyetlerden, belediyenin çeşitli imkânlarından yararlanma vb. gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

www.balioglu.net

375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir*." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmelerinde, sosyal ve kültürel faaliyetlerden, belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma vb. konularda mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2018-31.03.2019 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesi'nin "Sosyal Yardım ve Destekler" başlıklı 14'üncü maddesinde;

"(1) Çalışanların İstanbul sınırları içerisinde Asya ve Avrupa Yakasında konut sahibi olabilmesi için çalışma yapar,

(2) İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü çalışanlarının Başkanlığımız ve iştiraklerine bağlı spor ve sosyal tesislerinden indirimli olarak faydalanması için çalışma yapar." hükümleri yer almaktadır.

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen ve 01.04.2019-12.31.2019 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesi'nin *"Sosyal Yardım ve Destekler"* kısmının 17'nci maddesinde*;*

"(1) Çalışanların İstanbul sınırları içerisinde Asya ve Avrupa Yakasında konut sahibi olabilmesi için çalışma yapar.

(2) İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü çalışanlarının Başkanlığımız ve iştiraklerine bağlı spor ve sosyal tesislerinden indirimli olarak faydalanması için çalışma yapar."

18'inci maddesinde;

www.balioglu.net

"İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İSKİ ve İETT Genel Müdürlüğü personeline Şehir Tiyatroları sahnelerinde %25 indirim yapılır."

19'uncu maddesinde*;*

"İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı bünyesinde görev yapmakta olan personelin (İşçi, memur, sözleşmeli personel) vefat etmeleri durumunda ücretsiz olarak yararlandıkları tüm hizmetler ile personelin eş, anne-baba ve çocuklarının vefatları ve boş mezar yeri tahsisleri için uygulanan %50 indirimden; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Cenaze ve Defin Hizmetleri Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinin 7 nci fıkrasında yeni bir düzenleme yapılarak İSKİ ve İETT Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapmakta olan personelin (işçi, memur, sözleşmeli personelin) vefat etmeleri durumunda tüm hizmetlerden ücretsiz; eş, anne-baba ve çocuklarının vefatları halinde %50 indirim uygulanması yönünde gerekli çalışma ve mevzuat değişikliğini yapar."

20'inci maddesinde*;*

"İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İSKİ Genel Müdürlüğü ve İETT Genel Müdürlüğü memur ve sözleşmeli personeline ulaşım için kullandırılan mavi kartin, personelin kimlik kartında entegre olan İstanbul Kart'a dönüştürülmesini ve aylık belirlenen bedelin TL olarak yatırılmasını sağlar."

21'inci maddesinde*;*

"8 Mart Dünya Kadınlar Gününde çalışan kadınlara 1 (bir) gün idari izin verilir." hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kurumun kimliğini oluşturan unsurun personel çeşitliliği olduğu ve kurum içi iş barışının etkin olarak sağlanmasının, gerek toplu iş sözleşmeleri, gerekse sosyal denge sözleşmeleriyle gerçekleştirildiği, 4688 sayılı Kanun'un amacının; kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi olduğu, söz konusu amaç kapsamında ekonomik durumun yanında sosyal hakların da önem arz ettiği, aynı Kanun'da sendikaların amacının, Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek olarak tanımlandığı, bu sebeple idare ile BEM-BİR-SEN arasında yapılan toplu iş sözleşmesinde yer alan, çalışanların konut sahibi olabilmesi için çalışma yapılması hükmü; sözleşmenin sosyal yanını içeren uygulamada fiili olarak gerçekleşen bir sonucu olmayan, bir

www.balioglu.net

konu olduğu, personelin spor ve sosyal tesislerden indirimli olarak yararlanabilmesi için çalışma yapılmasına ilişkin hükmün de; sosyal ve mali hakları düzenleyen sosyal denge sözleşmesinin ruhuyla uyumlu olduğu ifade belirtilmişse de; kamu idaresinin değrlendirmesinde yer alan hususlara katılmak mümkün değildir. Şöyle ki:

Sosyal denge sözleşmeleri, kendiliğinden çok çeşitli sosyal ve mali hakları düzenleyen ya da düzenlemesi gereken bir metin değildir. İşçi dışındaki çalışanların sosyal ve mali haklarının iç mevzuatımıza uygun olarak düzenlendiği metin, 4688 sayılı Kanun'un 28 ve 29'uncu maddelerine göre dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelerdir.

2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşme incelendiğinde, işçi dışındaki kamu görevlileri için farklı konuları içeren çok sayıda ödeme kalemlerinin düzenlendiği ve bu kalemlerden birinin de "sosyal denge tazminatı" olduğu görülecektir. Ilgili bütün mevzuata göre; ilave olarak yapılan söz konusu ödeme, herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek şekilde bir tazminat olup ödeme unsuru olarak tek kalemden oluşmaktadır. Bu bağlamda, ilgili mevzuatına göre; idarelerin mali durumu, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre bu tazminat farklı oranlarda belirlenebilecektir. Bu durumda, söz konusu tazminatın taraflarca karara bağlandığı metin "sosyal denge sözleşmesi"dir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itbariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ile kendisine çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hakkına ve yetkisine sahip değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

Diğer bir ifadeyle, iç mevzuatımıza uygun olarak; sosyal ve kültürel faaliyetlerden, belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma vb. konuların düzenlenme metni; kanunlar ya da 4688 sayılı Kanun'un 28 ve 29'uncu maddelerine göre akdedilen toplu sözleşmelerdir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmeleri, sadece sosyal denge tazminatının düzenlendiği metinler olmalıdır.

www.balioglu.net

Netice olarak; sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 10: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatın belirlediği tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı düzenlenmiştir:

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

www.balioglu.net

375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında da; sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde düzenlenen tazminatın 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 belirlenebilecek, ancak, mevzuatında belirtilen tavan tutarı aşamayacaktır.

Diğer yandan; 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesinde, 15.03.2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebileceği; bu tarih itibariyle yürürlükte bulunan sözleşmeler uyarınca unvanlar itibariyle ödenen aylık ortalama tutarların 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmesi durumunda eski sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarların, mevzuatında belirtilen tarihe kadar tavan tutar olarak esas alınabileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, yeni imzalanacak sosyal denge sözleşmelerinde yukarıda belirtilen şekilde,15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerdeki personel lehine olan hükümler dikkate alınabilecektir.

Yukarıda da belirtildiği üzere; Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin *"Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme"* başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiş ve tazminatın bu tutarı aşmamak kaydı ile ödenebileceği karara bağlanmıştır.

Buna göre; şayet 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan bir sözleşme var ise, bu sözleşme uyarınca unvanlar ititbariyle ödenen ortalama aylık tutarlar ile 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu aözleşmede belirlenen tavan tutar (en yüksek Devlet memuru aylığının-ek gösterge dâhil %100'ü) kıyaslanacak ve yeni sözleşmede belirtilmek şartıyla hangisi yüksek ise unvanlar itibariyle ödemeye esas alınabilecektir.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ve yetkili sendika arasında 15.03.2012 tarihinden önce imzalanmış ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesi olduğu ancak, en son sözleşmenin mevzuatında belirtilen şekliyle düzenlenmediği ve personelin tazminat tavan tutarının mevzuatına göre tespit edilmediği; İdare tarafından 2019 yılında personele ödenen sosyal denge tazminat tutarlarının tespitinde yukarıda belirtilen kıyaslama ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerek eski sözleşmede gerekse de toplu sözleşmede yer alan tavan tutarların aşıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ücret skalalarının birbirine yakınlaştırılması ve yaşam koşullarından kaynaklanan zorluklar sebebiyle sosyal denge tazminatının brüt 1.500 TL olarak akdedildiği ifade edilmiştir. Ancak, sosyal denge tazminatını düzenleyen mevzuat incelendiğinde; bahsi geçen tazminatın, çalışanlara belli ölçüde destek sağlamak üzere, hangi kriterlere ve tavana göre ödeneceğinin açık ve net olarak düzenlendiği görülecektir. Bu nedenle söz konusu kriteler ile tavana uyulması zorunludur. Dolayısıyla, dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelerde mali destek olarak ifadesini bulan sosyal denge tazminatının kapsamının idarelerce değiştirilmesi mümkün değildir.

Netice olarak; sosyal denge sözleşmelerinin mevzuatına uygun kurulması ve sosyal denge tazminatı ödemelerinde mevzuatında belirtilen tavan tutarlara uyulması gerekmektedir.

BULGU 11: Görevde Yükselmeye Tabi Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması

İdarede, görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi bazı kadrolara sınav yapılmadan atama yapılmıştır.

www.balioglu.net

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

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

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

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

Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde bir sınıfta belli görevlere atanabilmek veya bu görevlerde belli derecelere yükselebilmek için, kuruluş kanunları veya bu kanun ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmelikler ile çeşitli şartlar konulabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

Özetle; İSKİ'de görev yapan memurlar 657 sayılı Kanun'a tabi olarak çalışmaktadırlar. Söz konusu Kanun'un en önemli ilkelerinden birisi "Liyakat" ilkesidir. Söz konusu ilkenin yerine getirilmesi amacıyla mezkûr Kanun'a dayanılarak "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" 1999 yılında

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

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

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kurumun mahalli idare kavramına tabi olmadığı ve müstakil bir Genel Müdürlük olduğu, 2560 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi dayanak gösterilmek suretiyle yapılan atamaların hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle dava açıldığı dava sonucunda görev yapan personele yönelik özel bir düzenlemenin bulunmasına atıf yapılarak davanın reddedildiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

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

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik 2009 yılında usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş ve "bağlı kuruluşlar" kapsam dahiline alınmıştır. Şayet Yönetmelik'in üst normlara aykırı olduğu iddia ediliyorsa, Yönetmelik'in tümünün veya ilgili maddelerinin dava konusu edilmesi, iptalinin sağlanması

gerekmektedir. Yönetmelik'in ilgili maddeleri idari yargı tarafından iptal edilmediği veya Yönetmelik'i çıkaran Kurum tarafından değiştirilmediği sürece yürürlükteki yerini korumakta ve ilgili kamu kurumlarını bağlamaktadır.

2560 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde yer alan hüküm, maddede belirtilen makamların istedikleri şekilde (yazılı ve sözlü sınav olmaksızın, herhangi bir şart ve koşula bakılmaksızın) ilgili kadrolara atama yapabileceklerine ilişkin düzenleme getirmemekte, Kuruma özel bir yetki tanımamakta, özel bir kanun hükmü taşımamaktadır.

Görevde yükselme ve unvan değişikliği mevzuatı, kariyer ve liyakat ilkeleri ışığında atanma işleminden önceki safahatı düzenlemektedir. Bu nedenle atamaya yetkili makamların belirtildiği mevzuat hükümleri, kariyer ve liyakat ilkelerini hayata geçirmek için getirilen atanmaya ilişkin usul ve esasların ikamesi olamaz ve görevde yükselme ve unvan değişikliği mevzuatı bakımından "özel kanunlardaki düzenlemeler" kapsamında değerlendirilemez.

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

Netice olarak; İSKİ personelinden görevde yükselmeye tabi kadrolara yapılacak atamalarda mevzuatın öngördüğü genel ve özel şartlara dikkat edilmeli, söz konusu kadrolar için Yönetmelik'in öngördüğü ilan, başvuru ve sınav şartları sağlanarak, sınavda başarılı olanlar arasından atama işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Yeni Fiyat Analizlerinin Farklı Şekillerde Belirlenmesi

İdarenin yeni fiyat uygulamalarında birimler arası farklı uygulamalar yapılmaktadır.

Yeni birim fiyat, sözleşme ve eklerinde fiyatı gösterilmemiş olup da işin devamı sırasında yapılması idarece istenen iş kalemleri için sözleşmede öngörülen usuller dahilinde tespit edilip, idare ile yüklenici tarafından imzalanan yeni fiyat tutanağına bağlanmak suretiyle geçerlilik kazanan birim fiyattır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi(YİGŞ)'nin 22'nci maddesinin (2) numaralı fıkrasında;

"*Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:*

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ail analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

c) ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleriyle kıyaslanarak bulunacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler," denilmektedir.

Yeni birim fiyatın tespitinde, işin/iş kaleminin niteliğine uygun olmak kaydıyla, sıralamada daha üstte yer alan bir analiz mevcutken aşağıdaki analiz tercih edilemeyecektir.

YİGŞ'nin 22'nci maddesinin (3) numaralı fıkrasında;

"İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler,

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri." hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

YİGŞ hükümlerden de görüleceği üzere yeni birim fiyat uygulamasında; Yeni birim fiyat tespiti Genel Şartname'nin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde belirtilen usul ve esaslara göre yapılır.

Bu madde hükümlerine göre, öncelikle birim fiyat tespiti yapılacak iş kaleminin (2) numaralı fıkrada belirtilen sıralamaya uyularak analizinin idaresince oluşturulması gerekmektedir. Oluşturulan analizde, yapım şartlarına göre mevcut olan malzeme, işçilik, makine ve yüklenici karı ve genel giderlerden oluşan girdiler ve bunlara ait birim miktarlar ayrı ayrı belirtilmelidir. Birim fiyatların analize dayalı olarak tespit edilmesi gerekmekte olup söz konusu madde hükümlerinde analiz oluşturulmaksızın idarelere ait birim fiyatların aynen alınacağına dair bir husus yer almamaktadır. Oluşturulan analize, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek (3) numaralı fıkradaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanmak suretiyle yeni birim fiyat yüklenici ile birlikte tespit edilmelidir. Yeni birim fiyatın tespitinde, yüklenici kârı ve genel giderlerin de bir girdi olarak yer alması gerekmekte olup bu girdi kalemine ilişkin oran; sözleşmesinde özel bir düzenleme yok ise % 25 oranını aşmamak şartıyla, sözleşmesi ve ekleri hükümlerine uygun olarak bulunacak bir mertebede taraflarca müştereken tespit edilmelidir. Uygulamada analiz yapılmadan idarede veya diğer idarelerde yer alan analiz ve rayiçler kullanılmakta ayrıca bunların aynı yıl içerisinde olması halinde ihale tarihine güncellenip güncellemeyeceğine ilişkin bir ifade yer almamaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin bazı birimlerince yapılan yeni fiyat uygulamalarında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanan birim fiyatların ihale tarihi ile ihalenin yapıldığı yıl arasındaki fark ilave edilerek fiyatının güncellendiği ve bu fiyat güncellemesinin de bazen genel endeks, bazen fiyat farkı kararnamesindeki Pn ve bazen de inşat maliyet endeksi kullanılarak yapıldığı, bazı birimlerde ise hiçbir surette fiyat güncellemesi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında yeni birim fiyat belirlenmesi sürecindeki uygulama farklılıkların giderilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

Netice olarak; yeni fiyat uygulamalarında birimler arası farklı uygulamaların kaldırılarak yeni fiyat sürecinin mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Sözleşme Yılı Fiyatı Belirlenen İş Kalemi İçin Uygulama Yılı Fiyatının Alınarak Yeni Birim Fiyat Oluşturulması

İdarenin fiyat farkı ödemesi yapılan bazı yapım işlerinde, yeni birim fiyat yapılması esnasında sözleşme yılı fiyatı mevcut olmasına rağmen uygulama yılı fiyatı esas alınmıştır.

Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın "Uygulama esasları" başlıklı 6'ıncı maddesinin (8) no.lu fıkrasında s*özleşmede birim fiyatı bulunmayan ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre sözleşme yılı fiyatı tespit edilemeyen iş kalemi için yeni birim fiyat yapılması halinde, bu fiyatın nasıl tespit edileceği ve fiyat farkının nasıl tespit edileceği belirtilmiştir.Madde hükmüne göre s*özleşme yılı fiyatı tespit edilebilen iş kalemleri için sözleşme yılı fiyatlarının alınması gerektiği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'inci maddesine göre faturalı yeni birim fiyat yapılması halinde bu fiyatın Pn katsayısına bölünmesi gerekmektedir. Pn katsayısına bölmedeki amaç, Esaslar'da da belirtildiği üzere iş kaleminin sözleşme yılı birim fiyatını tespit etmektir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; fiyat farkı ödemesi yapılan işlerde, yeni birim fiyat yapılması esnasında sözleşme yılı fiyatı mevcut olmasına rağmen, uygulama yılı fiyatı esas alınarak bu fiyatın bazen Pn endeksi ile bazen genel endeks(Gn/Go) kullanılması suretiyle sözleşme yılına getirilip ödeme yapıldığı görülmüştür.

Yeni birim fiyat uygulaması, birim fiyat tariflerinde yer almayan faturalı imalatlar için öngörülen bir uygulamadır. Sözleşme yılı fiyatı tespit edilebilen iş kalemleri için sözleşme yılı fiyatlarının alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında yeni birim fiyat oluşturulması durumunda, sürecin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun işletileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; yeni fiyat uygulamalarında, Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne göre işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Kesinleşen Sayıştay İlam Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

İdarinin çeşitli yıllardaki hesap ve işlemlerinin Sayıştayca yargılanmasıyla tazmin hükmolunan ve kesinleşen tutarların, sorumlularınca kanuni süre içerisinde rızaen ödenmemesine rağmen, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsiline başlanmamıştır.

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

Gerek 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu gerekse 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay Daireleri tarafından yapılan yargılama sonucunda ilam düzenleneceği, ilamın tebliğden itibaren belli süre içerisinde temyiz edilebileceği, Temyiz Kurulunca verilen kararların kesin olduğu, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra 3 ay (yeni Kanun'da doksan gün) içerisinde yerine getirileceği, ilamlarda gösterilen tazmin miktarı sorumlular tarafından rızaen ödenmez ise 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine başvurulacağı, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin (en büyük amirlerin) sorumlu olduğu, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında "aylığın yarım ödenmesi", "görevden uzaklaştırma", "soruşturma" ve "kovuşturma" hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun 65, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesinde adli ve idari mahkemelerce verilen hükümlerin, Sayıştayın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel olmadığı kesin bir şekilde hükme bağlanmıştır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 8'inci maddesinde, kamu zararından doğan alacaklar için takibe yetkili birim tarafından alacak takip dosyası açılacağı; 9'uncu maddesinde Sayıştay ilâmına istinaden bildirilen kamu zararlarının ilâmda belirtilen sorumlular adına muhasebe hesaplarına kaydedileceği, 10'uncu maddesinde Sayıştay ilamlarının Sayıştay Kanunu'nda belirtilen usul ile tebliğ edileceği; tebliğe rağmen sorumlular tarafından süresinde rızaen ödenmeyen kamu zararlarına ilişkin alacak takip dosyalarının hükmen tahsil için kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderileceği; 5'inci maddesinde ise Sayıştay ilamı ile hüküm altına alındığı halde rızaen ödenmeyen tutarların 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

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

2019 mali yılına ilişkin hesap ve işlemlerin incelenmesi sonucunda; İdarenin 2006, 2007, 2008, 2009 ve 2012 yılları hesaplarının Sayıştay tarafından denetlendiği, bu denetimler sonucu oluşturulan raporların yargılanarak ilamların düzenlendiği; söz konusu ilam maddelerinde yer alan kamu zararlarından bir kısmının tahsil edildiği, bir kısmı için ise temyiz başvurusunda bulunulduğu; temyiz istemi sonuçlanmasına, kararlar kesinleşmesine ve 90 günlük sürenin çok üzerinde bir sürenin geçmesine rağmen 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil yoluna başvurulmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılında, Sayıştay ilam hükümlerinin mevzuata uygun olarak tahsilatların yapılması için takiplerin devam edeceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; kesinleşen ilamlara ilişkin tutarların İcra İflas Kanunu hükümlerine göre ivedilikle takip ve tahsili gerekmektedir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Elektrik Enerjisi Alımlarında Mevzuata Aykırı Olarak Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında böyle bir uygulama ile karşılaşılmamıştır.
Kaynak ve Yeraltı Sularından Alınan Gelirlerden İlgili Belediyelere Pay Aktarılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Harcırah Kanunu Uyarınca Ödenmesi Mümkün Olmayan veya Sınırlı Olan Bazı Harcamaların Kanun'a Aykırı Bir Şekilde Karşılanması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında böyle bir uygulama ile karşılaşılmamıştır.

www.balioglu.net

İdarede Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullandırılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İhale İlanının Yenilenmesini Gerektiren Değişiklikler İçin Zeyilname Düzenlenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında böyle bir uygulama ile karşılaşılmamıştır.
Kesinleşen Sayıştay İlam Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 14 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

www.balioglu.net