T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

# MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



**Kasım 2020**

# İÇİNDEKİLER


1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ ..... 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU ..... 6
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU ..... 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI ..... 7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ ..... 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ ..... 9
7. DENETİM BULGULARI ..... 9
8. EKLER ..... 37


www.balioglu.net

# TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kurumun Fiilen Çalışan Personel Sayısı .....3
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu .....4
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar .....5
Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar .....5

www.balioglu.net

# BULGU LİSTESİ

**A. Denetim Görüşünün Dayanakları**

1. Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Gelir Gider Farkının Mali Saydamlık İlkesine Uygun Olarak Muhasebeleştirilmemesi

2. Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşi Tutarlarının İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

**B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Doğrudan Teminle Elektrik Alımlarında Dağıtım Şirketleri ile Sözleşme Yapılmaması

2. Dünya Bankasından Sağlanan Kredilerin Amacına Uygun Olarak Kullanılmaması

3. Ecrimisil Bedellerinin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması

4. İçme Sularındaki Kayıp Oranlarının Yasal Sınırlara İndirilememesi

5. İdareden Kaynaklanan Nedenlerle Yatırım Projelerinin Zamanında Tamamlanamaması

6. İhale Süreçlerine İlişkin Eksiklikler Bulunması

7. İhalelerde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi İçin Yeterli Ölçüde Fiyat Araştırması Yapılmaması

8. Su Kaynaklarının Korunmasına İlişkin Yeterli Tedbirin Alınmaması

9. Taşınmaz Kira Bedellerinin Hatalı Güncellenmesi

10. Su Kaynağı Kiralama İhalelerinde Rekabetin Sağlanmaması

11. Taşınmazlar İle Su Kaynaklarının Kiraya Verilmesinde Rayiç Bedelin Esas Alınmaması

12. Elektrik Dağıtımına İlişkin Tesislerin Dağıtım Şirketlerine Devredilmemesi

13. Bilgi ve Belge Güvenliğinin Sağlanmasına İlişkin Önlemlerin Alınmaması

www.balioglu.net

# 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

## 1.1. Mevzuat ve Görevler

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:

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 4736 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

www.balioglu.net

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 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.

www.balioglu.net

Mahalli idarelerin bağlı kuruluşları olan su ve kanalizasyon genel müdürlüklerinin üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sıra no.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine dâhil edilmiştir.

Ayrıca, 1 sıra no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

### 1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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 2 adet genel müdür yardımcısı bulunmaktadır. İdarenin birimleri aşağıdadır:

· İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı
· Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
· Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
· Abone İşleri Dairesi Başkanlığı
· Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
· Plan Proje Yatırım ve İnşaat Dairesi Başkanlığı
· Kanalizasyon ve Atıksu Arıtma Dairesi Başkanlığı
· İçme Suyu Dairesi Başkanlığı
· Elektrik Makine ve Malzeme İkmal Dairesi Başkanlığı

Daire başkanları, teftiş ve kontrol kurulu başkanı ve 1'inci hukuk müşaviri genel müdürün teklifi, yönetim kurulunun kararı ve büyük şehir 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.

www.balioglu.net

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

Genel müdürlük hizmetlerinin yürütülmesinde genel müdüre yardımcılık etmek ve sayıları 4'ü geçmemek üzere yeteri kadar genel müdür yardımcısı bulunur.

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

2019 yılı sonu itibariyle Kurum personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

**Tablo 1: Kurumun Fiilen Çalışan Personel Sayısı**

| Personel İstihdam Türü | Çalışan Sayısı |
|---|---|
| Memur | 211 |
| Sözleşmeli Personel | 64 |
| Kadrolu İşçi | 304 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | 1181 |

Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresinin hissesine sahip olduğu herhangi bir ortaklığı bulunmamaktadır.

### 1.3.Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (e) bendinde mahallî idarenin; 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'unun 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.

www.balioglu.net

**Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu**

| Gider Türü (1. Düzey) | Geçen Yıldan Devreden Ödenek | Bütçe ile Verilen Ödenek | Ek Ödenek/Aktarma Suretiyle Eklenen Ödenek | Aktarma Suretiyle Eksiltilen Ödenek | Net Bütçe Ödeneği Toplamı | Bütçe Gideri Toplamı | İptal Edilen Ödenek | Sonraki Yıla Devreden Ödenek |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Personel Giderleri | 0 | 50.200.000,00 | 1.096.416,32 | 0 | 51.296.416,32 | 50.629.758,22 | 666.658,10 | 0 |
| Sosyal Güvenlik Kurumlarına | 0 | 8.951.000,00 | 172.230,62 | 172.230,62 | 8.951.000,00 | 8.728.524,56 | 222.475,44 | 0 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 0 | 207.706.000,00 | 36.379.824,70 | 4.467.201,32 | 239.618.623,38 | 227.500.982,90 | 12.117.640,48 | 0 |
| Faiz Giderleri | 0 | 5.000.000,00 | 446.986,81 | 446.986,81 | 5.000.000,00 | 4.681.200,35 | 318.799,65 | 0 |
| Cari Transferler | 0 | 3.530.000,00 | 85.000,00 | 0 | 3.615.000,00 | 3.302.050,81 | 312.949,19 | 0 |
| Sermaye Giderleri | 2.380.741,70 | 187.168.000,00 | 10.750.441,94 | 14.069.491,90 | 188.180.627,79 | 64.238.115,24 | 123.942.512,55 | 0 |
| Sermaye Transferleri | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Borç Verme | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Yedek Ödenekler | 0 | 32.445.000,00 | 0 | 29.774.989,74 | 2.670.010,26 | 0 | 2.670.010,26 | 0 |
| **TOPLAM** | **2.380.741,70** | **495.000.000,00** | **48.930.900,39** | **48.930.900,39** | **499.331.677,75** | **359.080.632,08** | **140.251.045,67** | **0** |

Sermaye Giderleri Ödeneğinden 123.942.512,55 TL iptal edilmiştir. Ödenek iptali projelerin çeşitli nedenlerle ertelenmesi, bitirilememesi veya gerçekleştirilememesi

nedenleriyle oluşmuştur.

**Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar**

| Hesap Kodu | Eko. Kod. | Gider Türü | Bütçe (TL) | Ek Bütçe (TL) | Gerçekleşen (TL) | Gerçekleşme Oranı (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 830 | 01 | Personel Giderleri | 50.200.000,00 | 0,00 | 50.629.758,22 | 100,86% |
| 830 | 02 | S.G.K Dev. Prim. Giderleri | 8.951.000,00 | 0,00 | 8.728.524,56 | 97,51% |
| 830 | 03 | Mal ve hizmet Alım Giderleri | 207.706.000,00 | 0,00 | 227.500.982,90 | 109,53% |
| 830 | 04 | Faiz Giderleri | 5.000.000,00 | 0,00 | 4.681.200,35 | 93,62% |
| 830 | 05 | Cari transferler | 3.530.000,00 | 0,00 | 3.302.050,81 | 93,54% |
| 830 | 06 | Sermaye Giderleri | 187.168.000,00 | 0,00 | 64.238.115,24 | 34,32% |
| 900 | 09 | Yedek Ödenekler | 32.445.000,00 | 0,00 | 0 | 0,00% |
| **TOPLAM** | | | **495.000.000,00** | **0,00** | **359.080.632,08** | **71,91** |

Bütçe giderlerinde en büyük pay yüzde 63,36 ile Mal ve Hizmet Alımları Giderleri harcama grubundadır.

**Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar**

| Hesap Kodu | Eko. Kod. | Gelir Türü (TL) | Bütçe (TL) | Gerçekleşen (TL) | Gerçekleşme Oranı (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 800 | 01 | Vergi Gelirleri | 0 | 0 | 0,00% |
| 800 | 03 | Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 290.485.000,00 | 295.469.160,11 | 101,72% |
| 800 | 04 | Alınan Bağış ve Yardımlar | 5.500.000,00 | 7.102.705,91 | 129,14% |
| 800 | 05 | Diğer Gelirler | 79.328.000,00 | 73.825.729,28 | 93,06% |
| 800 | 06 | Sermaye Gelirleri | 0 | 0 | 0,00% |
| | | Red ve İadeler (-) | -1.511.000,00 | -9.618.920,87 | 636,59% |
| **TOPLAM** | | | **373.802.000,00** | **366.778.674,43** | **98,12%** |

Bütçe Gelirlerinde en büyük pay yüzde 80,56 ile Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri grubunda bulunmaktadır.

### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 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 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe

www.balioglu.net

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.

· Birleştirilmiş veriler defteri,

· Geçici ve kesin mizan,

· Bilanço,

· Kasa sayım tutanağı,

· Banka mevcudu tespit tutanağı,

· Alınan çekler sayım tutanağı,

· Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,

· Teminat mektupları sayım tutanağı,

· Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,

· İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

· Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,

· Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

· Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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

www.balioglu.net

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.

## 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

www.balioglu.net

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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MUSKİ) İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 16/06/2015 tarihli ve 713 sayılı Genel Müdürlük Oluru ile yürürlüğe girmiş, MUSKİ Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında; makul güvence sağlar hale gelen genel şartların bulunması, eylemlerin tamamlanma tarihlerinin güncellenmesi gerekliliği, yeni eylem öngörülmesi gerekliliği gibi nedenlerle 30/12/2015 tarihli ve 1516 sayılı Genel Müdürlük oluru ile revize edilmiştir.

www.balioglu.net

2015-2017 yıllarını kapsayan MUSKİ İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının süresi bitmeden, 2018-2019 yıllarını kapsayan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı çalışmalarına başlanmıştır. 2018-2019 yılı İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 19.01.2018 tarih ve 133 sayılı Genel Müdür Oluru ile onaylanmıştır.

2018-2019 yıllarını kapsayan MUSKİ Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında standartları uygulamak için 2019 yılı Haziran ayı sonu itibari ile makul güvence sağlanan 50 genel şartın dışında kalan 29 adet genel şart için 29 adet eylem öngörmüştür. Bu 29 adet eylemin 20 adedi uygulanmaktadır. 9 adet eylem ise henüz gerçekleşmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur. Ancak ön mali kontrol işlemlerinin mevzuata uygun olarak yerine getirilmesinde eksiklikler bulunmaktadır.

Kamu idaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır ve iç denetçi istihdamı bulunmamaktadır.

İç kontrol sistemi, iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olduğundan, İç

Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında gösterilen faaliyetlerin zamanında başlatılması ve faaliyetlerin süresinde tamamlanması; alımların ön mali kontrole tabi tutulması; iç denetim birimi kurulması ve iç denetim raporu hazırlanması; iç kontrol sisteminin yıllık olarak değerlendirilmesi; kurumun amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek risklerin belirlenmesi ve bu risklere ilişkin analizlerin ve güncellemelerin yapılması; bu risklere karşı alınacak kurumsal tedbirlerin belirlenmesi önemlidir.

Kurumun iç kontrol sisteminin mevzuat hükümlerine uygun olarak kurulmaması ve etkin bir şekilde işletilmemesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde yönetilmesine; kurumun kanunlara göre faaliyet göstermesine; karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesine; varlık ve kaynakların korunmasına, kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasına; her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesine engel teşkil etmektedir.

Üst yöneticilerin bu engeller ortadan kaldırılarak iç kontrole ilişkin bütün mekanizmaların tam olarak kurulması ve etkin bir şekilde işletilmesi için gerekli liderlik ve sahiplenmeyi göstermesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

# 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Büyükşehir Belediyesi 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: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Gelir Gider Farkının Mali Saydamlık İlkesine Uygun Olarak Muhasebeleştirilmemesi**

Kurumun 2019 yılı kesin hesabında oluşan 1.388.713 TL tutarındaki gelir gider farkının mali saydamlık ilkesine uygun olarak muhasebeleştirilmediği; 363 Kamu İdareleri Payları

Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabına kaydedildiği ve söz konusu farkın Muğla Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

"Malî saydamlık" başlıklı 7'nci maddesinde, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasının zorunlu olduğu;

"Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları;

"Gelirlerin dayanakları" başlıklı 37'nci maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek payların, geliri toplayan kamu idaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerden karşılanacağı;

"Muhasebe sistemi" başlıklı 49'uncu maddesinde, muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulacağı ve yürütüleceği;

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise, muhasebe yetkililerinin, muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu oldukları;

Hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde, bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler Büyükşehir Belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabını düzenleyen 276 ve 277'nci maddelerinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı; bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince

www.balioglu.net

diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Mali saydamlık ilkesi ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulması sorumluluğu çerçevesinde, İdarenin kesin hesabında oluşan gelir gider fazlasının 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı kullanılmak suretiyle muhasebeleştirilmesi ve bu farkın (gelirin), Büyükşehir Belediyesine ilgili mevzuatı gereği aktarılması gerekmektedir.

Kurum cevabında; Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken tutarın, İdarenin gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalıktan ibaret olduğu ve Büyükşehir Belediye Payları Hesabı ile Büyükşehir Belediyelerine Ayrılan Paylar Hesabının tanımlarına uygun olmadığı yorumu yapılıyorsa da, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde, bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık, büyükşehir belediyelerinin geliri olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberde de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 37 nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek payların 05.8 Gelirlerden Ayrılan Paylar ekonomik koduna gider kaydedileceği belirtilmekte olup; tanımlamada "benzeri gelirler" ifadesi yer almaktadır

Bulgudaki tespit üzerine; Kurum tarafından Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yeni bir ekonomik kod tanımına ihtiyaç olduğu gerekçesiyle ilgili Bakanlıktan görüş istenileceği cevabı verilmişse de; yeni bir ekonomik kod tanımına ihtiyaç olmadığından; bu konudaki muhasebe kayıtlarının bulguda yer alan mevzuat hükümlerine göre yapılması ve gelir gider farkının Muğla Büyükşehir Belediyesine aktarılması zorunludur.

**BULGU 2: Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşi Tutarlarının İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması**

Kuruma ait muhasebe kayıtları ve mali tabloların incelenmesi neticesinde; geçici kabulü yapılmış olan yapım işlerinin halen 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği, ilgili duran varlık hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde; bu hesabın, yapımı süren

www.balioglu.net

maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinde ise, bu hesaba ilişkin borç ve alacak kayıtlarının nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Bu hükümlere göre; kamu idareleri adına Başkanlık tarafından gerçekleştirilen ve 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yapım işlerinin geçici kabul işleminden sonra ilgili varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2019 yılı içinde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kayıtlı bulunan 19.676.384,65 TL Fethiye Ölüdeniz Mahallesi Atıksu Arıtma Tesisi Yapım İşine, 2.214.666,03 TL Muğla İli Fethiye İlçesi Eşen Mahallesi Atıksu Arıtma Tesisi Yapım İşine ait olmak üzere, toplam 21.891.050,68 TL'nin, geçici kabul tutanağının onaylanmasından sonra ilgili varlık hesabına alınmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında yer alan tutarın geçmiş yıllardan devreden bir bakiye niteliğinde olması ve anılan hesabın doğruluğunu ve gerçekliğini etkilemesi nedeniyle 2019 yılı bilançosunun olması gerekenden 21.891.050,68 TL yüksek görülmesine neden olmaktadır.

Fethiye İlçesi Ölüdeniz Mahallesi Atıksu Arıtma Tesisi ile Fethiye İlçesi Eşen Mahallesi Atıksu Arıtma Tesisi Yapım İşleri kapsamında "258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında" takip edilen yapım işi tutarları 27.05.2020 tarih ve 31458 nolu yevmiye ile 252.06.5.7.09 Hizmet Binaları Hesabına alınmış ise de, 2019 yılı mali tabloları bu hesaplar için gerçek bilgileri yansıtmamaktadır.

## B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### BULGU 1: Doğrudan Teminle Elektrik Alımlarında Dağıtım Şirketleri ile Sözleşme Yapılmaması

Doğrudan teminle elektrik alımlarında, dağıtım şirketleriyle taahhüdün mevzuata uygun olarak yerine getirilmesini, aksine durumlarda dağıtım şirketine yaptırım uygulanmasını ve

İdare ile diğer kamu kurumları tarafından karşılanan ilk yatırım giderlerinin kanuni faizleriyle birlikte talep edilmesini sağlayacak sözleşmelerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 22'nci maddesinin son fıkrasında ise; doğrudan teminle alımlarda, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin (22.1.1.3.) numaralı maddesinde ise, doğrudan teminle alımlarda, malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olduğuna ilişkin hüküm yer almaktadır.

www.balioglu.net

05.09.2019 tarihinde dağıtım şirketi ile ikili çerçeve anlaşma imzalanarak elektrik enerjisi bedelinde %15,4 indirim sağlanmışsa da, yapılan anlaşma protokol niteliğinde olup, mevzuata uygun olarak imzalanan bir sözleşme bulunmamaktadır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması sorumluluğu çerçevesinde, elektrik ihtiyaçlarının ihale yoluyla karşılanması; zorunlu hallerde doğrudan teminle elektrik alımlarında ise, fiyat araştırması yapılması ve dağıtım şirketleri ile taahhüdün mevzuata uygun olarak yerine getirilmesini, aksine durumlarda yaptırım uygulanmasını ve İdare ile diğer kamu kurumları tarafından karşılanan ilk yatırım giderlerinin kanuni faizleriyle birlikte talep edilmesini sağlayacak sözleşmelerin imzalanması gerekmektedir.

**BULGU 2: Dünya Bankasından Sağlanan Kredilerin Amacına Uygun Olarak Kullanılmaması**

Dünya Bankası proje kredilerinin amacına uygun olarak kullanılamadığı; kredilerin kullanılmasında aciliyeti bulunan tesislerin yapımına öncelik verilmediği; anlaşmaya bağlanan kredi miktarlarının tam olarak ve zamanında sarf edilemediği; projelerin vaktinde hayata geçirilemediği; alınan kredilerin etkin olarak kullanılmadığı ve projelerin tasarlandığı gibi gerçekleştirilemediği görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 8'inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Dünya Bankası finansmanı ile gerçekleştirilen projeler kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları ile danışman seçiminde, Banka usullerinin uygulanması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu projeler kapsamında yapılan satın almalar, ikraz anlaşmalarında yer alan hükümler ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu dışında tutulmaktadır. Böylece, bu alımlarda iç hukuk normları yerine uluslararası ihale usulleri uygulanmaktadır.

Dünya Bankası, projeler kapsamında proje yürütücüsü kurum ve kuruluşlara yardımcı olmak, müşavirlik hizmeti vermek üzere müşavir/danışman istihdamını istemekte veya danışmanlık şirketlerinden danışmanlık hizmeti satın alınmasını talep etmekte, bu amaçla ikraz anlaşmalarına hükümler koymaktadır. Bu nedenle, kurumlar birçok konuda danışman istihdamı veya danışmanlık firmalarından hizmet satın almak zorunda kalmaktadır. Banka, danışmanların seçimine ilişkin esas ve usulleri de kendisi belirlemekte ve ikraz anlaşmalarına konulan hükümler ile danışmanların seçiminin konuya ilişkin Kılavuz'a göre yapılmasını istemektedir. Banka'nın öngördüğü kriterler nedeniyle genel olarak uluslararası düzeyde faaliyet gösteren, tanınmış danışmanlık firmaları müşavir olarak görevlendirilmekte ve danışmanlara yüksek tutarlarda danışmanlık ücreti ödenmektedir.

Diğer yandan, Dünya Bankası kredilerinin tek maliyeti ödenen faizler değildir. Banka sadece fiilen ödediği kredi miktarına faiz tahakkuk ettirmekte, ancak kredinin kullanılmayan ve Banka'da tutulan kısmı için tutma maliyeti olarak ve kullanımları teşvik etmek amacıyla bir komisyon alabilmektedir. Kuruluş Anlaşması gereği alınabilen bu komisyon "taahhüt komisyonu" olarak adlandırılmaktadır. Komisyon tutarı, çekilmeyen ikrazın anaparası üzerinden hesaplanmaktadır. Kredi için faiz ödendiği halde, kullanılmayan anapara üzerinden ayrıca taahhüt komisyonu ödenmesi bu kredilerin maliyetini artırmaktadır.

Dünya Bankası kredileriyle gerçekleştirilecek projelerde henüz hiç bir inşaat işine başlanamamıştır. Oysa 2 kredinin geri ödemeleri 2021 ve 2022 yıllarında başlayacaktır. Dünya Bankası kredilerinin geri ödemesi başladığında, kredilerin uzun sürelerle bankada tutulan

www.balioglu.net

kısımları için taahhüt komisyonu ödenecektir. İdarenin ağır bir borç yükü altında olması dikkate alındığında, kredilerin amacına uygun olarak ve zamanında kullanılması gerekmektedir.

Kredilerin zamanında kullanılmaması ve projelerin zamanında başlatılamamasının İller Bankası ve Dünya Bankası kaynaklı olduğu savunuluyorsa da, projelerin usulüne uygun olarak hazırlanması ve İLBANK'a zamanında gönderilmesi zorunludur. İller Bankası ve Dünya Bankası onay sürelerinin 322 güne vardığı belirtilmekte ise de, sürelerin bu kadar uzun olmasının nedenleri araştırılmamıştır. Dünya Bankası kaynaklı kredilerle yürütülmekte olan projeler, kamu kurumları arasında işbirliği ve koordinasyonu gerektirmektedir.

Öte yandan kredilerin kullanılmasında, aciliyeti bulunan tesislerin yapımına öncelik verilmemiştir. Atıksu arıtma tesislerinden çıkan çamurların bertarafı için yıllık yaklaşık 10.000.000 TL harcama yapılmaktadır. Atıksu çamurları Manisa'ya nakledilmektedir. Buna rağmen kredilerin kullanılmasında çamur yakma tesisi yapımına öncelik verilmemiştir. Atıksu çamuru yakma tesisi 17.05.2018 tarihli 4 nolu alt kredi kapsamında olmasına rağmen henüz hiçbir sözleşme imzalanmamıştır. Oysa bu tesisin maliyetinin yaklaşık 30.000.000 TL olacağı öngörülmektedir. Ayrıca atıksu çamuru yakma tesislerinde elektrik enerjisi üretimi de yapılabilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, Dünya Bankası proje kredilerinin amacına uygun olarak kullanılması; kredilerin kullanılmasında aciliyeti bulunan tesislerin yapımına öncelik verilmesi; anlaşmaya bağlanan krediler kapsamındaki projelerin zamanında hayata geçirilebilmesi için diğer kurumlarla işbirliği yapılması gerekmektedir.

**BULGU 3: Ecrimisil Bedellerinin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması**

Taşınmaz işgallerinde ecrimisil ile tahliye işlemlerinin mevzuata uygun olarak zamanında yapılmadığı; ecrimisil bedellerinin kira bedeli gibi hesaplandığı; bu bedellerin tespit ve takdiri için taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli ve uzmanı kişilerden oluşan komisyon kurulmadığı; hesaplamalarda haksız fiilden elde edilen gelirler ile değeri etkileyecek tüm unsurların dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinin son fıkrasında, kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların

yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduklarına ilişkin hüküm yer almaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde, taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun'un 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği; işgal edilen taşınmaz malların, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 85'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise; ecrimisilin tespit ve takdirinde, idarenin zarara uğrayıp uğramadığına ve işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, taşınmazın işgalci tarafından kullanım şekli ile işgalden dolayı elde ettiği gelir; aynı yer ve mahalde bulunan emsal nitelikteki taşınmazlar için oluşmuş kira bedelleri veya ecrimisiller; belediye, ticaret odası, sanayi odası, ziraat odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulmak suretiyle edinilecek bilgiler ile taşınmazın değerini etkileyecek tüm unsurlar göz önünde bulundurulması gerektiği vurgulanmıştır.

Muğla Su Ve Kanalizasyon İdaresi Taşınır, Taşınmaz, Kaynak Ve Hakların Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 51'inci maddesinde de, aynı hükümler yer almaktadır.

Ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. İşgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. İşgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca ecrimisilin bu şekilde uygulanmasının taşınmazları haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenler için caydırıcılığı olmayacaktır.

www.balioglu.net

Kurum cevabında; emsal ecrimisiller, emsal kira, belediye, ticaret odası, defterdarlık ve bilirkişilerden soruşturulmak suretiyle elde edilen bilgiler ile taşınmazın emlak değerinin %5'inin dikkate alındığı ileri sürülüyorsa da, ecrimisil bedelleri kira bedeli gibi hesaplanmaktadır. Örneğin, su kaynaklarının ecrimisil bedelleri kira bedelinde olduğu gibi sadece su tarifeleri esas alınarak belirlenmektedir. Kaldı ki, tahmini kira bedellerinin tespitinde rayiç bedel esas alınmamıştır. Taşınmazlar ile su kaynaklarının kiraya verilmesine ilişkin tahmini kira bedellerinin tespitinde, fiyat araştırması yapılmadığı; su kaynaklarının konumu ve özelliklerinin göz önünde bulundurulmadığı; tahmini kira bedellerinin su tarifelerine göre hesaplandığı; hesaplama yapılırken ÜFE oranlarına ve emsallerine göre güncelleme yapılmadığı; diğer kamu kurumlarının ihalerindeki tahmini kira bedellerinin araştırılmadığı görülmektedir.

Taşınmazların verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yönetilmesi sorumluluğu ile taşınmaz işgallerinin önlenmesi sorumluluğu çerçevesinde, ecrimisil bedellerinin mal veya hakkın kullanım şekli; haksız fiilden elde edilen gelir; emsal ecrimisiller; emsal kira ve ayni hak tesis bedelleri; belediye, ticaret odası, sanayi odası, Milli Emlak Müdürlüğü, ziraat odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulmak suretiyle edinilecek bilgiler gibi değeri etkileyecek tüm unsurların dikkate alınarak hesaplanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 4: İçme Sularındaki Kayıp Oranlarının Yasal Sınırlara İndirilememesi**

İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'ne göre, su kayıp oranlarının 2019 yılı Mayıs ayına kadar en fazla %30'a indirilmesi zorunlu olduğu halde, içme suyu temin ve dağıtım kaynaklarında kayıp ve kaçakların azaltılması için yapılan çalışmaların yeterli düzeyde olmadığı ve İdarenin su kayıp oranının %50 seviyelerinde bulunduğu görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

"Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları;

"Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinin ikinci fıkrasında, mahallî idarelerde üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden

meclislerine karşı sorumlu oldukları;

"Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinin son fıkrasında ise; kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılması gerektiği ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu oldukları;

Konusunda hükümler yer almaktadır.

08.05.2014 tarih ve 28994 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin, "Su Kayıplarının Azaltılması" başlıklı 9'uncu maddesine göre; idareler su kayıp oranlarını, 2019 yılı Mayıs ayına kadar en fazla %30'a kadar indirmek zorundadır. Yönetmelik'te yapılan değişiklikle (Değişik: RG-31/8/2019-30874) büyükşehir belediyelerinin su kayıplarını 2023 yılına kadar en fazla %30, 2028 yılına kadar ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen Yönetmelik'in 11'inci maddesinde ise; bu Yönetmelik'te belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyenlerin 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve ilgili diğer mevzuata göre sorumlu oldukları; idarelerin, stratejik planlarında su kayıplarını azaltmaya yönelik faaliyetlerine yer vermeleri gerektiği vurgulanmıştır.

16.07.2015 tarih ve 29418 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği'nin 5'inci maddesinde, Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin; idari ve fiziki su kayıplarının ölçüme dayalı olarak belirlenmesi; şebekenin ve sistemin şartnamelere ve uygulama projelerine uygun yapılması; kullanılan malzemelerin standartlara uygun olarak temin edilmesi; sistemde ana basınç bölgesi ve alt bölgelerin oluşturulması ve etkili bir su yönetim sistemini sağlamakla yükümlü olduklarına ilişkin hüküm yer almaktadır. Tebliğin 6'ncı ve devamı maddelerinde ise, su kayıplarının önlenmesi, kullanılacak malzemeler, abonelik hizmetleri ve izinsiz su kullanımı konularında idarenin yapacağı işler hakkında ayrıntılı bilgi verilmektedir.

Yapılan incelemede, içme ve kullanma suyu sistemindeki kritik noktalarda, su basıncının sürekli ölçülüp, izlenmediği; lüzum üzerine yerinde manuel olarak ölçümler yapıldığı; bazı su depolarının boru hattı üzerinde debi ölçer cihazı bulunmadığı; terfi merkezleri çıkışı boru hattı

www.balioglu.net

debi ölçer cihazının Menteşe dışındaki ilçelerde tam olarak bulunmadığı; mevcut sistemin hidrolik modellemesinin bitirilemediği; hidrolik sistemin kalibrasyonunun yapılmadığı; yüksek tüketimli abonelerin su kullanım miktarlarını uzaktan izleme sistemi olmadığı; sisteme rehabilitasyon yapılmadan önce, su kayıp oranın belirlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini ve kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, içme suyu temin ve dağıtım kaynaklarında kayıp ve kaçakların azaltılması için yeterli ölçüde çalışma yapılması suretiyle, su kayıplarının 2023 yılına kadar en fazla %30, 2028 yılına kadar ise en fazla %25 düzeyine indirilmesi gerekmektedir.

**BULGU 5: İdareden Kaynaklanan Nedenlerle Yatırım Projelerinin Zamanında Tamamlanamaması**

Yatırım projelerinin planlanması, işyerinin seçimi, projelerin uygulanması aşamalarında İdareden kaynaklanan nedenlerle süre uzatımı ve iş artışı yapıldığı; süre uzatımları sonucunda yüksek tutarlı fiyat farklarının ödendiği ve yatırım projelerinin zamanında tamamlanamadığı (yatırım gerçekleşme oranı %34) görülmektedir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 8'inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 25'inci maddesinde, kamu yatırım projelerinin ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde hazırlanacağı, uygulanacağı ve izleneceği; bu projelerinin gerçekleşme ve uygulama sonuçlarının, ilgili kamu idaresi tarafından izleyen yılın Mart ayı sonuna kadar bir rapor halinde Sayıştay Başkanlığına, Cumhurbaşkanlığına ve Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderileceği belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (c) bendinde, yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı vurgulanmıştır.

20.03.2018 tarihinde ihalesi yapılan Muğla Fethiye Eşen Mahallesi Atıksu Arıtma

Tesisi Yapımı için 20.04.2018 tarihinde yer teslimi yapılmıştır. Ancak yapım işi için belirlenen arazi üzerinde Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yol yapımı planlandığı ve tapuya şerh düşüldüğü yer tesliminden sonra yüklenici tarafından tespit edilmiştir. Bu nedenle, yapım işine fiilen başlanamamıştır. 03.07.2018 tarihinde ikinci kez yer teslimi yapılmış, 74 gün süre uzatımı verilmiştir. İşyerinin değişmesi sonucunda, istinat duvarı yapılması zorunluğu nedeniyle de 75 gün daha süre uzatımı verilmiştir. Karayollarına bağlı yağmur suyu kanalında biriken suların tesis sınırlarından geçmesi imalat artışını gerektirmiş ve bunun için de 20 gün süre uzatımı verilmiştir. Ayrıca elektrik iç tesisat projelerindeki değişiklik nedeniyle 45 gün süre uzatımı daha verilmiştir. İşyerinin seçimindeki hatalar nedeniyle verilen süre uzatımı toplam 214 gündür. Oysa bu inşaatın sözleşmede belirlenen yapım süresi 200 gündür.

Proje onay tarihi itibarıyle seçilen yer için mülkiyet sorunu olmadığı belirtiliyorsa da, arazi üzerinde Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yol yapımı planlandığı ve tapuya şerh düşüldüğü yer tesliminden sonra yüklenici tarafından tespit edilmiştir. Konunun Karayolları Genel Müdürlüğü 13. Bölge Müdürlüğüne iletilmesi sonucunda, mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait parsel üzerinde kamulaştırma işlemi olduğu anlaşılmıştır. Kamulaştırma işlemleri ancak 18.10.2019 tarihinde tamamlanmıştır. İşyerinin seçimindeki hatalar, hem inşaatın yapım süresinin normalinin iki katını aşmasına neden olmuş, hem de imalat artışları nedeniyle yapım işi daha yüksek bir bedelle gerçekleştirilmiştir.

www.balioglu.net

4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesinde, mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin; özleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabileceği belirtilmiştir.

Toplam sözleşme bedeli 8.914.605 TL olan Bodrum içme ve kullanma suyu mevcut şebekelerinin haritalanması, hidrolik modellerin oluşturulması, planlanması ve acil eylem planı projelerinin yapılması danışmanlık hizmeti alımında; sözleşmeye esas proje içinde olmayan ve İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılması mümkün olan işler için iş artışına gidildiği görülmektedir. 1.474.605 TL tutarındaki iş artışı için 270 gün süre uzatımı verilmiştir. Süre uzatımı dahil 31.01.2020 tarihinde bitirilmesi gereken bu hizmette 17.12.2019 tarihi itibariyle sözleşme fiyatlarıyla yapılan iş tutarı 4.857.693 TL iken, ödenen fiyat farkı 1.669.702 TL'dir.

İşin ancak %50'sinin gerçekleştirildiği dikkate alındığında, zamanında bitirilemeyeceği ve çok yüksek tutarda fiyat farklarının ödeneceği anlaşılmaktadır.

Yüklenicinin 270 günlük süre uzatımı talebinin 10.06.2019 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından uygun görüldüğü vurgulanıyorsa da, yüklenici süre uzatımı talebini iş artışından sonra İdareye sunmuştur. Süre uzatımı talebinin dayanağı, proje kapsamında olmayan mahallelerin kapsama dahil edilmesi suretiyle, 28.05.2018 tarihli onayla 1.474.605 TL iş artışı yapılmasıdır.

Yatırım projelerinin planlanması, projelerinin hazırlanması ve inşaatın yapılması aşamalarında gecikmeler yaşanmaktadır. Bunun sonucunda, yatırımlar zamanında gerçekleştirilememektedir. 2019 yılı yatırım projeleri gerçekleşme oranı %34'tür. Yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi için diğer kamu kurumlarıyla işbirliği yapılması gereken durumlarda, bu işbirliğine ilişkin çalışmalar zamanında yapılmamaktadır. Örneğin; içme suyu projeleri su kaynağının kuruduğu gerekçesiyle ertelenmektedir. Bu durum yatırım planlamalarının mevzuata uygun olmadığını ve planlama yapılırken diğer kamu kurumlarının raporlarından yararlanılmadığını göstermektedir.

www.balioglu.net

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlama sorumluluğu ile 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ilkeler çerçevesinde; yatırım projelerinin planlanması ve uygulanmasında kamu yararının esas alınması, işyeri seçiminin mevzuata göre yapılması, projelerin uygulanmasında İdareden kaynaklanan nedenlerle süre uzatımı ve iş artışı yapılarak yüksek tutarlı fiyat farklarının ödenmesine neden olunmaması ve yatırım projelerinin zamanında tamamlanması gerekmektedir.

**BULGU 6: İhale Süreçlerine İlişkin Eksiklikler Bulunması**

İhalelerde 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ilkelere uyulmadığı; idari ve teknik şartnamelerin açıklık ve rekabet ilkesine uygun olarak hazırlanmadığı; yeterlilik kriterlerinin rekabeti sınırlandırıcı nitelikte olduğu; ekonomik tekliflerin mevzuata ve kamu yararına aykırı olarak değerlendirme dışı bırakıldığı; yaklaşık maliyetlerin mevzuata uygun olarak hesaplanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 8'inci maddesinde

de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği vurgulanmıştır.

Anılan Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde ise, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine teknik şartnamelerde yer verileceği; teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Kanalizasyon şebeke hatlarının kesin projelerinin hazırlanması hizmeti alımında, yaklaşık maliyet ihaleyi kazanan firmanın aşırı yüksek fiyat bildirimi dikkate alınarak hesaplanmıştır. Bu firmanın ihaledeki teklifi 515.955 TL olduğu halde, yaklaşık maliyet hesabında bildirdiği fiyat 1.300.000 TL'dir. Ayrıca yaklaşık maliyet hesabında diğer firmaların aşırı yüksek fiyat bildirimleri de dikkate alınmıştır. Örneğin; kamulaştırma dosyalarının hazırlanması için bildirilen 5 fiyatın ortalaması 1.410 TL iken, 5.000 TL tutarındaki fiyat da dikkate alınmıştır. Mevzuata ve kamu yararına uygun olarak hesaplanmayan yaklaşık maliyete dayanan aşırı düşük bedel sorgulaması da sağlıklı değildir. Bu sorgulamada hangi hususların açıklanılması istenildiği açık olarak belirtilmemiştir. Bu sorgulama sonucunda ekonomik teklif (426.450 TL) değerlendirme dışı bırakılmıştır. Ayrıca ihale komisyonu kararında değerlendirme dışı bırakılma gerekçeleri mevzuata uygun olarak açıklanmamıştır.

415.000 TL yaklaşık maliyetli abone bağlantı vanası alımı ihalesinde, 320.850 TL tutarındaki ekonomik teklif "teklif edilen bedelin sadece yazı ile yazıldığı ancak rakamla yazılmadığı" gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmıştır. Oysa birim fiyat teklif mektubu eki birim fiyat cetvelinde teklif edilen bedel rakamla net ve açık şekilde yazılmıştır. Üstelik birim fiyat teklif mektubu ile birim fiyat cetveli arasında uyumsuzluk da bulunmamaktadır. Ekonomik teklifin mevzuata ve kamu yararına aykırı olarak değerlendirme dışı bırakılması sonucunda, bu ihaleyi başka bir firma 349.800 TL bedelle kazanmıştır.

1.906.277 TL yaklaşık maliyetli Fethiye Eşen Mahallesi atıksu arıtma tesisi yapım işine ilişkin ihale komisyonu kararında, 1.793.929 TL tutarındaki ekonomik teklifin "ihale dokümanı satın almadığı" gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakıldığı belirtilmiştir. Bu yapım işi için 1.851.655 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. Oysa Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Geçici kabulği'nin 26'ncı maddesinde, ihale dokümanının, EKAP'ta ve idarenin ilanda belirtilen adresinde görülebileceği; ancak ihaleye katılabilmek için dokümanın EKAP üzerinden e-imza kullanılarak indirilmesinin zorunlu olduğu; dokümanın görülmesi ve e-imza kullanılarak indirilmesi için herhangi bir bedel talep edilemeyeceğine ilişkin hüküm yer almaktadır.

1.869.946 TL yaklaşık maliyetli akaryakıt alımı ihalesinde temel ilkelere aykırı olarak aralarında doğal bir bağlantı bulunmayan jeneratörlere tankerle akaryakıt alımı ile taşıtlar için bayiden akaryakıt alımı birlikte ihale edilmiştir. İhale kısmi teklife açık değildir. Yeterlilik kriteri olarak mobil akaryakıt kurulması taahhüdünde bulunulması istenilmiştir. Bu kriter verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olmayıp, rekabeti sınırlandırıcı niteliktedir. Nitekim 1.861.300 TL tutarındaki ekonomik teklif "mobil akaryakıt istasyonu kuracağına ilişkin taahhüt belgesini sunmadığı" gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmıştır. Oysa mobil akaryakıt istasyonu bayilik lisansının iptal edilmesi halinde kurulacak olup, bu konuda sözleşmeye hüküm konulabilir. Bunun yeterlilik kriteri olarak belirlenmesi temel ilkelere aykırıdır. Ekonomik teklifin değerlendirme dışı bırakılması sonucunda, bu ihaleyi 1.865.500 TL teklif sunan firma kazanmıştır ve bu teklif tek geçerli tekliftir.

www.balioglu.net

İhalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, idari ve teknik şartnamelerin açıklık ve rekabet ilkesine uygun olarak hazırlanması; yeterlilik kriterlerinin rekabeti sınırlandıracak şekilde kullanılmaması; ekonomik tekliflerin mevzuata ve kamu yararına aykırı olarak değerlendirme dışı bırakılmaması; yaklaşık maliyetlerin mevzuata uygun olarak hesaplanması gerekmektedir.

**BULGU 7: İhalelerde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi İçin Yeterli Ölçüde Fiyat Araştırması Yapılmaması**

İhalelerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yeterli ölçüde fiyat araştırmasının yapılmadığı ve gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olan fiyat bildirimlerinin dikkate alındığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 8'inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin yaklaşık maliyetin her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenmesinin zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde ise, idarelerin, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini değerlendirmeye almamaları gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca bu maddeye göre, idareler, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayabilir. Yaklaşık maliyetin her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenmesine ilişkin benzeri hükümler Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde de bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Bu hükümlere göre idareler, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurarak elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayabilir. Ancak burada önemli olan yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasıdır.

4.652.026 TL yaklaşık maliyetli 14 kalem HDPE boru alımı; 1.974.900 TL yaklaşık maliyetli klordioksit (sıvı) alımı; 1.081.219 TL yaklaşık maliyetli 14 kalem düktil boru ve ek parça alımı ile 584.543 TL yaklaşık maliyetli 5 kalem çelik boru alımında yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasını sağlayacak ölçüde fiyat araştırması yapılmamıştır.

1.049.384 TL yaklaşık maliyetli dolgu malzemesi alımı; 223.680 TL yaklaşık maliyetli küresel vana alımı; 571.200 TL yaklaşık maliyetli 4 adet damperli kamyon kiralama hizmeti alımı; 1.441.349 TL yaklaşık maliyetli elektrik malzemesi alımı; 300.224 TL yaklaşık maliyetli kırtasiye malzemesi alımı; 140.000 TL yaklaşık maliyetli temizlik malzemesi alımı; 415.000 TL yaklaşık maliyetli abone bağlantı vanası alımı ile 1.060.167 TL yaklaşık maliyetli

kanalizasyon şebeke hatları kesin projelerinin hazırlanması hizmet alımında ise, yaklaşık maliyet için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmamış olup, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olan aşırı yüksek fiyat bildirimleri dikkate alınmıştır.

1.060.167 TL yaklaşık maliyetli kanalizasyon şebeke hatları kesin projelerinin hazırlanması hizmeti alımında, yaklaşık maliyet aşırı yüksek fiyat bildirimleri dikkate alınarak hesaplanmıştır. 7 No.lu hizmet için ihaleyi kazanan firma yaklaşık maliyet hesabında 50.000 TL birim fiyat bildirmişken, ihaledeki teklifi 1.000 TL'dir. Üstelik bu hizmet için başka bir firmanın 90.000 TL fiyat bildirimi de yaklaşık maliyet hesabında ortalamaya dahil edilmiştir. Bu hizmetin yaklaşık maliyet tutarı 51.666 TL iken, ihaledeki alım tutarı 1.000 TL'dir.

Firmaların yaklaşık maliyet için bildirdiği fiyatlar ile ihalede teklif ettikleri fiyatlar arasında 50 katına varan fark bulunması, yaklaşık maliyatin piyasa rayiçlerine uygun olarak hesaplanmadığını göstermektedir. Bu durumda idarelerin yapması gereken firmaların tekliflerine müdahale etmek değil; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olan aşırı yüksek fiyat bildirimlerini dikkate almamaktır.

www.balioglu.net

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması sorumluluğu çerçevesinde, ihalelerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yeterli ölçüde (Kanundaki ifade, her türlü) fiyat araştırmasının yapılması; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerinin dikkate alınmaması gerekmektedir.

**BULGU 8: Su Kaynaklarının Korunmasına İlişkin Yeterli Tedbirin Alınmaması**

Bölge içindeki su kaynaklarının ve yeraltı sularının kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını önlemek için her türlü teknik, idari ve hukuki tedbirin alınmadığı; su kaynaklarının korunması konusunda diğer kamu kurumlarıyla yeterli ölçüde işbirliği yapılmadığı görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

"Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları;

"Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinin ikinci fıkrasında, mahallî idarelerde üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden meclislerine karşı sorumlu oldukları;

"Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinin son fıkrasında ise, kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu oldukları;

Vurgulanmıştır.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinin (c) bendinde, bölge içindeki su kaynaklarının 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 alma görevi su ve kanalizasyon idarelerine verilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un 19'uncu maddesinde, İSKİ'nin, fabrika, hastane ve diğer özellik gösteren su tüketim yerlerinden gelen kullanılmış suların kanalizasyon şebekesine verilmeden önce gerekiyorsa özel olarak tasfiyesini isteme hakkına sahip olduğu; bu kuruluş ve kurumlar özel tasfiyeyi yapmadıkları takdirde, İSKİ'nin gerekli tesis ve işleri yapacağı ve giderlerini % 50 fazlasıyla ilgililerden tahsil edeceği belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 20'nci maddesinde ise; su havzaları için zararlı tesis ve yapıların ilgisince kaldırılacağı; kaldırılmayanların Genel Müdürlükçe kaldırılacağı ve giderlerinin ilgiliden tahsil edileceği; kanalizasyon şebekesi ile içme suyu alınan havzalara zarar verenler ve bunları kirletenler hakkında Türk Ceza Kanunu'nun Devlet malına karşı suç işleyenlere ilişkin hükümlerince kovuşturma yapılacağına ilişkin hüküm yer almaktadır.

Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği'nin 19'uncu maddesinde MUSKİ'nin su kaynaklarının korunmasına ilişkin görevleri sayılmıştır. Bu görevler, su havzalarında kirletici faaliyetlerin yapılmasını önlemek için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak; su havzalarının kirliliğe karşı korunması amacıyla, mutlak koruma alanları içerisinde kalan ve zararlı atık üreten konut, tesis

ve işletmelerin kamulaştırma işlemlerini yapmak; su temin edilen havza, baraj, sondaj kuyuları ve su kaynaklarını korumak amacıyla kirlilik yüklerini belirlemek ve bertaraf etmek için bilimsel çalışmalar yapmak ve gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak; su havzaları için zararlı tesis ve yapıların kaldırılmasını sağlamak; içme suyu alınan havzalara zarar verenler ve bunları kirletenler hakkında Türk Ceza Kanunu'nun Devlet malına karşı suç işleyenlere ilişkin hükümlerince kovuşturma yapılması için Cumhuriyet Başsavcılığına bildirmektir.

Su kaynaklarının korunması görevinin mevzuata uygun olarak yerine getirilememesinin nedeni olarak, personel yetersizliği gösteriliyorsa da, su kaynaklarının korunması için diğer kamu kurumlarıyla yeterli ölçüde işbirliği yapılmamıştır. Diğer kamu kurumlarıyla yeterli ölçüde işbirliği yapılması halinde, su kaynaklarının korunması temel görevinin yerine getirilebileceği değerlendirilmektedir.

Öte yandan, içme suyu projeleri su kaynağının kuruduğu gerekçesiyle ertelenmektedir. Bu durum, hem su kaynaklarının korunmasına ilişkin yeterli ölçüde tedbir alınmadığını; hem de diğer kamu kurumlarıyla işbirliği yapılmadığını göstermektedir.

www.balioglu.net

Diğer su ve kanalizasyon idarelerinde su kaynaklarının korunması için ayrı bir birim kurulmuşken; MUSKİ' de bu görev yatırım projelerini gerçektiren ve görev tanımı çok geniş olan birime verilmiştir. Bu birim, personel yetersizliği nedeniyle, su kaynaklarının korunması temel görevini yerine getirememektedir.

Kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasını önleme sorumluluğu ile kamu mallarının verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yönetilmesi sorumluluğu çerçevesinde; bölge içindeki su kaynaklarının ve yeraltı sularının kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını önlemek için her türlü teknik, idari ve hukuki tedbirin alınması ve bu konuda kamu kurumlarıyla işbirliği yapılması gerekmektedir.

**BULGU 9: Taşınmaz Kira Bedellerinin Hatalı Güncellenmesi**

01.07.2020 tarihine kadar işyeri kiralarında sözleşme serbestisi geçerli olduğu halde, taşınmazların kira bedellerinin TÜFE 12 aylık ortalamalara göre artırıldığı; bu bedellerin taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli, gibi kira bedeline etki eden tüm nitelikler karşılaştırılmak suretiyle güncellenmediği; bunun sonucunda kira bedellerinin günün emsal ve rayiçlerine göre düşük kaldığı tespit edilmiştir.

6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun'un kira artışını belirleyen 2 ve 3

üncü maddeleri, mülkiyet hakkının özüne dokunur nitelikte sınırlamalar içerdiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin 26.03.1963 tarih ve E. 1963/3, K. 1963/67 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı üzerine kira bedelinin belirlenmesine ilişkin kanun boşluğu Yargıtay'ın 18.11.1964 gün ve E. 1964/2 K.1964/4 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı ve çeşitli Yargıtay kararları ile doldurulmuştur.

Kira bedeli tespit yöntemini belirleyen 18.11.1964 tarih E. 1964/2 K.1964/4 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararında, kira bedelinin; olağan rayice göre tespit edilmesi ve bu rayiç tespit edilemez ise hak ve nesafete uygun olarak ekonomi esaslarına göre artışı öngörülmüştür.

Söz konusu Yargıtay İçtihadı Birleştirme kararı ile Yargıtay Hukuk Genel Kurulu ve Yargıtay Hukuk daireleri taraflar arasındaki kira ilişkisinin kurulmasından itibaren 3 yıldan fazla bir zaman geçmiş ise, kural olarak yeni dönem kira bedelinin emsal ve rayiç bedele göre belirlenmesi gerektiği yönünde kararlar vermektedir.

www.balioglu.net

Yargıtay'ın 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun dönemindeki yerleşik uygulamaları bu yönde olup buna göre; kira sözleşmelerinde kira bedelinin ilk üç yıl (dönem) Türkiye İstatistik Kurumunca yayınlanan Üretici Fiyatları Endeksindeki artış oranında artırılması, dördüncü yılın ise emsal ve rayiç bedele uygun olarak yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun 6101 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun ile 1 Temmuz 2012 tarihi itibariyle yürürlükten kaldırılmış, kira sözleşmelerini de düzenleyen 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu bu tarih itibariyle yürürlüğe girmiştir. 6098 sayılı Kanun'un kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında yer alan "üretici fiyat endeksindeki artış" ibareleri, 17/1/2019 tarihli ve 7161 sayılı Kanun'un 56 ncı maddesiyle, "tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim" şeklinde değiştirilmiştir.

Anılan Kanun'un 344'üncü maddesine göre, kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca üretici fiyat endeksindeki artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, üretici fiyat endeksindeki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakim tarafından belirlenmesi gerekir.

Öte yandan 6098 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde (Değişik: 4/7/2012-6353/53 madde); kiracının Türk Ticaret Kanunu'nda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralarında, 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 323, 325, 331, 340, 342, 343, 344, 346 ve 354 üncü maddeleri 1/7/2012 tarihinden itibaren 8 yıl süreyle uygulanmayacağı; bu kira sözleşmelerinde bu maddelerde belirtilmiş olan konulara ilişkin olarak sözleşme serbestisi gereği, kira sözleşmesi hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Böylece 01.07.2020 tarihine kadar kira sözleşmeleri bakımından Yargıtay'ın 6570 sayılı Kanun dönemindeki yerleşik uygulamalarına devam edilmesi, diğer bir ifadeyle kira bedellerinin ilk üç yıl sözleşmede belirlenen oranda artırılması (üretici fiyat endeksindeki artış oranı geçilebilir), her 3 yılın sonunda ise emsale göre belirlenmesi gerekir.

Yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin tespitinde; taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ile emsal ve rayiç kira bedellerinin göz önünde bulundurulmadığı görülmektedir. 2019 yılında kira artışına ilişkin olarak taşınmaz kira sözleşmelerine, "6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesine göre artış yapılacağı" yönünde hükümler konulmuştur ve bu hükümlere göre kira bedelleri TÜFE 12 aylık ortalamaları oranında artırılmıştır. Oysa 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin uygulanması 01.07.2020 tarihine kadar ertelenmiş olup, işyeri kiralarında bu tarihe kadar (uzatılmadığı takdirde) sözleşme serbestisi geçerlidir.

www.balioglu.net

01.07.2020 tarihine kadar işyeri kiralarında sözleşme serbestisi geçerli olduğu halde, sözleşmelerde yazılı olan kira artışı oranlarının uygulanmamıştır. Örneğin; Köyceğiz Çayhisar Mahallesi Avlanmaztepe su kaynağı (5lt/sn) kira bedeli 17.10.2019-16.10.2020 dönemi için %18,27 oranında (TÜFE 12 aylık ortalama) artırılmıştır. Halbuki sözleşmede ÜFE 12 aylık ortalamalara göre artış yapılacağına ilişkin hüküm yer almaktadır. ÜFE 12 aylık ortalaması ise, %26,44'dür. Köyceğiz Çayhisar Aşağıdarı su kaynağı (10lt/sn), Kavaklıdere Kocakuş su kaynağı (3,75/sn), Köyceğiz Çayhisar Darıyer su kaynağı (5lt/sn), Köyceğiz Yayla İkiztepe 4 adet su kaynağı (5lt/sn), Köyceğiz Çayhisar Gökgedik doğal kaynak suyu (2lt/sn) ile fırın kira sözleşmelerinde de aynı şekilde uygulama yapılmıştır.

Bu şekildeki uygulamalar, Muğla Büyükşehir Belediye Başkanlığının, "7161 sayılı Kanun'un 56 ncı maddesinin yürürlüğe girmesinden evvel imzalanmış diğer kira sözleşmelerindeki artış oranının tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalarına göre değişim oranından fazla olması durumunda sözleşme serbestisi ilkesinin dikkate alınmayacağına" ilişkin görüşüne göre yapılmışsa da, bu görüş mevzuata uygun değildir. Öte

yandan, su kaynağı kiralamalarının işyeri kiralaması olarak değerlendirilmemesi gerektiği yorumu yapılıyorsa da, su kaynağı kiracıları Türk Ticaret Kanunu'nda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk tüzel kişileridir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini ve kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, kira artış oranlarının mevzuata uygun şekilde belirlenmesi; kira sözleşmesi ve şartnamelerinin 6098 sayılı Kanun hükümlerine göre yeniden düzenlenmesi; kira bedellerinin Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranlarından daha düşük oranlarda artırılmaması; kira bedellerinin ÜFE artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli, gibi kira bedeline etki eden tüm nitelikler karşılaştırılmak suretiyle emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde tutularak belirlenmesi gerekmektedir.

**BULGU 10: Su Kaynağı Kiralama İhalelerinde Rekabetin Sağlanmaması**

Su kaynakları kiralama ihalelerinde rekabetin sağlanmadığı; bu ihalelere işgalci konumundaki firmaların tek başına özel olarak davet edildiği; kiralama süresinin 3 yılla sınırlı olması nedeniyle ihalelere başka firmaların katılmadığı; açık ihale usulünün sözleşme süresinin uzatılması yöntemine dönüştürüldüğü; tek katılımlı ihalelerde kira bedelinin piyasa rayiçlerinin altında olduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 8'inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 48'inci maddesinin son fıkrasında ise; kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu vurgulanmıştır.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Taşınır, Taşınmaz, Kaynak ve Hakların Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "İhale uygulamalarında temel ilke ve esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde; ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit

muamelenin ve güvenirliğin sağlanmasının esas olduğuna ilişkin hüküm yer almaktadır. Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Taşınır, Taşınmaz, Kaynak ve Hakların Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde de aynı hükme yer verilmiştir.

Su kaynağı kiralama ihalelerine işgalci konumundaki firmalar tek başına özel olarak davet edilmektedir. Tek başına ihaleye katılan firmalar tahmini kira bedelinin hemen hemen aynısıyla ihaleleri kazanmaktadırlar. Bu şekilde ihalenin sözleşme süresinin uzatılması yöntemine dönüştürüldüğü değerlendirilmektedir. Çünkü sözleşme süresinin 3 yılla sınırlı olması nedeniyle ihalelere su kaynağı tesislerini kurmuş olan firma dışında katılım olmamaktadır. Oysa, Özel İdare döneminde ihaleler 10 yıllık olarak yapılmıştır.

Köyceğiz Çayhisar Aşağıdarı su kaynağı (10lt/sn) kiralama ihalesinde tahmini kira bedeli 2.242.250 TL iken, ilk yıl kira bedeli 2.260.000 TL'dir. Kavaklıdere Kocakuş su kaynağı (3,75/sn) kiralama ihalesinde tahmini kira bedeli 840.850 TL iken, ilk yıl kira bedeli 846.000 TL'dir. Köyceğiz Çayhisar Darıyer su kaynağı (5lt/sn) kiralama ihalesinde tahmini kira bedeli 756.864 TL iken, ilk yıl kira bedeli 770.000 TL'dir. Köyceğiz Yayla İkiztepe 4 adet su kaynağı (5lt/sn) kiralama ihalesinde tahmini kira bedeli 1.131.000 TL iken, ilk yıl kira bedeli 1.145.000 TL'dir.

www.balioglu.net

Köyceğiz Çayhisar Aşağıdarı su kaynağı (10lt/sn), Köyceğiz Çayhisar Darıyer su kaynağı (5lt/sn) ve Köyceğiz Çayhisar Avlanmaz Tepe su kaynağı (5lt/sn), tek başına özel davetle bir ABD firmasına kiralanmıştır. Kurum cevabında, su kaynağı kiralama ihalelerinin 3 yıllık yapılmasında uzun vadeli sözleşmelerle İdarenin taahhüt altına sokulmamasının amaçlandığı belirtiliyorsa da, bunlardan Avlanmaz Tepe su kaynağının kiralama süresi 5 yıl (16.10.2018-17.09.2023), Aşağıdarı su kaynağının ise 4 yıldır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini ve kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde; taşınmazlar ile su kaynaklarının kiralanması ihalelerinde saydamlık, rekabet, eşit muamele ve güvenirlik ilkelerine uyulması; kira bedellerinin rekabet ortamında piyasa rayiçlerine uygun olarak oluşmasına îmkan tanınması gerekmektedir.

**BULGU 11: Taşınmazlar İle Su Kaynaklarının Kiraya Verilmesinde Rayiç Bedelin Esas Alınmaması**

Taşınmazlar ile su kaynaklarının kiraya verilmesine ilişkin tahmini kira bedellerinin tespitinde, fiyat araştırması yapılmadığı; su kaynaklarının konumu ve özelliklerinin göz önünde

bulundurulmadığı; rayiç bedelin esas alınmadığı; tahmini kira bedellerinin su tarifelerine göre hesaplandığı; hesaplama yapılırken ÜFE oranlarına ve emsallerine göre güncelleme yapılmadığı; diğer kamu kurumlarının ihalerindeki tahmini kira bedellerinin araştırılmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinin son fıkrasında, kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduklarına ilişkin hüküm bulunmaktadır.

İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Taşınır, Taşınmaz, Kaynak Ve Hakların Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde, tahmin edilen bedelin, taşınmazın konumu ve özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle, rayiç bedel esas alınarak tespit edileceği; işin özelliğine göre gerektiğinde, İdare tarafından tahmin edilen bedelin hesabında; genel piyasa, belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan, taşınmazlar için SPK denetimindeki gayrimenkul değerleme şirketlerine yaptırılacak değerleme raporlarından elde edilen bilgilerin kullanılabileceği belirtilmiştir.

Muğla Su Ve Kanalizasyon İdaresi Taşınır, Taşınmaz, Kaynak Ve Hakların Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde de, aynı yönde hüküm yer almakta olup, tahmin edilen bedelin taşınmaz kiralamalarında tahmin edilen bedelin emlak vergi değerinin % 5'inden aşağı olamayacağı vurgulanmıştır.

Köyceğiz Çayhisar Darıyer su kaynağının (5lt/sn) kiraya verilmesi ihalesinde (15.08.2017), 09.06.2016 tarihli su satış tarifesi esas alınmış olup, ÜFE oranları ve emsallerine göre güncelleme yapılmamıştır. Yani, 15.08.2017 tarihinde yapılan ihalede, fiyat araştırması yapılmamıştır. Köyceğiz Çayhisar Gökgedik su kaynağının (2lt/sn) kiraya verilmesi ihalesinde (02.11.2017) de, aynı tarife esas alınmış; diğer kamu kurumlarının ihalerindeki tahmini kira bedelleri araştırılmamış; ÜFE oranları ve emsallerine göre güncelleme yapılmamıştır. Fırın ile baz istasyonu kiralama ihalelerinde de, tahmini kira bedeli mevzuata ve kamu yararına uygun olarak hesaplanmamıştır.

www.balioglu.net

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini ve kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde; taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin tahmini kira bedellerinin tespitinde, taşınmazın konumu ve özelliklerinin göz önünde bulundurulması; bedel tespitinde rayiç bedelin esas alınması; su kaynaklarının tahmini kira bedellerinin sadece su tarifelerine göre hesaplanmaması; diğer kamu kurumlarının ihalerindeki tahmini kira bedellerinin araştırılması; fiyat araştırması yapılması; hesaplama yapılırken ÜFE oranlarına ve emsallerine göre güncelleme yapılması; tahmin edilen bedelin taşınmazın emlak vergi değerinin % 5'inden aşağı olmaması gerekmektedir.

**BULGU 12: Elektrik Dağıtımına İlişkin Tesislerin Dağıtım Şirketlerine Devredilmemesi**

Elektrik trafoların bakımı yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirdiği halde; elektrik dağıtımına ilişkin tesislerin müştemilatı ile birlikte dağıtım şirketlerine devredilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre "Dağıtım şirketi" belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımı ile iştigal eden tüzel kişiyi ifade etmektedir. Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesine göre ise, enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır. 02.01.2014 tarih ve 28870 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10/A maddesinde bağlantı taleplerinin hangi süreler içerisinde dağıtım şirketince karşılanacağı belirlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 21'inci maddesinde ise bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde, gerekli yatırımın başvuru sahibi tarafından üstlenilebileceği; bu durumda yatırım bedelinin, en fazla on iki eşit taksitle ve kanuni faizleri ile birlikte dağıtım şirketi tarafından yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye geri ödenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, dağıtım şirketi, belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımı ile iştigal eden tüzel kişiyi ifade eder. Dağıtım tesisi ise, (Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesine göre) iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina

giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımı için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları ifade etmektedir. Dolayısıyla enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin (Değişik: RG-1/6/2017-30083) 10/A maddesinin 4-c fıkrasında; bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması halinde gerekli yatırımın başvuru sahibi tarafından üstlenilebileceği belirtildiğinden, dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olan dağıtım tesis giderleri bazı durumlarda dağıtım sistemine bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından karşılanabilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 10/B maddesinin 4' üncü fıkrasında, bağlantı hattının kullanıcı tarafından tesis edilecek olması halinde, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında, bağlantı hattının tesisine, kullanım haklarına ve devrine ilişkin bir tesis yapım sözleşmesi imzalanacağı; altıncı fıkra kapsamındaki bağlantı hattının enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl sonra, diğer bağlantı hatlarının enerjilendirme tarihinde herhangi bir işleme gerek kalmaksızın dağıtım şirketine devredilmiş kabul edileceği; 6'ncı fıkrasında ise; bağlantı hatlarının işletme ve bakımının, tesislerin enerjilendirilmesinden itibaren dağıtım şirketinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bu hükümlere göre; kamu kurumları tarafından karşılanan enerji dağıtım şirketlerinin uhdesindeki trafo kurulumları ve diğer ilk yatırım giderlerinin, ilgili enerji dağıtım şirketlerinden kanuni faizleri ile birlikte geri alınması gerekmektedir. Ayrıca trafoların bakımı yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirdiğinden, eski ve yeni tesislerin müştemilatı ile birlikte dağıtım şirketine devredilmesinin kamu yararına olacağı değerlendirilmektedir.

**BULGU 13: Bilgi ve Belge Güvenliğinin Sağlanmasına İlişkin Önlemlerin Alınmaması**

Bilgi ve belge güvenliğinin sağlanmasına yönelik her türlü önlemin alınmadığı; ihalelere ilişkin belge ve dosyalarının gizlilik ilkesine uygun olarak muhafaza edilmediği; yaklaşık maliyetin gizliliğinin risk altında olduğu görülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

"*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, idarelerin, bu Kanun'a göre

yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları;

"*İhale işlem dosyası*" başlıklı 7'nci maddesinde, bu dosyada ihale yetkilisinden alınan onay belgesi ve eki yaklaşık maliyete ilişkin hesap cetveli, ihale dokümanı, ilân metinleri, adaylar veya istekliler tarafından sunulan başvurular veya teklifler ve diğer belgeler, ihale komisyonu tutanak ve kararları gibi ihale süreci ile ilgili bütün belgeler bulunacağı;

*"Yaklaşık maliyet"* başlıklı 9'uncu maddesinde, yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmeyeceği, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanamayacağı,

"Bilgi ve belgeleri açıklama yasağı" başlıklı 61'inci maddesinde ise, bu Kanun'un uygulanmasında görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanların; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemeyecekleri; kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamayacakları;
Yönünde hükümler yer almaktadır.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu idarelerinin sorumluluğu" başlıklı 76'ncı maddesinde, malî karar ve işlemlere ilişkin her türlü kayıt, bilgi ve belgelerin, kamu idareleri tarafından düzenli olarak muhafaza edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

17.12.2011 tarih ve 28145 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belgelerin Sayıştay'a Gönderilmesi, İadesi, Saklanması ve Yok Edilmesine İlişkin Yönetmelik'in "Koruma yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinde ise, kamu idarelerinin, saklamakla yükümlü oldukları her çeşit belge ve bilgiyi mevcut asli düzenleri içerisinde tasnif edip her türlü zararlı tesir ve unsurlardan korumakla yükümlü oldukları; kamu idarelerinin üst yöneticisinin saklamakla yükümlü oldukları her çeşit belge ve bilgileri Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinde belirtilen şartlarda saklamakla yükümlü oldukları; üst yöneticilerin, elektronik bilgilerin güvenli olarak korunması ve arşivlenmesi için gereken depolama, yedekleme, yenileme ve erişim sistemlerinin oluşturulmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

İhale işlem dosyalarının incelenmesi sonucunda, ihale onay belgelerinde yaklaşık maliyetlerin belirtilmediği görülmüş olup, harcama yetkililerince bunun gerekçesi "*İhale işlem dosyalarına kolaylıkla ulaşılabildiği, arşivlerin açık olduğu, ihale işlem dosyalarının dışarıya karşı korumasız olduğu, yaklaşık maliyetin gizliliğinin korunması için ihale onay belgesine yaklaşık maliyetin yazılmadığı*" şeklinde açıklanmıştır. İhale onay belgesine kolaylıkla

ulaşılabiliyorsa, yaklaşık maliyet hesap cetveli ile eki belgelere de kolaylıkla ulaşılabilir. Nitekim, mülkiye müfettişlerince hazırlanan 2019 yılı teftiş raporunda, "*Hizmet binalarında mesai bitimi sonrası ve hafta sonlarında çalışan olmamasına rağmen bütün odaların kapılarının açık olduğu görülmüştür.*" denilmektedir. Buna göre, onay belgesi ekinde yer alan yaklaşık maliyet risk altındadır.

Yaklaşık maliyetin önceden öğrenilmesi rekabeti bozacak bir durum olacağından, bununla ilgili bilgi ve belgelerin önceden ulaşılabilir olmaması önemlidir. Yaklaşık maliyetler, verilecek tekliflerin değerlendirilmesinde önemli bir ölçü olduğundan doğrudan tekliflerle ilgilidir. 4734 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesindeki düzenlemeyle yaklaşık maliyetin önceden öğrenilerek tekliflerin buna göre verilmesini önlemek ve piyasa şartlarında rayicin oluşumunu sağlamak istenmiştir.

İhalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, bilgi ve belge güvenliğinin sağlanmasına yönelik her türlü önlemin alınması; ihalelere ilişkin belge ve dosyalarının gizlilik ilkesine uygun olarak muhafaza edilmesi; yaklaşık maliyetin gizliliğine ilişkin risklerin ortadan kaldırılması 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

# 8. EKLER

## EK 1: İZLEME

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|---|---|---|---|
| **Bulgu Adı** | **Yıl/ Yıllar** | **İdare Tarafından Yapılan İşlem** | **Açıklama** |
| Su ve Atık Su Tarife Hesabında Hatalı Uygulamaların Yapılması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Atık Su Arıtma Tesislerinin Bir Kısmında Elektrik Enerjisine İlişkin Teşvikten Yararlanılmaması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Arıtma Tesislerinde Kullanılan Elektrik Enerjisine İlişkin Bedellerin Sanayi Tarifesi Yerine Ticarethane Tarifesi Üzerinden Ödenmesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Köy Tüzel Kişiliği Kaldırılan Yerlerde Bulunan Büyük İşletmeler İçin Gerçekçi Su Tarifesi Belirlenmemesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Atıksu Kalite Kontrol Ruhsatlarına İlişkin Uygulamada Hatalar Yapılması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Elektrik Enerjisi Alımlarında Mevzuata Aykırı Olarak Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| İlçe ve Belde Belediyelerinin Hesaplarında Kayıtlı Olan Su Abonelerine Ait Depozitoların İdare Hesaplarına Aktarılmaması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Güvence Bedellerinin Güncelleştirilmeden İade Edilmesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Konut Abonelerinin Bir Kısmından Çevre Temizlik | 2018 | Tam Olarak | |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| Vergisi Tahsilatı Yapılmaması | | Yerine Getirildi | |
| Katma Değer Vergisi Tevkifatı Yapılmaması Gereken Hizmetlerde Tevkifat Uygulanması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Kurum Tarafından Alınan Ecrimisil Bedelleri Üzerinden Mevzuata Aykırı Olarak KDV Tahakkuk Ettirilmesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Kurumun Katılma Payı Hesaplama Yönteminin Belediye Gelirleri Kanunu'nda Belirtilen Usule Uygun Olmaması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Yapım İşi İhalelerinde İş Sağlığı ve Güvenliğine Dair Görevlendirmelerin Geç Yapılması veya Hiç Yapılmaması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Yüklenici ile Alt Yüklenici Arasında İmzalanan ve Kuruma İbraz Edilen Sözleşmelerde Damga Vergisi Kontrolünün Yapılmaması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Kurum Taşınmazları İçin Amortisman Defterinin Tutulmaması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Geçici Kabulü Yapılan İşlerin İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması | 2018 | Yerine Getirilmedi | Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümü Bulgu 2 |
| Tapuda Kayıtlı Olan Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |

www.balioglu.net