T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (MUSKİ)

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 2
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 12
8. EKLER 47

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 4
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 5
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 6
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 7
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 7
Tablo 7: Yaklaşık Maliyet Karşılaştırma 28

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdare Mülkiyetinde Olmayan Yollara İlişkin Tadilat Bedellerinin Maddi Duran Varlık Hesabına Kaydedilmesi

2. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

B. Diğer Bulgular

1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Aylık Paylarının Kamu İdare Payları Hesabında Takip Edilmemesi

2. Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

3. Açık İhale Usulüyle Gerçekleştirilen Araç Kiralama İhalelerinin İptaline Neden Olunarak Doğrudan Temin Yöntemi ve Pazarlık Usulüyle Alımlar Yapılması

4. Borç Stok Tutarı İçin Mevzuatta Öngörülen Sınırın Aşılması

5. Danışmanlık Hizmeti Alımında Fiyat Dışı Unsurların Temel İlkelere Halel Getirecek Şekilde Belirlenmesi ve Teknik Kriterlerin Objektif Olarak Değerlendirilmemesi

6. İhalelerde Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması ve Yaklaşık Maliyetlerin Çok Yüksek Belirlenerek İşlevsiz Hale Getirilmesi

7. Temel Amacı Su Kayıplarını Azaltmak Olan Danışmanlık Hizmeti Mevzuata Uygun Olarak Yerine Getirilmediği Halde Yaptırım Uygulanmaması

8. Yapım İşleri ile Mal ve Hizmet Alımı İhaleleri Kapsamında Mevzuatta Yer Alan Sınırlamalara Tabi Olmaksızın Taşıt Edinilmesi ve Bu Taşıtların Tasarruf İlkelerine Uygun Olmayan Şekilde Kullanılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (MUSKİ), Bakanlar Kurulunun 13.03.2014 tarihli ve 2014/6072 sayılı Kararı ile kurulmuştur. Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Muğla Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 13.05.2014 tarihi itibariyle teşkilatlanmasını tamamlayarak hizmete başlamıştır.

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

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

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

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

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

www.balioglu.net

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Yönetim Kurulu, bir başkanla beş üyeden oluşur. Büyükşehir Belediye Başkanı

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

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

MUSKİ Genel Müdürlüğü personeline ilişkin bir diğer düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanun'un 49'uncu maddesinde yer almaktadır. Buna göre norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken kararlaştırılır ve kurum norm kadroları bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

www.balioglu.net

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	532+1	202
Sözleşmeli Personel	-	74
Kadrolu İşçi	258	282
Geçici İşçi	-	1
Toplam	790+1	559
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	**1141**

1.3. Mali Yapı

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

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

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

MUSKİ'nin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri		54.884.000,00	0,00	54.884.000,00	54.606.250,54	277.749,46	-
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		10.217.000,00	0,00	10.217.000,00	9.594.223,41	622.776,59	-
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		280.835.000,00	-3.256.940,00	277.578.060,00	258.413.377,81	19.164.682,19	-
4	Faiz Giderleri		22.000.000,00	0	22.000.000,00	9.422.618,55	12.577.381,45	-
5	Cari Transferler		5.400.000,00	450.000,00	5.850.000,00	5.134.345,22	715.654,78	-
6	Sermaye Giderleri		209.708.000,00	34.071.315,02	243.779.315,02	154.568.377,63	89.210.937,39	-
7	Sermaye Transferleri							-
8	Borç Verme							-
9	Yedek Ödenek		38.206.000,00	-30586759,93	7.619.240,07	0	7.619.240,07	-
Toplam			**621.250.000,00**	**677.615,09**	**621.927.615,09**	**491.739.193,16**	**130.188.421,93**	

MUSKİ'nin 2020 mali yılı bütçesi ile 621.250.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 621.927.615,09 TL olmuştur. Yıl içinde 491.739.193,16 TL Bütçe Gideri yapılmış, 130.188.421,93 TL ödenek iptal edilmiştir.

MUSKİ'nin 2020 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 621.250.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 469.328.000,00TL gelir tahmini

öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 151.922.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	-	-	-	-	-
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	364.956.000,00	297.606.159,47	-597.976,64	297.008.182,83	81,38
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	7.975.000,00	6.250.008,72	0,00	6.250.008,72	78,37
05- Diğer Gelirler	99.051.000,00	88.634.084,81	-1.029.583,16	87.604.501,65	88,44
06- Sermaye Gelirleri	-	-	-	-	-
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
Toplam	**471.982.000,00**	**392.490.253,00**	**-1.627.559,80**	**390.862.693,20**	**82,81**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 82,81 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%81,38), alınan bağış ve yardımlar (%78,37) ve diğer gelirler (%88,44) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	54.884.000,00	54.606.250,54	99,49
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.217.000,00	9.594.223,41	93,90
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	280.835.000,00	258.413.377,81	93,10
04- Faiz Gideri	22.000.000,00	9.422.618,55	42,83
05- Cari Transferler	5.400.000,00	5.134.345,22	87,77
06- Sermaye Giderleri	209.708.000,00	154.568.377,63	63,41
07- Sermaye Transferleri	-	-	0,00
08- Borç Verme	-	-	79,07
09- Yedek Ödenekler	38.206.000,00	0,00	0,00
Toplam	**621.250.000,00**	**491.739.193,16**	**79,07**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %79,07 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderleri (%42,83) ve sermaye giderleri (%63,41) olmak üzere tahmini ödeneğin altında gerçekleşmiştir. Faiz ve sermaye giderlerinde ki gerçekleşme oranının düşük olmasının nedeni;

www.balioglu.net

2020 yılında Dünya Bankası kredisi ile yapılması planlanan işlerin ihalesinin gerçekleşmesine rağmen projelerin tamamlanamamasından kaynaklanmaktadır.

MUSKİ'nin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	-	-	-	-	-
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	244.941.736,86	295.469.160,11	297.606.159,47	20,63	0,72
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	5.410.794,45	7.102.705,91	6.250.008,72	31,27	-12,01
Diğer Gelirler	62.891.403,06	73.825.729,28	88.634.084,81	17,39	20,06
Sermaye Gelirleri	-	-	-	-	-
Toplam	-	-	392.490.253	-	-
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	-9.618.920,87	-1.627.559,80	100,00	-83,08
Net Toplam	**313.243.934,37**	**366.778.674,43**	**390.862.693,20**	**17,09**	**6,57**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında Diğer gelirler kaleminde ki artış Merkezi İdare Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden elde edilen payın bir önceki yıla göre fazla olmasından kaynaklanmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	47.644.560,66	50.629.758,22	54.606.250,54	6,27	7,85
SGK Devlet Prim Giderleri	8.634.885,75	8.728.524,56	9.594.223,41	1,08	9,92
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	175.675.028,15	227.500.982,90	258.413.377,81	29,50	13,59
Faiz Giderleri	5.072.745,72	4.681.200,35	9.422.618,55	-7,72	101,29
Cari Transferler	3.219.922,71	3.302.050,81	5.134.345,22	2,55	55,49
Sermaye Giderleri	62.054.941,04	64.238.115,24	154.568.377,63	3,52	140,62
Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-
Toplam	**302.302.084,03**	**359.080.632,08**	**491.739.193,16**	**18,78**	**36,94**

MUSKİ'nin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 132.658.561,08 TL (%36,94) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında sermaye giderlerinde

www.balioglu.net

90.330.262,39 TL'lik (%140,62) artış olmuştur. Faiz artışı, devralınan beldelerin kredi faizlerinden ve Dünya bankası finasman kaynakları ile gerçekleştirilen projelerden kaynaklanmış olup, sermeye giderlerinde ki artış ise yine dünya bankasından temin edilen kredi kapsamında biten projelerden kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın MUSKİ'nin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 481.959.745,61 TL, Faaliyet Geliri 397.052.971,19 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 84.906.774,42 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

www.balioglu.net

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

www.balioglu.net

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

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

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve

Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali 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

www.balioglu.net

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.

MUSKİ Genel Müdürlüğü 2020-2021 yıllarını kapsayan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 07.01.2020 tarihli ve 6203932 sayılı Genel Müdürlük Oluru ile yürürlüğe girmiş, makul güvence sağlanan 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanmıştır.

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.

www.balioglu.net

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.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Mülkiyetinde Olmayan Yollara İlişkin Tadilat Bedellerinin Maddi Duran Varlık Hesabına Kaydedilmesi

İdarenin mülkiyeti dahilinde olmayan, altyapı çalışmaları sonucunda zarar gören yollara ilişkin tadilat harcamalarının gider olarak muhasebeleştirilmesi gerekirken; maddi duran varlık hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 186'ncı maddesinde, maddi duran varlıklar hesap grubunun; Kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir. Yönetmelik'in 190'ıncı maddesinde ise, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj vb. yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının, 251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izleneceği ifade edilmektedir.

www.balioglu.net

Ancak idarenin hesap ve kayıtları incelendiğinde; alt yapı çalışmaları neticesinde zarar gören mülkiyeti belediyelere ait olan yolların, eski haline getirilmesi için ödenen asfalt, işçilik ve beton parke bedellerinin gider olarak gösterilmemesi ve duran varlık hesaplarında izlenilmesi sonucunda 630 Giderler Hesabına 1.659.762,72 TL eksik kayıt yapıldığı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının ise mali tablolarda 1.659.762,72 TL fazla göründüğü anlaşılmıştır.

Yukarıda belirtilen denetim tespiti sonrasında, idare tarafından muhasbe kayıtlarında gerekli düzeltmelerin yapıldığı görülmüştür. Ancak, söz konusu muhasebe işlemlerinin denetim yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, 3630 Giderler Hesabı ve 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

BULGU 2: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca Genel Müdürlüğe tahsis edilen veya Genel Müdürlükçe diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlara ilişkin tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde de benzer bir düzenleme ile idarelere kendilerine ait taşınmazları diğer kamu idarelerine tahsis etme yetkisi verilmiştir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirmesi gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189'uncu ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre;

www.balioglu.net

- İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 250.02 Arazi ve Arsalar veya 252.02 Binalar Hesabına alacak, 500.11 Net Değer Hesabına borç; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç,

- İdareye tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 250.03 Arazi ve Arsalar veya 252.03 Binalar Hesabına borç, 500.12 Net Değer Hesabına alacak; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde; İdare tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen 12.081.829,38 TL değerinde 13 adet taşınmaz bulunurken, İdareye tahsis edilen 44.012.897,29 TL değerinde 62 adet taşınmaz olduğu görülmüştür. Ancak tahsis işlemine konu edilen bu taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümleri gereği yapılması gereken muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen denetim tespiti sonucunda, Genel Müdürlükçe diğer kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmesine yönelik gerekli düzeltmelerin yapıldığı görülmüştür.

Ancak, söz konusu muhasebe işlemlerinin 2020 yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, 250-Arazi ve Arsalar, 252- Binalar, 257- Birikmiş Amortismanlar ve 500- Net Değer Hesabı doğru veri üretmediğinden mali tablolarda bu hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Aylık Paylarının Kamu İdare Payları Hesabında Takip Edilmemesi

İdarenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına hesaplanan ve gönderilen % 1'lik payların 363 Kamu İdare Payları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmeliğin "Çevre gelirleri" başlıklı 5'inci maddesinin (b) bendinde;

"Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde biri oranında alınacak miktardan"

Denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Çevre gelirlerinin tahsili" başlıklı 6'ncı maddesinde ise;

"... Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince; çevre temizlik vergisi, katma değer vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri oranındaki tutar en geç ertesi ayın on beşine kadar büyükşehir belediyesinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir. Büyükşehir belediyelerince ilgili muhasebe birimine yatırılan tutarı gösteren alındı belgesi, tutarın yatırıldığı ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesince Bakanlığa gönderilir."

Şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı ile ilgili 276'ncı maddesinde;

www.balioglu.net

"Bu hesap, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılır."

Denilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 277'nci maddesinde ise;

"*Kamu idareleri payları hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

a) Alacak

1) Bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarlar bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarlar bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir."

Hükmüne yer verilmiştir.

İdare tarafından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına gönderilen % 1'lik payların Kurum muhasebe kayıtlarında 630 Giderler, 835 Gider Yansıtma, 830 Bütçe Giderleri hesaplarında izlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına hesaplanan ve gönderilen % 1'lik paylar, 363 Kamu İdare Payları Hesabında takip edilmeye başlanmıştır. Ancak, söz konusu muhasebe işlemlerinin 2020 yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, 363 Kamu İdare Payları Hesabının gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, MUSKİ tarafından (Çevre Temizlik Vergisi, Katma Değer Vergisi dâhil her türlü vergi ve cezadan arındırılmış) net metreküp karşılığı su bedeli ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedeli olarak tahsil edilen meblağın yüzde biri oranında hesaplanan tutar ve bu tutarın Büyükşehir Belediyesinin bulunduğu mahaldeki ilgili muhasebe birimi hesaplarına aktarıldığında 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintilerin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekirken, 333 Emanetler Hesabında izlendiği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesinde; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde yapılan iş tutarının % 3'ünün, birim fiyat sözleşmelerde ise %5'inin geçici kabul noksanları için idarece tutulacağı ve bu tutarların işin yüklenici tarafından tam ve eksiksiz tamamlanmasını müteakip ödenebileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 ve 258'inci maddelerine ve Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına göre; Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30 ve 31'inci maddelerine istinaden yapılan geçici kabul noksanları kesintisinin 330.15 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, geçici kabul noksanlıkları için yapılan 936.952,20 TL kesintinin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekirken 333 Emanetler Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintiler, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında muhasebeleştirilmeye başlanmıştır. Ancak, söz konusu muhasebe işlemlerinin 2020 yılı içerisinde yapılmaması nedeniyle, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı 936.952,20 TL eksik, 333- Bütçe Emanetleri Hesabı 936.952,20 TL fazla olduğundan 2020 yılı bilançosunda belirtilen hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

BULGU 3: Açık İhale Usulüyle Gerçekleştirilen Araç Kiralama İhalelerinin İptaline Neden Olunarak Doğrudan Temin Yöntemi ve Pazarlık Usulüyle Alımlar Yapılması

Aralarında doğal bağlantı bulunmayan farklı hizmetlerde kullanılacak taşıtların kısmi teklife kapalı olarak birlikte ihale edildiği; ihale şartnamelerinin açıklık ve rekabet ilkesine uygun olarak hazırlanmadığı; şartnamelere konulan fırsat eşitliği ilkesine aykırı hükümlerle tekliflerin tamamının yaklaşık maliyetin üzerinde olmasına ve ihalelerin iptaline yol açıldığı; iptal edilen ihaleler gerekçe gösterilerek doğrudan temin yöntemi ve pazarlık usulüyle (tek

katılımlı) alımlar yapıldığı; bu uygulamalar sonucunda devamlı olarak aynı firmadan araç kiralandığı 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; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceği; ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiştir.

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

www.balioglu.net

Kamu ihaleleri açısından rekabet ilkesi, idarenin en ehil sözleşmeciyi en uygun bedele bulabilmesini, diğer bir ifadeyle, en kaliteli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesini amaçlamaktadır. Kamu İhale Kurumu rekabet ilkesini; ''İdarenin ihtiyaç çerçevesi içerisinde isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmeleri yani belli kıstaslar çerçevesinde belli bilgilere sahip olunmasının amaçlandığı'' şeklinde tanımlamıştır.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in 5'inci maddesinde ise, kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacının, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması olduğu belirtilmiştir.

Araç kiralama ihalelerinde tekliflerin tamamının yaklaşık maliyetin üzerinde olmasına ve ihalelerin iptaline yol açan uygulamalar yapılmıştır. İhalelerin kapsamında on kısım araç bulunmasına rağmen, ihaleler kısmi teklife kapalı olarak yapılmıştır. Belli kısımlara verilen teklifler yaklaşık maliyetin altında olmasına rağmen, toplamda yaklaşık maliyeti aşmıştır. İhalelerde şartnamelere konulan hükümlerle taşıtların ihalenin yapıldığı yılda üretilmiş olması şartı getirilmiştir. 2019 yılı Temmuz ve Ağustos aylarında yapılan ihalelere ilişkin

şartnamelerde (2019/277259, 2019/359708) kiralanacak araçların en az 2019 model olması şartı bulunmaktadır.

İdari ve teknik şartnamelere ayrıca araçların en fazla 1.000 kilometrede olması şartı konulmuştur. İhale dokümanlarında, araçların özelliklerine tanımlarda belli bir model ve markayı çağrıştıran çok ayrıntılı nitelikleri taşıması şartı bulunmaktadır. Şartnamelerde hakedişlerin ödenme süresine ilişkin muğlak ifadeler teklif bedellerinin yüksek olmasına yol açmıştır.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 42'nci maddesinde hakedişlerin ödenme süresine ilişkin, *" ... Geçici hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça ayda bir defa düzenlenir. ... Hakediş raporu, yüklenici veya vekili tarafından imzalandığı tarihten başlamak üzere en geç sözleşmesinde yazılı sürenin sonunda, eğer sözleşmede bu hususta bir kayıt yoksa otuz gün içinde tahakkuka bağlanır. Bu tarihten başlamak üzere otuz gün içinde de ödeme yapılır. ... "* denilmektedir.

Araç kiralama ihalelerine ilişkin sözleşme tasarılarında ise, *"Ödemeler, aylık hakedişlerin düzenlenmesi ve firmanın dilekçesinden sonra 60 gün içerisinde yapılacaktır."* ifadesi yer almaktadır. Bu ifadeler hakedişlerin tahakkuka bağlanması ile ödenmesine ilişkin süreler konusunda tereddüt oluşturmaktadır. Bu tereddütler sonucunda, ihalelerde hakedişlerin geç ödeneceği düşünülerek teklifler yüksek tutulmaktadır.

Muğla Büyükşehir Belediyesi araç kiralama ihalelerine ilişkin sözleşme tasarılarında ise, *"Ödemeler aylık hakedişler şeklinde gerçekleştirilecektir. Ödemeler, Kontrol Teşkilatı ve yüklenici tarafından imza altına alınan hakediş raporunun İdareye teslim edilmesini müteakip 20 (yirmi) takvim günü içerisinde yapılacaktır."* ifadesine yer verildiği görülmektedir.

Öte yandan iptal edilen açık ihalelerden sonra pazarlık usulüyle (21/b) alımlar yapılmışsa da, ihale dokümanlarında yer alan hükümler karşısında tekliflerin tamamının yaklaşık maliyetin üzerinde olması İdare tarafından önceden öngörülemeyecek bir durum değildir. Pazarlık usulüyle yapılan ihalelerde rekabet ortamı sağlanmamış ve ihaleye davet edilen tek firma ile sözleşme imzalanmıştır. 2019 ve 2020 yılları için yapılan iki ihaleyi de aynı firma kazanmıştır.

06.12.2019 tarihinde yapılan ve 08.01.2020 - 08.06.2020 tarihlerini kapsayan açık ihale (2019/555165) ise, kısmi teklif (10 kısım) sunulmasına imkan tanınmış olup, yaklaşık maliyeti 1.366.560 TL olan kısımlar için tek geçerli teklif sahibiyle 1.190.580 TL bedelli sözleşme

www.balioglu.net

imzalanmıştır. Bu ihaleyi de, pazarlık usulüyle yapılan ihalelerin yüklenicisi olan firma kazanmıştır. İhalenin kısmi teklife açık olması nedeniyle yaklaşık maliyetin altında teklif sunulmuştur. Ancak ihaleye katılan iki firmanın teklifi yine yaklaşık maliyetin üzerindedir.

Zira ihaleye ilişkin sözleşme tasarısında, hakedişlerin ödeme süresi konusunda iptal edilen ihalelerden daha muğlak bir ifade kullanılmıştır: *"Hakediş ödemeleri Strateji Daire Başkanlığı Muhasebe Birimine teslim edilmesinden itibaren 60 gün içerisinde yapılması öngörülmektedir."* Ayrıca bu ihalede iptal edilen ihalelerin aksine araçların en az 2014 model olması yeterli görülmüştür.

Kamu idaresinin cevabında, ihale şartnamelerinin açıklık ve rekabet ilkesine uygun olarak hazırlandığı iddia edilmekteyse de; ihalelerin kısmi teklife kapalı olması ve araçların en fazla 1.000 kilometrede olması şartı açıklık ve rekabet ilkesine uygun değildir.

İhalelerin kısmi teklife kapalı olması, belli kısımlara ekonomik teklif verebilecek firmaların ihalelere katılımını engellemektedir.

www.balioglu.net

Araçların en fazla 1.000 kilometrede olması şartı da, kısa süre içinde yeni araç satın alınması veya kiralanmasını zorunlu hale getirmekte ve yeni aracı olmayan (en fazla 1.000 kilometrede) firmaların ihalelere katılımını engellemektedir.

Araçların en fazla 1.000 kilometrede olması şartının, ihale süresinin 36 ay olmasından dolayı tasarruf amacıyla getirildiği savunulmaktaysa da, rekabetin sağlanmadığı ihaleler ve doğrudan teminle alımlar piyasa rayiçlerine göre yüksek bedellerle gerçekleştirilmektedir. Ayrıca mevzuatta ihale süresinin 36 aydan az olamayacağına ilişkin bir hüküm de bulunmamaktadır.

Öte yandan, ihale dokümanlarında araçların özelliklerine ilişkin tanımlarda belli bir model ve markayı çağrıştıran çok ayrıntılı tanımlara yer verilmesi de, rekabeti engelleyici niteliktedir.

İhalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ilkelere uyulması; aralarında doğal bağlantı bulunmayan farklı hizmetler için kullanılacak taşıtların birlikte ihale edilmesi halinde ihalenin kısmi teklife açık olarak yapılması; şartnamelere

ihalenin iptaline yol açacak hükümler konulmaması; mevzuata aykırı olarak pazarlık usulüyle alım yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 4: Borç Stok Tutarı İçin Mevzuatta Öngörülen Sınırın Aşılması

İdarenin borç stokunun, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen, bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan yasal sınırın üzerinde olduğu görülmüştür.

Su ve Kanalizasyon İdarelerinin kuruluş kanunu olan, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un kredi ve borçlanmalara ilişkin 14'üncü maddesinde; bu idarelerin yurt içi kuruluşlardan, İller Bankasından, Maliye Bakanlığı'nın izniyle yurt dışı kuruluşlardan kredi ve borç alabileceği, 6'ncı maddesinde; borçlanmalar hakkında karar alma yetkisinin, Genel Kurul (Büyükşehir Belediye Meclisi) tarafından Yönetim Kuruluna verileceği hüküm altına alınmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde belediyeler ve bağlı kuruluşlarının borçlanmalarına ilişkin usul ve esaslar belirtilmektedir. Maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde;

"*Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır"* hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan adı geçen Kanunun 68'inci maddesine istinaden İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 21.02.2005 tarihli ve 45201 sayılı genel yazıda; İdarenin borçlanma sınırın tespitinde; İller Bankası kredileri ve faizleri, banka kredileri ve faizleri, dış krediler ve faizleri, Hazineye olan borçlar ve faizleri, piyasa borçları (bütçe emanetleri), vergi ve sosyal güvenlik borçlarının tamamı dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir.

Yukarıda yer alan hükümler doğrultusunda idarenin borç stoku azami tutarı; idarenin 2019 yılı kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı olan 366.778.674,43 TL'nin bir buçuk katının, yeniden değerleme oranı olan % 22,58'in uygulanması sonucu ulaşılan 674.395.948,67 TL olarak hesaplanmaktadır.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incemeler sonucunda İdarenin faiz dahil toplam borç yükünün 1.256.157.348,28 TL olduğu görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Borçlanma*" başlıklı 68'inci maddesinde;

"... Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır." hükmü yer almaktadır.

Bu itibarla, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasının tesis edilmesi için mevzuatın emredici hükümlerinin dikkate alınarak borçlanma yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Danışmanlık Hizmeti Alımında Fiyat Dışı Unsurların Temel İlkelere Halel Getirecek Şekilde Belirlenmesi ve Teknik Kriterlerin Objektif Olarak Değerlendirilmemesi

www.balioglu.net

Bodrum içme ve kullanma sularına ilişkin danışmanlık hizmeti alımında fiyat dışı unsurların temel ilkelere halel getirecek şekilde belirlendiği; teknik kriterlerin somut ve anlaşılabilir biçimde tanımlanmadığı; bu kriterlerin temel ilkelere uygun olarak objektif şekilde değerlendirilmediği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları vurgulanmıştır.

Anılan Kanunu'nun "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.

4734 sayılı Kanun'un 52'nci maddesinde, danışmanlık hizmet ihalelerinde teknik değerlendirme kriterlerinin, 10'uncu maddede belirtilen kriterlere uygun olarak belirlenmesinin zorunlu olduğu; bu kriterlerin belirlenmesinde; benzer nitelik ve ölçekteki sözleşmeleri yerine getirme deneyimi, iş için önerilen yöntem, organizasyon yapısı, yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki niteliklerinin esas alınacağı belirtilmiştir.

Aynı hükümler Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 63'üncü maddesinde yer almakta olup; ayrıca, teknik değerlendirmede, işin kapsamı, karmaşıklığı ve önem derecesi dikkate alınarak puanların belirleneceği; hangi kriterlere ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceği ile puanlama yönteminin ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 53.3'üncü maddesinde ise; fiyat dışı unsurların, Kanunun 5'inci maddesinde belirtilen ilkelere halel getirmeyecek bir biçimde idari şartnamede açık ve net olarak düzenlenmesi gerektiğine ilişkin hüküm yer almaktadır.

Bodrum içme ve kullanma suyu mevcut şebekelerinin haritalanması, hidrolik modellerin oluşturulması, planlanması ve acil eylem planı projelerinin yapılması danışmanlık hizmeti alımı ihalesini ekonomik teklif sunan firma yerine başka bir firma kazanmıştır. Oysa ekonomik teklif sunan firma Türkiye'nin en büyük içme suyu projelerinin danışmanlık hizmetlerini gerçekleştirmiştir. Bu firmanın; benzer nitelik ve ölçekteki sözleşmeleri yerine getirme deneyimi, iş için önerilen yöntem, organizasyon yapısı, yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelin eğitim seviyesi ve mesleki nitelikleri objektif olarak değerlendirilmemiştir.

www.balioglu.net

İşin nasıl yapılacağının açıklanması 25 puan olarak belirlenmiş olup, ekonomik teklifi sunan firmaya ise 15 puan verilmiştir. Oysa bu firmanın yönteme ilişkin rapor ve tabloları mevzuat ve şartnamelerde öngörülen bütün hususları kapsamakta olup, işin nasıl yapılacağı detaylı olarak anlatılmıştır. İtiraz üzerine 25 tam puan verilmişse de, bu durum değerlendirmenin objektif olarak yapılmadığını göstermektedir.

Ekonomik teklif sunan firmadan, iş yerine gidilmemiş olması, özgün metne yer verilmemesi gibi somut, anlaşılır ve objektif olmayan değerlendirmelerle 5 puan kırılmıştır. Ayrıca organizasyon şeması mevzuat ve şartnamelerdeki iş tanımlarına uygun olarak düzenlenmesine rağmen "organizasyon şeması belirtmediği" gerekçesiyle 4 puan daha kırılmıştır.

Öte yandan *"işin daha önce yapılmış olmasının anlatılmaması"* gerekçesiyle puan kırıldığı görülmektedir. Oysa söz konusu firma, ön yeterlilik değerlendirmesinde sunduğu belgelerle işi daha önce yaptığını kanıtlamıştır. "İş yerine gidilmemiş olması" gerekçesiyle puan kırılmışsa da, şartnamelerde iş yerine gidilmesinin puana tabi olduğuna ilişkin bir ifade yer almamaktadır.

İhalenin iptali için Kamu İhale Kurumu'na veya yargıya başvurulmamış olması, ihale süreçlerinde mevzuata aykırı uygulamalar yapanların mali ve cezai sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. İdare tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımı ile yapım işi ihalelerinde fiyat dışı unsurların, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki ilkelere halel getirmeyecek bir biçimde açık ve net olarak düzenlenmesi ve objektif şekilde değerlendirilmesi zorunludur. İhalelerde temel ilkelere aykırı davrananlar hakkında uygulanacak yaptırımlar 4734 sayılı Kanun'un 60 ıncı maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Teknik değerlendirmede dikkate alınacak kriterler" başlıklı 63'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; *"(2) ... İdarelerce hangi kriterlere ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceği ile puanlama yöntemi ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanır..."* hükmü yer almaktadır. İdare şartnamelerde kriter ve alt kriterlere ilişkin puanlara yer vermişken, kriter ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceği ile puanlama yöntemi somut ve anlaşılabilir bir biçimde belirtilmemiştir. Bu şekildeki uygulamalarda Kamu İhale Kurulu ihalelerin iptaline karar vermektedir.

www.balioglu.net

Nitekim, konuya ilişkin Kamu İhale Kurulunun 12.03.2007 tarihinde aldığı 2007/UH.Z-954 sayılı Karar'ında; *"..ayrıca, kriterlere ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceğine ilişkin puanlama yönteminin ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanması gerektiği halde ... ihale dokümanında böyle bir düzenlemeye yer verilmemiş olduğu ve bu hususun tekliflerin objektif olarak değerlendirilmesine engel teşkil ettiği dikkate alındığında, söz konusu hususların düzeltici işlemle giderilemeyecek nitelikte mevzuat hükümlerine aykırı olduğu anlaşılmıştır"* denilmek suretiyle itirazen şikayet konusu olan ihalenin oybirliğiyle iptaline karar vermiştir.

Yine 13.04.2009 tarih ve 2009/UH.I-1298 sayılı Kurul kararında, *"İdare ... teknik puanlamaya esas kriter ve alt kriterler ile bu kriterlere verilecek en yüksek puanları belirlemiş, ancak, düzenlemede yer alan alt kriterlere ne şekilde puan verileceği, puanların verilmesinde hangi hususların dikkate alınacağı yönünde bir düzenleme yapmayarak soyut bir puanlama sistemi belirlemiştir. Oysa Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 74 üncü maddesinde puanlama yönteminin ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, idarenin ... kriter ve alt kriterleri başlık olarak belirlemesine karşın puan verilmesi noktasında puanlama kriterleri belirlemediği, her komisyon üyesinin kendine özel puanlama kriterlerine göre puan verdiği, bu durumun da*

komisyon üyelerinin her istekli için verdiği puanları tartışılır hale getirdiği, bu nedenle isteklilerin kendilerine verilen teknik puanlara kuşkulu yaklaşmalarının doğal olduğu, ayrıca soyut bir şekilde yapılan böyle bir puanlama sisteminin idari denetime uygun olmadığı anlaşılmıştır." Denilerek ihalenin iptaline karar verilmiştir.

Kamu idaresinin cevabında, yapılan itiraz neticesinde ekonomik teklif sunan firmanın hak ettiği puanın verildiği savunuluyorsa da; ekonomik teklif sunan firmaya "projenin anlam ve önemi belirtilmediği" gerekçesiyle 5 puan yerine 0 (sıfır) puan verilmiştir. Bu değerlendirme objektif olmadığı gibi, bu kriter somut ve anlaşılır değildir. Zira bu firma ön yeterlilik değerlendirmesinde sunduğu belgelerle projenin anlam ve önemini ortaya koymuştur.

Kurum cevabında, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılması adına teknik değerlendirmenin ön planda tutulduğu belirtiliyorsa da, bulguda teknik değerlendirmenin ön planda tutulması eleştiri konusu yapılmamıştır. Bulgunun konusu, Bodrum içme ve kullanma sularına ilişkin danışmanlık hizmeti alımında fiyat dışı unsurların temel ilkelere halel getirecek şekilde belirlenmesi; teknik kriterlerin somut ve anlaşılabilir biçimde tanımlanmaması ile bu kriterlerin temel ilkelere uygun olarak objektif şekilde değerlendirilmemesidir.

www.balioglu.net

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlama sorumluluğu ile ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, danışmanlık hizmeti alımı ihalelerinde teknik kriterlerin somut ve anlaşılabilir şekilde belirlenmesi; bu kriterlerin objektif olarak değerlendirilmesi; mal ve hizmet alımı ile yapım işi ihalelerinde fiyat dışı unsurların, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki temel ilkelere halel getirmeyecek bir biçimde açık ve net olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İhalelerde Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması ve Yaklaşık Maliyetlerin Çok Yüksek Belirlenerek İşlevsiz Hale Getirilmesi

İhalelerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmadığı; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olan aşırı yüksek fiyatların dikkate alındığı; yaklaşık maliyetlerin çok yüksek belirlenerek işlevsiz hale getirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3' üncü maddesinin (ğ) bendindeki yaklaşık maliyet tanımında *" İhale onay belgesi düzenlenmeden önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak, Katma Değer Vergisi (KDV) hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale konusu alımın öngörülen bedelini "* ifade ettiği belirtilmiştir. Kanun'un 9'uncu maddesinde ise, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde yaklaşık maliyetin her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Kanun'un bu maddeye ilişkin gerekçesinde ise, *" ... piyasa fiyatlarını gerçekçi bir şekilde yansıtmadığı görülen tahmini bedel esasına dayalı ihale sisteminden vazgeçilerek, ... idarelerce yaklaşık maliyetin ayrıntılı fiyat araştırmaları yapılmak suretiyle gerçekçi olarak belirlenmesi öngörülmüştür."* ifadelerine yer verilmiştir.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde ise, yaklaşık maliyetin hesaplanmasında; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimleri ve proforma faturaların değerlendirmeye alınmayacağı; alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak suretiyle, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde edilen fiyatların birinin, birkaçının veya tamamının kullanılması suretiyle yaklaşık maliyetin hesaplanabileceğine ilişkin hükümler yer almakta olup, 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 mevzuata uygun olarak hesaplanması ve gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasıdır.

Yönetmeliklerde yaklaşık maliyetin hesaplanmasında kullanılacak yöntemleri seçme ve fiyatların kaçının kullanılacağına karar verme idarelerin takdirine bırakılmışsa da, bu yetki sınırsız değildir. Zira 4734 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde yaklaşık maliyetin her türlü fiyat araştırması yapılarak belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Kanun'daki *" her türlü fiyat araştırması "* ifadesinin anlamı yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasını sağlayacak ölçüde fiyat araştırması yapılmasıdır. Yani gerektiğinde alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak suretiyle, Yönetmelik'in 8'inci maddesinin (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde edilebilecek fiyatların tamamının kullanılması suretiyle yaklaşık maliyet hesaplanacaktır.

İhalelerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılma olup, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olan aşırı yüksek fiyat bildirimleri dikkate alınmaktadır. Örneğin; kırtasiye malzemesi alımında; "yedek iç" için üç fiyat bildiriminin (0,90 TL, 1,90 TL ve 5,50 TL) ortalaması alınarak yaklaşık maliyet birim fiyatı 2,77 TL hesaplanmıştır. Aşırı yüksek fiyat çıkarıldığında yaklaşık maliyet birim fiyatı 1,40 TL olmaktadır. İhalede gerçekleşen alım birim fiyatı ise, 2,30 TL'dir.

Temizlik malzemesi alımında ise; bulaşık makinesi deterjanı için üç birim fiyat bildiriminin (20 TL, 22 TL, 40 TL) ortalaması alınarak yaklaşık maliyet birim fiyatı 27 TL olarak belirlenmiş olup, aşırı yüksek fiyat (40 TL) çıkarıldığında yaklaşık maliyet birim fiyatı 21 TL olmaktadır. İhalede gerçekleşen alım birim fiyatı ise 35 TL'dir.

Yaklaşık maliyet hesabı için fiyat teklifi alınan firmalar yaklaşık maliyeti yüksek tutmak için gerçek piyasa rayiçlerine göre aşırı yüksek olan fiyatlar bildirmektedirler. Firmaların yaklaşık maliyet için bildirdiği fiyatlar ile ihalede teklif ettikleri fiyatlar arasında 2.000 katına varan farklar bulunması, yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerine uygun olarak hesaplanmadığını göstermektedir.

www.balioglu.net

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. Ayrıca aşırı yüksek fiyatların dikkate alınmaması sonucunda, gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmaya yetecek sayıda fiyat teklifi kalmaması halinde yeniden fiyat araştırması yapılması gerekmektedir.

1.060.167 TL yaklaşık maliyetli "Muğla İli Muhtelif İlçe Ve Mahallelerinde Kanalizasyon Şebeke Hattı Kesin Projelerinin Hazırlanması" hizmeti alımında, yaklaşık maliyet aşırı yüksek fiyat bildirimleri dikkate alınarak hesaplanmıştır. "Projelerin Coğrafi Bilgi Sistemine İşlenmesi" hizmeti için ihaleyi kazanan firma yaklaşık maliyet hesabında 50.000 TL 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.

Öte yandan, yaklaşık maliyet tutarı 85.002 TL olarak hesaplanan "Araştırma Çukuru Açılarak Zemin Etüt Çalışması Yapılması" hizmeti için ihaleyi kazanan firma yaklaşık maliyet hesabında 120.000 TL fiyat bildirmişken, ihaledeki teklifi 600 TL'dir. Bu durumda İdarenin yapması gereken firmaların tekliflerine müdahale etmek değil; 600 adet zemin etüdü

çalışmasının 600 TL bedel üzerinden mevzuata uygun olarak nasıl gerçekleştirilebileceğini sorgulamak olmalıdır.

Yaklaşık maliyetler piyasa rayiçlerinin çok üstünde belirlenmesi suretiyle işlevsiz hale getirilmektedir. Yaklaşık maliyetlerin ihalelerdeki en yüksek tekliflerin bile üstünde olduğu görülmektedir.

Kurum cevabında, yaklaşık maliyet hesabı ile ihalenin kısmi teklife açık olması arasında bağ kuruluyorsa da, ihalenin kısmi teklife açık olup olmamasının yaklaşık maliyet hesabı ile ilgisi bulunmamaktadır.

Tablo 7: Yaklaşık Maliyet Karşılaştırma

İhale Kayıt Numarası	İşin Niteliği	Yaklaşık Maliyet (TL)	En Yüksek Teklif (TL)	Sözleşme Bedeli (TL)
2014/177514	İçmesuyu yapım	2.043.302	1.506.420	1.245.758
2015/64621	İçmesuyu sondaj	709.511	634.990	348.660
2016/1303	İçmesuyu yapım	1.316.491	988.077	871.669
2016/279495	Arıtma tesisi	21.569.001	20.555.000	16.412.296
2016/309573	İçmesuyu yapım	1.029.584	810.216	675.042
2016/332180	Sondaj kuyusu	1.056.857	696.250	668.275
2016/387954	Baraj onarım	2.604.221	1.839.000	1.056.000
2016/227199	Proje hazırlama	11.108.333	8.200.000	6.980.000
2020/300650	Üst yapı tamirat	635.557	507.097	397.680
2020/602855	Mal alımı	2.760.300	1.935.000	1.609.200
2020/305287	Mal alımı	996.977	772.235	423.700

www.balioglu.net

2019/633252	Mal alımı	1.920.000	1.199.000	996.000
2019/207660	Elek. malzemesi	723.201	553.087	478.394
2019/126017	Dalgıç pompa	821.303	681.770	587.482
2019/97697	Yedek parça	382.638	208.517	182.997
2015/36814	G.enerjisi paneli	517.500	322.500	241.500
2020/35213	Elektrik enerjisi	48.559.600	45.258.750	42.245.535
2020/547458	Elektrik enerjisi	12.218.577	9.334.500	9.017.400
2020/547458	Elektrik enerjisi	62.677.872	50.996.150	49.623.730

www.balioglu.net

İhalelerde yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılması; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerinin dikkate alınmaması gerekmektedir.

BULGU 7: Temel Amacı Su Kayıplarını Azaltmak Olan Danışmanlık Hizmeti Mevzuata Uygun Olarak Yerine Getirilmediği Halde Yaptırım Uygulanmaması

Temel amacı su kayıplarını azaltmak olan danışmanlık hizmeti mevzuata uygun olarak yerine getirilmediği halde Danışmana yaptırım uygulanmadığı; mevzuata aykırı olarak iş artışı yapıldığı ve buna dayalı olarak süre uzatımı verildiği; işin kontrol ve denetiminin mevzuata uygun olarak yapılmadığı ve işe ilişkin gerekli tutanakların tutulmadığı görülmektedir.

A. Hizmetin Mevzuata Uygun Olarak Yerine Getirilmemesi

Danışmanlık hizmeti işi "Bodrum İlçesi İçme, Kullanma Suyu Mevcut Şebekelerinin Haritalanması, Hidrolik Modellerinin Oluşturulması, Planlanması ve Acil Eylem Planı Projelerinin Yapılması" olarak tanımlanmıştır. Bu hizmet kapsamında su kayıplarının azaltılmasına yönelik raporlar hazırlanacak ve İdareye sunulacaktır. Zira su kayıp oranı %50 seviyesinde olup, yasal sınırların çok üzerindedir.

Temel amacı su kayıplarını azaltmak olan danışmanlık hizmeti için 26.10.2016 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmeye göre işin süresi 30 aydır. Buna göre işin 30.04.2019 tarihinde bitirilmesi gerekmektedir.

Oysa bu tarihe kadar işin ancak %35'i tamamlanmıştır. 31.12.2019 tarihi itibariyle ise, işin tamamlanan kısmı %50 seviyesindedir. 31.12.2020 tarihi itibarıyla 50 ay geçmesine rağmen iş tamamlanmamıştır.

Kamu idaresinin cevabında, işin 24.12.2020 tarihinde tamamlandığı iddia edilmekteyse de, 01.06.2021 tarihi itibarıyla henüz kabulü yapılmamıştır.

Hizmetin gerçekleştirilmesinde iş programına uyulmadığı; danışmanın taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği görülmektedir.

4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu'nun "İdarenin sözleşmeyi feshetmesi" başlıklı 20'nci maddesinde,

"*Aşağıda belirtilen hallerde idare sözleşmeyi fesheder:*

a) *Yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi,*

...

Hallerinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir." denilmektedir.

Kanun'un "Sözleşmenin feshine ilişkin düzenlemeler" başlıklı 22'nci maddesinde ise,

"... 20'nci maddenin (a) bendine göre belirlenen sürenin bitimi, ... tarihi itibariyle sözleşme feshedilmiş sayılır. Bu tarihleri izleyen yedi gün içinde idare tarafından fesih kararı alınır. Bu karar, karar tarihini izleyen beş gün içinde yükleniciye bildirilir.

19, 20 ve 21 inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik

www.balioglu.net

Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncellenir. Güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki fark yükleniciden tahsil edilir.

Hakedişlerden kesinti yapılmak suretiyle teminat alınan hallerde, alıkonulan tutar gelir kaydedileceği gibi, sözleşmenin feshedildiği tarihten sonra yapılmayan iş miktarına isabet eden teminat tutarı da birinci fıkra hükmüne göre güncellenerek yükleniciden tahsil edilir.

Gelir kaydedilen teminatlar, yüklenicinin borcuna mahsup edilemez.

19, 20 ve 21'inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, yükleniciler hakkında 26'ncı madde hükümlerine göre işlem yapılır. Ayrıca, sözleşmenin feshi nedeniyle idarenin uğradığı zarar ve ziyan yükleniciye tazmin ettirilir." hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, yüklenicinin (danışmanın) taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ayrıca, sözleşmenin feshi nedeniyle idarenin uğradığı zarar ve ziyan yükleniciye tazmin ettirilir.

www.balioglu.net

Kamu kurumunun cevabında, danışmanlık hizmetinin sağladığı faydalar anlatılmaktaysa da; hizmet mevzuata uygun olarak zamanında yerine getirilmiş olsaydı, içme ve kullanma sularındaki kayıp kaçak oranları yasal sınırların çok üzerinde (yaklaşık %50) olmayacaktı.

B. Danışmanlık Hizmetinin İş Programına Uygun Olarak Yerine Getirilmemesi Hali İçin Ceza Belirlenmemiş Olması

İhale dokümanı ile sözleşmenin mevzuata uygun olmadığı; hizmetin iş programına uygun olarak yerine getirilmemesi hali için ceza belirlenmemiş olduğu; sadece işin zamanında bitirilmemesi için ceza oranı (onbinde iki) belirlendiği; bu cezanın da yapım işleri (onbinde altı) ile mal ve hizmet alımlarına (binde bir) göre düşük olduğu görülmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun *"Tip sözleşmeler"* başlıklı 5'inci maddesinde, *"Bu Kanun'un uygulanmasında uygulama birliğini sağlamak üzere mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Tip Sözleşmeler Resmi Gazete'de yayımlanır. İdarelerce yapılacak sözleşmeler Tip Sözleşme hükümleri esas alınarak düzenlenir. ... "* denilmektedir.

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Sözleşme tasarısı" başlıklı 17 nci maddesinde,

"(1) İdare, sözleşme tasarısını bu Yönetmeliğin ekinde yer alan tip sözleşmeyi esas alarak hazırlar.

(2) Tip sözleşmede boş bırakılan veya dipnota alınan hususlar, işin özelliğine ve sözleşme türüne (götürü bedel/birim fiyat) göre 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmayacak şekilde düzenlenir.

(3) İdare, tip sözleşmede düzenlenmeyen, ancak işin özelliğine göre düzenlenmesine gerek duyulan hususları, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, maddeler halinde düzenleyerek "Diğer Hususlar" bölümüne ekleyebilir." hükümleri yer almaktadır.

Danışmanlık Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşmenin "Cezalar ve kesintiler" başlıklı 17'nci maddesinin dipnotunda ise,

"(1) ... yüklenicinin işi süresinde bitirmemesi durumunda, İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için kesilecek ceza miktarı sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere oran olarak belirtilecektir. ... sözleşmenin feshedilmemesi halinde ise sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere idarece bu maddede belirlenecek oranda ceza uygulanacağı hususuna maddede yer verilecektir.

(2) Kısmi kabul öngörülen işlerde, yüklenicinin işin kısmi kabule konu olan kısmını süresinde tamamlamaması durumunda, İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için kesilecek ceza miktarı süresinde tamamlanmayan kısmın bedelinin % 1'ini geçmemek üzere oran olarak belirtilecektir. ...

(3) ... işin özelliği gereği sürekli tekrar eden işlerde, işin tekrar eden kısımlarının sözleşmeye uygun olarak gerçekleştirilmemesi halinde, idarece her bir aykırılık için ayrı ayrı uygulanmak üzere kesilecek ceza miktarı sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere oran olarak belirtilecektir. ...

(4) ... idarece gerek görülüyorsa diğer sözleşmeye aykırılık hallerinin neler olduğu belirlenecek ve bu aykırılıkların gerçekleşmesi durumunda İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için kesilecek ceza miktarı sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere oran olarak belirtilecektir. ... " denilmektedir.

www.balioglu.net

Danışmanlık hizmetine ilişkin sözleşme tasarısı ile sözleşmenin 17'nci maddesinde,

"Yüklenicinin işi süresinde bitirmemesi durumunda, İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin % 0,02'si (onbindeiki) oranında ceza miktarı kesilecektir. Ancak, gecikmeden kaynaklanan aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde, 4735 sayılı Kanunun 20'nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşme idarece feshedilecektir, sözleşmenin feshedilmemesi halinde ise sözleşme bedelinin % 0,02'si (onbindeiki) oranında ceza uygulanacaktır." düzenlemesi yer almaktadır.

Özel Teknik Şartnamede *"Danışman'ın İdare tarafından onaylanan iş programına uymaması durumunda İdari şartnamedeki cezai müeyyideler uygulanacaktır."* denilmektedir. Oysa İdari Şartnamede bu konuda hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda danışmanın iş programına uymamasının cezası bulunmamaktadır. Nitekim ceza da uygulanmamıştır.

Ayrıca Sözleşmenin 17'nci maddesinde belirtilen müeyyide belirsizlik içermektedir. Soyut belirleme yerine, hangi eyleme karşı hangi cezanın uygulanacağı somut olarak belirlenmesi zorunludur. Sözleşmede sadece işin zamanında bitirilmemesi için ceza oranı belirlenmiş olup, fakat hangi hallerde bu cezanın uygulanacağına ait bir açıklama bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Dolayısıyla sözleşmenin ceza maddesinin tip sözleşmeye uygun düzenlenmediği anlaşılmaktadır. İdarenin danışmanlık hizmeti alımı ihalelerinde mevzuatta yer alan tip sözleşmeyi dikkate alarak sözleşme tasarısı hazırlaması ve danışmanın iş programına uymaması halinde yaptırım uygulanması gerekmektedir.

Kamu kurumunun cevabında, yüklenicinin onaylı iş programı ve revize iş programı doğrultusunda taahhüdünü yerine getirdiği ve gerekli rapor, haritalama çalışmaları ve projeleri hazırlayarak idareye sunduğu savunuluyorsa da; rapor, haritalama çalışmaları ve projelerin hangi tarihlerde ve ne şekilde idareye sunulduğu ve bunların hangi şekilde uygun görülerek kabul edildiği belgelendirilememiştir.

C. Danışmanın Sorumluluklarını Yerine Getirmemesinin Yaptırımının Olmaması

İhale dokümanı ve sözleşmede Danışmanın sorumluluklarını yerine getirmemesi halinde uygulanacak ceza ve yaptırımların belirlenmediği; danışmanlık hizmeti mevzuata uygun olarak yerine getirilmediği halde yaptırım uygulanmadığı görülmektedir.

Özel Teknik Şartnamede Danışmanın sorumlulukları düzenlenmiştir:

"5.2 Danışmanının Görev ve Sorumlulukları

Birim fiyat tariflerinde belirlenen Hidrolik Modellemeleri oluşturacak ve Yönetim Sistemi ile uyumluluğunu sağlayacak hidrolik modelleme yazılımlarının, yönetim sistemi yazılımlarının, CBS yazılımlarının belirtilen sayıdaki lisanslarını alarak, en az bir tanesi iş boyunca olmak üzere işin bitiminde tümünü İdareye teslim edecektir.

Şebekenin sayısal ortama aktarılması için gerekli ölçüm cihazları Danışman tarafından karşılanacaktır.

Sahada yapılacak kayıp kaçak azaltma çalışmalarında kullanılacak gürültü kaydedici cihazlar, yeraltı mikrofonları danışman tarafından temin edilecektir.

Planlama ve modelleme çalışmalarında kullanılacak portatif debimetreler, kayıt özelliği olan basınçölçerler danışman tarafından temin edilecektir.

...

Danışman, İdare'nin belirleyeceği iki personeli iş süresince eğitecek, ve işin tüm safhalarında işe dahil edecektir. İdare personeli, saha çalışmaları, ofis çalışmaları ve eğitimlerin hepsinde aktif rol alacaktır.

6.1 Danışman Tarafından Sağlanacak Ekipmanlar

Danışmanın aşağıda belirtilen ekipmanları proje süresince iş yerinde bulundurması zorunludur. ...

Şebekenin altyapı haritasının çıkartılması, sayısal ortama aktarılması, basınç ve debi ölçümleri, için gerekli ölçüm cihazları proje süresince Danışman tarafından karşılanacaktır.

Hidrolik modelin hazırlanması ve uygulanması süresince kullanılacak proje süresince Danışman tarafından karşılanacaktır, işin sonunda idareye teslim edilecektir. Bu ekipmanlar aşağıda belirtilen tip ve özellikte olacaktır. (CAD programı / 5 kullanıcı lisansı ile birlikte, CBS Yazılımı / 3 kullanıcı lisansı ile birlikte, Yönetim Sistemi Yazılımı / 3 kullanıcı lisansı ile birlikte, Lisanslı İçmesuyu Hidrolik Modelleme Yazılımı / 3kullanıcı lisansı ile birlikte, İçme suyu şebeke ve isale çözüm programı / 6 kullanıcı lisansı ile birlikte)

www.balioglu.net

Genel ekipmanlar (Bilgisayar / En az 5 adet, A0 – Plotter / En az 2 adet, Araç / En az 4 adet 4x2 arazi aracı, Araç / En az 2 adet binek araç)

Danışman ayrıca işin süresi boyunca aşağıda belirtilen araçları şoförleri ile birlikte kontrol teşkilatının hizmetine sunacaktır. Bu süreç boyunca araçların tüm bakım, onarım, yakıt, sigorta, vergi ve harçları danışman tarafından karşılanacaktır (*4x2 açık kasalı arazi aracı / 2 adet, C sınıfı binek araç / 1 adet).*

... Danışmanlık Hizmetlerini gerçekleştirmek üzere tüm diğer gerekli ulaşım faaliyetlerine ait masrafları kendisi karşılayacaktır.

...

6.3 Danışman Personeli

Danışman, Şartnamede belirtilen görevlerin gerçekleştirilmesi için yeterli yetenek ve deneyime sahip olan personel ekibini sağlayacaktır."

www.balioglu.net

Bu düzenlemelere göre, Danışmanın yazılım lisanslarını alarak, en az bir tanesi iş boyunca olmak üzere işin bitiminde tümünü İdareye teslim etmesi zorunludur. Ancak bu sorumluluğun yerine getirilmemesinin yaptırımı ve cezası belirlenmemiştir.

Aynı şekilde, Danışmanın Şartnamede belirtilen görevlerin gerçekleştirilmesi için yeterli yetenek ve deneyime sahip olan personel ekibini sağlamaması halinde de, ceza ve yaptırım bulunmamaktadır. Ayrıca gerekli nitelikte ekipmanı bulundurmamanın da yaptırımı yoktur. Nitekim 4 yıl boyunca hiç bir ceza uygulanmamıştır.

Düzenlemede İdare personelinin eğitimine ilişkin olarak, *"Danışman, İdare'nin belirleyeceği iki personeli iş süresince eğitecek, ve işin tüm safhalarında işe dahil edecektir. İdare personeli, saha çalışmaları, ofis çalışmaları ve eğitimlerin hepsinde aktif rol alacaktır."* denilmektedir. Ancak İdare personelinin, işin tüm safhalarında işe dahil edilmemesi ve saha çalışmaları, ofis çalışmaları ile eğitimlerin hepsinde aktif rol verilmemesi halinde uygulanacak yaptırımlar belirlenmemiştir.

Öte yandan danışmanlık hizmetinin "Nüfus ve Su İhtiyaçları Raporu Teslimi", "Hidrolik Modelleme Yazılımı Seçim Raporu Teslimi", "Hidrolik Modelleme Sonuç Raporu Teslimi", "Yatırım Gereksinimleri Belirleme Raporu Teslimi", "Şebeke Değerlendirme Raporu (Nihai

Rapor) Teslimi" aşamaları bulunmaktadır. Ancak bu raporların zamanında İdareye teslim edilmemesinin de cezası ve yaptırımı bulunmamaktadır.

Kamu kurumunun cevabında, bulguda yer alan tüm raporların iş sonunda hazırlanarak idareye sunulduğu savunuluyorsa da, bu raporların hangi tarihlerde idaye sunulduğu ve bu raporların hangi şekilde uygun görüldüğü belgelendirilememiştir. Ayrıca sözleşmeye göre, bu raporların teslim aşamaları bulunmakta olup, raporların iş sonunda değil zamanında teslim edilmesi gerekmektedir.

D. Mevzuata Aykırı Olarak İş Artışı Yapılması ve Buna Dayalı Olarak Süre Uzatımı Verilmesi

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; sözleşmeye 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.

www.balioglu.net

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. Ayrıca İdare tarafından öngörülemeyen bir durum söz konusu değildir ve iş artışı yapılmasını zorunlu kılan bir gerekçe bulunmamaktadır.

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. Nitekim 31.12.2020 tarihi itibarıyla 5.469.166 TL fiyat farkı ödenmiştir.

Yüksek tutarlı fiyat farklarının İdare ile Danışmanın öngöremeyeceği şekilde ÜFE oranlarındaki beklenmeyen fiyat artışlarından kaynaklanmakta olduğu ileri sürülüyorsa da, mevzuata aykırı olarak iş artışı yapılmasaydı iş 30.04.2019 tarihinde bitirilmiş olacaktı.

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.

Öte yandan iş artışından dolayı 03.02.2020 tarihinde harcama yetkilisi onayıyla 178 gün daha süre uzatımı verilmiştir. Bu süre uzatımının nedeni, iş artışına ilişkin altyapının İdare tarafından hazırlanmamasıdır. Söz konusu onayda, *"Bu bağlamda alt bölge imalatlarında yaşanan gecikmeden dolayı verilecek süre uzatımı, debimetre ve enerji temininin sağlanmasından sonra değerlendirilmek kaydıyla, iş artışından dolayı tarafınıza 178 (yüzyetmişsekiz) gün ilave süre verilerek işin bitim tarihi 27.07.2020 tarihine uzatılmıştır."* ifadesine yer verilmiştir. Süre uzatımının harcama yetkilisi tarafından yapılması mevzuata uygun olmadığı gibi; iş artışına ilişkin süre uzatımları 448 güne ulaşmıştır.

İş artışı nedeniyle verilen süre uzatımları iş artışı miktarı ile de orantılı değildir. %19 oranında iş artışı yapıldığı halde, işin süresi %50 oranında artırılmıştır. Ayrıca iş artışı 28.05.2018 tarihinde yapıldığı halde, buna dayalı olarak süre uzatımı 28.08.2019 tarihinde onaylanmıştır. Bütün bu mevzuata aykırı uygulamalar sonucunda, su kayıplarını azaltmaya yönelik raporlar zamanında hazırlanamamış ve İdareye sunulamamıştır.

Kamu kurumunun cevabında, dayanağı iş artışı olan 270 günlük süre uzatımının 7161 sayılı Kanun ile verilen geçici ve istisnai haktan yararlanarak da alınabileceği iddia edilmekteyse de; mevzuata aykırı olarak iş artışı yapılmasaydı, 7161 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihte danışmanlık hizmeti işi %90 oranında tamamlanmış olacaktı.

E. İşin Kontrol ve Denetiminin Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması ve İşe İlişkin Gerekli Tutanakların Tutulmaması

İşin kontrolü için İdareye 2 adet 4x4 arazi aracı ve bir adet binek araç şoförleri ile birlikte yakıt dahil olarak tahsis edilmesine rağmen, işin kontrol ve denetiminin mevzuata uygun olarak yapılmadığı; gerekli tutanakların tutulmadığı ve yaptırım uygulanmadığı görülmektedir.

www.balioglu.net

Kontrol teşkilatı, işlerin fiilen yürütüldüğü dönemde denetimle görevlendirilen kişiler olduğundan dolayı, sözleşme süreci içerisinde aktif rol almaları zorunludur. Kontrol teşkilatı ile idare, kontrol teşkilatı ile danışman arasında yapılacak her türlü iletişim yazılı olacaktır. Yazılı iletişim hukuki sorunların ortaya çıkmasında ispat mekanizması olarak kullanılabileceği gibi tarafların haklarını da koruyucu bir yöntem olarak kabul edilecektir.

Danışman, bütün işleri kontrol teşkilatının sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorundadır. Burada danışmanın verilen talimatı sorgulama hakkı sadece talimatın ihale dokümanına aykırı olması halinde mümkündür. Dolayısıyla, ihale dokümanına aykırılık içermeyen talimatların Danışman tarafından yerine getirilmesi zorunludur.

4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu'nun;

"Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 28'inci maddesinde,

"Muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri, yapı denetim görevlileri ve ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin, görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturulması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. …"

"Danışmanlık hizmeti sunucularının sorumluluğu" başlıklı 32'nci maddesinde,

"Danışmanlık hizmetlerinde; tasarım hatası, uygulama yanlışlığı, denetim eksikliği, hatalı yaklaşık maliyet tespiti, işlerin yürürlükteki mevzuata uygun olarak yapılmaması, meslek ahlakına uygun davranılmaması, bilgi ve deneyimin idarenin yararına kullanılmaması ve benzeri nedenlerle meydana gelen zarar ve ziyandan hizmet sunucusu doğrudan, yapı denetimi hizmetinin sunulduğu durumda ise yapım işini üstlenen yüklenici ve alt yüklenicilerle birlikte onbeş yıl süre ile müteselsilen sorumludur."

denilmektedir.

Sözleşmenin feshi, süre uzatımı, iş artışı ve kabul hususlarında kontrol teşkilatı idareye görüş bildirir. İş artış veya eksilişi olacağı zaman, sözleşmenin fesih veya tasfiyesi gündemde olduğu hallerde, kararı verecek makama, harcama yetkilisine, yazının kontrol teşkilatı

www.balioglu.net

tarafından yazılması ve altına harcama yetkilisinin imza atması da kontrol teşkilatının görüş bildirme yetkisinin yerine getirildiği anlamına gelecektir.

Sözleşme konusu iş süreklilik gösteren bir mahiyette ise, işin yapılmasına ilişkin kayıtlar sözleşmesinde belirtilen sıklıkta tutulur ve bu tutanaklar yüklenici tarafından da imzalanır. İşlerin eksik, kötü ve sözleşmeye aykırı olarak yapılması durumunda sözleşmede belirtilen cezalar uygulanır. Sözleşme tasarısının 19 uncu maddesinde işin yürütülmesine ilişkin kayıt ve tutanakların hangi sıklıkla tutulacağına ve neleri ihtiva edeceğine yönelik düzenlemelerin idareler tarafından yapılması gerekir.

Danışmanlık Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşmenin;

"Kontrol teşkilatı ve yetkileri" başlıklı 19'uncu maddesinde,

"İşin, Sözleşme ve eklerinde tespit edilen standartlara (kalite ve özelliklere) uygun yürütülüp yürütülmediği İdare tarafından görevlendirilen Kontrol Teşkilatı aracılığıyla denetlenir. Kontrol Teşkilatı, yapılan işlere ilişkin kayıtları tutar ve işlerin ilerleme durumu hakkında İdareye rapor verir."

"İşin yürütülmesine ilişkin kayıt ve tutanaklar" başlıklı 20'nci maddesinin dipnotunda,

"İşin yürütülmesi sırasında Danışman ile birlikte Kontrol Teşkilatı tarafından tutulması öngörülecek kayıt ve tutanaklar belirtilecektir."

"İş programı" başlıklı 21'inci maddesinde,

"21.1. Danışman, işe başlama tarihinden itibaren ... takvim günü içinde, üstlenilen Danışmanlık hizmeti için İdarenin belirleyeceği şekilde ayrıntılı bir İş Programı düzenler ve İdarenin onayına sunar. ...

21.1.1.İş Programlarında, işe ilişkin teknik belgeler, proje, rapor ve benzeri diğer belgelerin idareye hangi sıra ile, hangi tarihlerde verileceğinin belirtilmesi gereklidir.

21.3. Danışman İdarece onaylanmış İş Programına aynen uymak zorundadır. ... "

"Revize program" başlıklı 22'nci maddesinde ise,

"22.1. İşe ilişkin İdarece onaylanan bir süre uzatımı bulunduğu veya herhangi bir zamanda Kontrol Teşkilatı, İşlerin fiili ilerlemesinin onay verilmiş bulunan programa uymadığı görüşüne vardığı takdirde, Danışman, İdarenin talebi üzerine on gün içinde İşlerin öngörülen

www.balioglu.net

Tamamlanma Süresi içinde bitirilmesini sağlamak üzere bir Revize Program hazırlayarak İdareye sunacaktır."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, kontrol teşkilatı; işlerin denetimini yapar, yapılan işlere ilişkin kayıtları tutar ve işlerin ilerleme durumu hakkında İdareye rapor verir. Danışmanın İdarece onaylanmış İş Programına aynen uyup uymadığını denetlemek kontrol teşkilatının görevidir. Ayrıca kontrol teşkilatı, gerekli nitelikte ekipman ile personelin bulundurulup bulundurulmadığını; iki idare personeline işin her safhasında aktif görev verilip verilmediğini; eğitim programının şartname ve sözleşmeye uygunluğunu denetleyecektir. Bu kontrol ve denetimlerin tutanakla belgelendirilmesi zorunludur.

Danışmanlık hizmet alımı ile diğer hizmet alımı işlerinin kontrol ve denetiminin mevzuata uygun olarak yapılması; gerekli tutanakların tutulmaması ve hizmetlerin mevzuata uygun olarak yerine getirilmemesi halinde bu tutanaklara dayanılarak yaptırım uygulanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Yapım İşleri ile Mal ve Hizmet Alımı İhaleleri Kapsamında Mevzuatta Yer Alan Sınırlamalara Tabi Olmaksızın Taşıt Edinilmesi ve Bu Taşıtların Tasarruf İlkelerine Uygun Olmayan Şekilde Kullanılması

Yapım işleri ile mal ve hizmet alımı ihaleleri kapsamında mevzuata aykırı olarak taşıt edinildiği; ihale dokümanlarında bu araçların kullanım amacı ve şeklinin belirtilmediği; bu taşıtların şoförlü ve akaryakıt dahil olarak tahsis edilmesinin şart koşulduğu; taşıtların işin süresi boyunca katedeceği mesafeler ile araç şoförlerinin yapacakları mesainin belirsiz olduğu; taşıtların Cumartesi-Pazar ve resmi tatil günlerinde bile sınırlamaya tabi olmaksızın her türlü işte kullanıldığı; bütün bu mevzuata aykırı uygulamalar sonucunda, ihalelerde rekabetin sınırlandırıldığı ve yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarının yüksek maliyetle gerçekleşmesine neden olunduğu tespit edilmiştir.

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

Anılan Kanunu'nun "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.

Öte yandan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin yüklenicilere aldırılması" başlıklı (49.1.) numaralı maddesinde,

" İdareler tarafından, ihale dokümanında ihale konusu işin yürütülmesi sırasında kontrol aracı, bilgisayar, telefon, faks vb. araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceği yönünde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

İhale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesi yükleniciden istenilemez. Ancak ihale konusu işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olması, kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, ihale dokümanında araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılması mümkündür." denilmektedir.

www.balioglu.net

Bu hükme göre, ihale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesi yükleniciden istenilemez. İhale kapsamına dahil edilecek taşıtların işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olması zorunludur. Ayrıca işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olan taşıtların (kontrol aracı) kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında açık olarak belirtilmesi de zorunludur.

Yapım işleri ile mal ve hizmet alımı ihaleleri kapsamında İdareye tahsis edilecek taşıtların (şoförlü ve yakıt dahil olarak) hangi amaçla ve ne şekilde kullanılacağı; yaklaşık kaç kilometre yol katedecekleri; taşıt şoförlerinin ne kadar mesai yapacağı belirsizdir. Bu belirsizlikler ihalelerde rekabeti sınırlandırmakta ve tekliflerin yüksek tutulmasına yol açmaktadır.

Oysa İdareye daha önce benzeri işleri yapmış olan yükleniciler, taşıtların ne şekilde kullanıldığını; yaklaşık olarak kaç kilometre yol gideceklerini; taşıtların iş süresince yaklaşık ne kadar yakıt tüketeceklerini; taşıt şoförlerinin yaklaşık olarak kaç saat çalıştırılacağını ve personel maliyetinin ne kadar olacağını bilmektedir. Diğer isteklilerin ise, sözleşme tasarıları

ve şartnamelerde yer alan taşıt tahsisi konusundaki hükümleri inceleyerek bu sonuçlara ulaşma imkanı bulunmamaktadır.

İhale dokümanlarında araç tahsisi konusunda;

" İdare, tahsis edilen bu araçların her türlü kullanım hakkına sahiptir.

Yüklenici tarafından tahsis olunan otoların sürücü, bakım, yakıt ve diğer tüm masrafları işin devamı süresince yükleniciye aittir.

Cumartesi, Pazar ve Resmi tatil dahil 3 (üç) adet oto idarenin altında çalışacak ve yine her türlü masrafı yükleniciye ait olacaktır" ifadeleri yer almaktadır.

Yapım işleri ile mal ve hizmet alımı ihale dokümanlarında, benzeri ifadeler bulunmaktadır. Ayrıca ihale dokümanlarına,

"İşin devamı süresince ve çalışılmayan devrede oto arıza, kaza vs. nedenlerle işe çıkmazsa yüklenici bu araç yerine yine aynı sınıfta yeni araç tahsis edecektir. Bu işlem yapılmadığı takdirde yine her bir gün için 300 TL para cezası kesilir ve iade olunmaz." şeklinde hükümler konulmaktadır.

www.balioglu.net

Buna göre, çalışılmayan dönemde arıza, kaza vs. nedenlerle işe çıkamayan araç yerine anında aynı özelliklere sahip yeni araç tahsis edemezse yüklenici her gün 300 TL ceza ödeyecektir. Bu durumda, çalışılmayan dönemde kaza nedeniyle işe çıkamayan araç yerine anında aynı özelliklere sahip yeni araç tahsis edememenin cezası ile işin şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yapılmamasının cezası aynıdır.

Muğla İli Muhtelif İlçe Ve Mahallelerinde Kanalizasyon Şebeke Hattı Kesin Projelerinin Hazırlanması Hizmeti Alımı (2018/638312) işine ilişkin Sözleşme Tasarısının (36.2.) numaralı "Hizmet Otoları" başlıklı maddesinde,

"İhale konusu işin denetim amacıyla, yüklenici sözleşmenin imzalanmasından itibaren on gün içinde kabul yapılıncaya kadar, işte kullanılmak üzere idarenin emrine; 1 (bir) adet en az 2016 model, üzerlerine yakıt için taşıt tanıma sistemi takılmış, 4x4 şoförlü SUV arazi aracı tahsis edecektir.

... İdare, tahsis edilen bu araçların her türlü kullanım hakkına sahiptir. Yüklenici tarafından tahsis olunan otoların sürücü, bakım, yakıt ve diğer tüm masrafları işin devamı süresince yükleniciye aittir.

Cumartesi, Pazar ve Resmi tatil dahil 1 (bir) adet oto idarenin altında çalışacak ve yine her türlü masrafı yükleniciye ait olacaktır. ... " denilmekte olup, bu işe ilişkin özel teknik şartnamenin (13.6.) numaralı maddesinde, İdarenin şoförlü ve yakıt dahil olarak her türlü kullanım hakkına sahip olduğu bu aracın bir gün içinde yaklaşık 250 kilometre yol gideceği vurgulanmaktadır.

Projelerin hazırlanması hizmeti için 25.02.2019 tarihinde 515.955 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır. Bir yıl boyunca İdarenin şoförlü ve yakıt dahil olarak her türlü kullanım hakkına sahip olduğu bu aracın (4x4 şoförlü SUV arazi aracı) iş süresince yaklaşık 100.000 kilometre yol gidecektir. Bu nedenle, aracın sürücüsünün personel maliyeti ile bakım, yakıt ve diğer tüm masrafların sözleşme bedeli içindeki yeri azımsanamayacak kadar yüksektir. Ayrıca yüklenici istenilen özellikte aracı anında tahsis edemediği takdirde her gün 300 TL ceza ödeyecektir.

Kamu idaresinin cevabında, 2018/638312 ihale kayıt numaralı proje hazırlama hizmeti kapsamında yükleniciye herhangi bir ödeme yapılmadığı iddia edilmekte ise de; bir yıl boyunca İdarenin şoförlü ve yakıt dahil olarak her türlü kullanım hakkına sahip olduğu 4x4 şoförlü SUV arazi aracı, iş süresince yaklaşık 100.000 kilometre yol gidecektir. Bu araca ilişkin bütün giderler sözleşme bedeline dahil olup, istekliler tekliflerini buna göre vermektedir.

www.balioglu.net

05.01.1961 tarih ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "*Kanunun şümulü*" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyeler tarafından kullanılacak taşıtların, kapsam dahilinde olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 12'nci maddesine dayanılarak, Bakanlar Kurulu tarafından "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" yürürlüğe konulmuş olup söz konusu Esas ve Usuller'in "*Kapsam*" başlıklı 2'nci maddesinde de; 237 sayılı Kanun'a tabi olan kurumlar ve taşıtların kapsam dahilinde olduğu vurgulanmıştır.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Esaslar'ın; "*Temel Amaç*" başlıklı 5'inci maddesinde; "*Kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı yoluyla karşılanmasının temel amacı, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanmasıdır.*" hükmü yer almaktadır.

02.10.2014 tarihli 2014/6814 sayılı "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar" ile anılan Usul ve Esaslar'ın "*Genel esaslar*" başlıklı 6'ncı maddenin (1) ç) bendinde; "*Taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz*

olarak edinilebilecektir." denilmek suretiyle yakıt dahil araç kiralama uygulamasına son verilmiştir.

Ayrıca söz konusu maddenin (1) c) bendinde, *"Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde yer alanlar ile güvenlik önlemli (zırhlı) araçlar ve koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar dışında kullanılacak binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacmi 1600 cc'yi geçmeyecektir."* hükmü yer almaktadır.

Söz konusu maddenin (2) a) bendinde ise, *"Şoför giderleri hariç yapılan taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli (katma değer vergisi hariç, her türlü bakım-onarım, sigorta ve benzeri giderler dahil), taşıtın Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve harcama talimatının verildiği yılın ocak ayı itibarıyla uygulanacak Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değerinin %2'sini aşmayacaktır."* denilmektedir.

İdare tarafından yapım işleri ile hizmet alımları kapsamında mevzuatta yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın taşıt edinilmiş ve bu taşıtlar "*kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan, bütçe olanaklarıyla uyumlu bir biçimde kullanımının sağlanması"* amacına uygun olmayan şekilde kullanılmıştır.

www.balioglu.net

31.05.2017 tarihinde açık ihale usulü ile gerçekleştirilen sodyum hipoklorit (sıvı klor) alımı ihalesine ilişkin olarak açılan davada, *"idareye ayrıca 7 adet 4x4 arazi aracı tahsis edilmesine ilişkin hükümlerin hukuka aykırı olduğu"* gerekçesiyle, davacı tarafın iddiaları yerinde bulunarak bahse konu ihalenin iptaline karar (Ankara 17. İdare Mahkemesi 27.11.2017 tarihli 2017/2356 E. 2017/3313 K. sayılı kararı) verilmiştir.

MUSKİ tarafından Yerel Mahkeme kararına karşı temyiz kanun yoluna başvurulmuş ve Danıştay 13. Daire tarafından 14.05.2018 tarihli ve 2018/951 E. 2018/1696 K. sayılı kararı ile Yerel Mahkeme kararının onanmıştır.

Bu kararda, *" 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilmesinin hukuken mümkün olmadığı"* vurgulanmaktadır.

Bahse konu kararın gerekçesinde;

" ... idarenin kullanımına bırakılacağı belirtilen 7 adet aracın, ihale konusu hizmetin asli sorumlusu olan idarenin yürütmekle yükümlü olduğu asli hizmetlerden olan denetim ve

takip işlerinden olup, idarenin kendi personeli ve araçları ile bu hizmeti yerine getirmesi gerektiği, dağıtımı ve teslimatı yükleniciye ait olan sıvı klor alımı işi niteliği itibariyle idarenin yürütmekle yükümlü olduğu asli hizmetlerden olan denetim ve takip işlerinde kullanılacak araçların temini işi arasında doğal bir bağlantı olmadığından iddianın hukuki bulunduğu ...' şeklinde hüküm kurularak Yerel Mahkeme kararının onanmasına karar verilmiştir.

Kamu idaresinin cevabında, taşıtların denetim amacıyla kullanıldığı savunuluyorsa da, proje hazırlama hizmetinin denetimi için 4x4 şoförlü SUV arazi aracının bir yıl boyunca yaklaşık 100.000 kilometre yol gitmesinin hukuki ve teknik açıdan geçerliliği bulunmamaktadır. İdare yapım işleri ile mal ve hizmet alımları kapsamında edindiği taşıtları, Cumartesi-Pazar ve resmi tatil günleri dahil hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın her türlü işte kullanılmaktadır.

Kamu idaresinin cevabında, tahsis edilen taşıtların kimler tarafından, hangi tarihlerde, hangi yerlerde, hangi işler için kullanıldığı, kaç kilometre yol gittikleri ve araç şöferlerinin ne kadar mesai yaptığına ilişkin hiçbir belge de sunulmamıştır.

www.balioglu.net

Yapım işleri ile mal ve hizmet alımı ihalelerinin saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi zorunludur.

İdarenin taşıt ihtiyaçları için ise, mevzuatta belirlenen ilkeler ve kamudaki taşıt giderlerini asgari seviyeye indirmeyi amaçlayan sınırlamalara uyularak yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarından ayrı olarak ihale yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
https://www.sayistay.gov.tr

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**
Doğrudan Teminle Elektrik Alımlarında Dağıtım Şirketleri ile Sözleşme Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında dağıtım şirketi ile sözleşme imzalanmıştır.
Dünya Bankasından Sağlanan Kredilerin Amacına Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Dünya Bankasından sağlanan krediler 2020 yılında amacına uygun olarak kullanılmıştır.
Ecrimisil Bedellerinin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Ecrimisil bedelleri 2020 yılında mevzuata uygun olarak hesaplanmıştır.
İçme Sularındaki Kayıp Oranlarının Yasal Sınırlara İndirilememesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İçme sularındaki kayıp oranlarının yasal sınırlara indirilmesi çalışmaları devam etmektedir.
İdareden Kaynaklanan Nedenlerle Yatırım Projelerinin Zamanında Tamamlanamaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yatırım projelerinin tamamlanmasına ilişkin çalışmalar mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmiştir.
İhale Süreçlerine İlişkin Eksiklikler Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İhale süreçlerine ilişkin eksiklikler 2020 yılında giderilmiştir.
İhalelerde Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi İçin Yeterli Ölçüde Fiyat Araştırması Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular Bölümünde BULGU 6: "İhalelerde Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması ve Yaklaşık Maliyetlerin Çok Yüksek Belirlenerek İşlevsiz Hale Getirilmesi" olarak yer almaktadır.

www.balioglu.net

Su Kaynaklarının Korunmasına İlişkin Yeterli Tedbirin Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında su kaynaklarının korunmasına ilişkin mevzuata uygun tedbirler alınmıştır.
Taşınmaz Kira Bedellerinin Hatalı Güncellenmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Taşınmaz kira bedelleri 2020 yılında mevzuata uygun olarak güncellenmiştir.
Su Kaynağı Kiralama İhalelerinde Rekabetin Sağlanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Su kaynağı kiralama ihalelerinde 2020 yılında rekabet sağlanmıştır.
Taşınmazlar İle Su Kaynaklarının Kiraya Verilmesinde Rayiç Bedelin Esas Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Taşınmazlar İle su kaynaklarının kiraya verilmesinde 2020 yılında rayiç bedel esas alınmıştır.
Elektrik Dağıtımına İlişkin Tesislerin Dağıtım Şirketlerine Devredilmemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Elektrik dağıtımına ilişkin tesislerin dağıtım şirketlerine devredilmesi çalışmaları devam etmektedir.
Bilgi ve Belge Güvenliğinin Sağlanmasına İlişkin Önlemlerin Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bilgi ve belge güvenliğinin sağlanmasına ilişkin önlemler alınmıştır.
Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Gelir Gider Farkının Mali Saydamlık İlkesine Uygun Olarak Muhasebeleştirilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken gelir gider farkı mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmiştir.
Geçici Kabulü Yapılan Yapım İşi Tutarlarının İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Geçici kabulü yapılan yapım işi tutarları mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmiştir.

www.balioglu.net