



YAP – İŞLET – DEVRET
MODELİ İLE YAPILAN
**“İZMİT ŞEHİRİ KENTSEL VE
ENDÜSTRİYEL SU TEMİNİ PROJESİ”**
HAKKINDA SAYIŞTAY RAPORU

Nisan – 2002

*832 sayılı Sayıştay Kanununun 28'inci maddesine göre düzenlenen
bu Raporun Sayıştay Genel Kurulunun 11.4.2002 tarih ve 5022/1 sayılı
kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.*

KISALTMALAR

BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
HM	: Hazine Müsteşarlığı
İBB	: İzmit Büyükşehir Belediyesi
İSAŞ	: İzmit-Su Anonim Şirketi
İzmit Su Projesi	: İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi
DEİ Genel Müdürlüğü	: Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü
DPT Müsteşarlığı	: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
DSİ Genel Müdürlüğü	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
İSKİ Genel Müdürlüğü	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSU Genel Müdürlüğü	: İzmit Su Genel Müdürlüğü
USSA	: Uygulama ve Su Satış Anlaşması
YİD	: Yap-İşlet-Devret
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
YSGM	: Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü

ÖZET

Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli, yüksek maddi kaynak ve ileri teknoloji gerektiren otoyol, köprü, tünel, liman, hava limanı, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi ve kanalizasyon, elektrik üretim, iletim ve dağıtımı, haberleşme, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar vb. yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak için getirilmiş olup bu modelde kamu finansman sıkıntısının bulunması nedeniyle oluşan finansman açığının yerli ve yabancı özel kesim tarafından sağlanacak kaynaklarla giderilmesi amaçlanmıştır. Kamu kesimi model kapsamında inşa edilen tesislerin yatırımı için kaynak ayırmamakta, sadece bu tesislerde üretilen mal ve hizmetlerin satın alınmasını garanti etmektedir.

Hazine bugüne kadar 40 adet YİD projesi için garanti vermiştir.

İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi (İzmit Su Projesi) 3996 sayılı Kanuna göre YİD modeli kapsamında yapılan ilk iş olup, projenin tasarlanması, yürütülmesi ve işletilmesi aşamalarında ortaya çıkan olumsuzluklar nedeniyle Hazine verdiği ürün satın alma garantisi çerçevesinde iki yıl içerisinde (1999-2000) 387 milyon ABD Doları tutarında su faturası ödemek zorunda kalmıştır. Üstelik bedeli ödenen su, herhangi bir şekilde kullanılamamıştır. Tesislerin işletme süresinin 15 yıl olduğu dikkate alındığında; yapılacak ödeme kalan yıllarda (18.01.2014 tarihine kadar) artarak devam edecektir.

Başlangıçta, Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü tarafından klâsik yöntemle tamamlanması planlanan tesislerin, YİD modeli ile tamamlanmasına ilişkin olarak Hazine Müsteşarlığı ve İzmit Belediyesi; tesislerin ileri bir teknoloji gerektirmediği, İzmit Belediyesinin bu tesislerde üretilen suya ihtiyacı olmadığı ve üretilen suyun birim fiyatının yüksekliği nedeniyle satılamayacağından Hazinesinin sübvans etmek zorunda kalacağı gibi nedenlerle olumsuz görüş bildirmişlerdir. Ancak geçen süreç içinde her iki kurum da bu görüşlerini değiştirmiş ve projenin YİD modeli ile tamamlanması yönünde alınan Belediye Meclisi Kararına dayanılarak 1990 yılından başlayarak 1996 yılına kadar geçen süre içinde, eşgüdümü Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı tarafından yürütülen çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda proje, bazı yatırımların YİD modeliyle yapılmasını düzenleyen 3996 sayılı Kanun ile uygulamaya ilişkin 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının (BKK) yürürlüğe girmesini müteakip 3996 sayılı Kanunun

4047 sayılı Kanunla değişik Geçici 1'inci maddesine dayanarak Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından verilen 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı Karara istinaden YİD modeli kapsamına alınmıştır.

Projenin planlama aşamasından bitimine kadar ve hatta işletme döneminde yapılan birçok işlem yürürlükteki mevzuata aykırı olarak gerçekleşmiş ve böylece birçok olumsuz sonuca yol açılmıştır. Şöyle ki:

- İzmit Su Projesi, 3996 sayılı Kanunun 4047 sayılı Kanunla değişik Geçici 1'inci maddesinde belirtilen “*YİD modeline göre başlamış ve devam eden iş*” kapsamında olmadığı halde 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı YPK kararına istinaden YİD modeli kapsamına alınmıştır.
- Oysa proje yeni başlamış bir projedir. 3996 sayılı Kanun hükümleri ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılan 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında yer alan esasların tümünün bu projeye uygulanması zorunlu iken, söz konusu Kararnamenin ihale koşulları ile ilgili hükümleri uygulanmayarak haksız rekabete sebep olunmuş; bu da projenin yatırım maliyetinin benzer işlere göre çok yüksek olması sonucunu doğurmuştur. DSİ Genel Müdürlüğü tarafından klâsik ihale yöntemi ile başlanılan Yuvacık Barajının, YİD modeli ile tamamlanmasına karar verilmesi üzerine konsorsiyumun projenin yapım ve işletilmesi ile ilişkin olarak verdiği ilk teklifinde toplam yatırım tutarı 480 milyon ABD Doları iken, tesislerin ticari işletmeye açıldığı tarih itibariyle revize edilerek 890,9 milyon ABD Dolarına yükselmiştir.
- YİD modeli ile İzmit Su Projesi kapsamında inşa edilen Yuvacık Barajı Arıtma Tesisleri ve İsale Hatlarının yatırım maliyetleri, DSİ Genel Müdürlüğü tarafından dış kaynaklı kredi temin edilerek yürütülen ve benzer iş niteliğinde olan:
 - İzmir Tahtalı Barajı, Arıtma Tesisi ve İsale Hatları,
 - İstanbul Yeşilçay-Yeniemiirli Arıtma Tesisi,
 - Diyarbakır İçme ve Sanayi Suyu Temini,

Projelerinin maliyetleri ile karşılaştırılmış ve bu karşılaştırma sonucunda İzmit Su Projesinin isale hattı ve su arıtma tesisi maliyet bedellerinin benzer projeler olarak irdelenen projelerin isale hattı ve arıtma tesisi maliyet bedellerinden 3 ilâ 9 kat daha yüksek olduğu görülmüştür.

- Projenin en büyük sorunu yüksek maliyettir. YİD modelinde projenin toplam maliyeti üretilen malın (suyun) birim fiyatına aynen yansımaktadır.

Buna modelin 15 yıla sınırlı olması hususu eklendiğinde satılacak suyun birim fiyatı ortalama 4 ABD Doları gibi oldukça yüksek bir hale gelmektedir. Nitekim İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin (İSKİ) projeden su almayı reddetmesinin nedeni de birim fiyatın yüksekliğidir.

İzmit Büyükşehir Belediyesi (İBB) bünyesinde kurulu İzmit Su (İSU) Genel Müdürlüğü de birim fiyatı yaklaşık 4 ABD Doları olan bu suyu nihai tüketicisine 25 sent gibi oldukça düşük bir fiyata satmaktadır. Kayıp ve kaçaklar da dikkate alındığında bu fiyat 10 sente kadar düşmektedir.

- Şirket tarafından getirilmesi gereken özsermaye projenin toplam yatırım tutarının % 15'i oranında kalmış ve YİD modeli ile öngörülen yabancı sermaye transferi düşük oranda gerçekleşmiştir.
- Taraflar arasında Uygulama ve Su Satış Anlaşmasının (USSA) imzalandığı 24.08.1995 tarihinde Türk Hukukunda henüz yerini almamış olan "*Uluslararası Tahkim*"e sözleşmede yer verilmek suretiyle hukuka aykırı bir düzenleme yapılmıştır.
- İBB; Kararname ile kendisine verilen denetim görevini yerine getirmemesi ve YİD modeli ile yapılan tesislerde üretilen mal ve hizmetlerin bedellerini tespit yetkisi kendisine ait iken USSA ile bu yetkiyi Şirkete devretmesi sonucunda, Şirketin bu yetkiyi kullanarak yatırım ve işletme maliyetlerine yansıtılmaması gereken bazı giderleri su faturalarına yansıtmasına ve bunun sonucunda da garantör sıfatıyla Hazine tarafından yapılan ödeme miktarının usulsüz olarak yükselmesine sebep olmuştur.
- USSA imzalanmadan önce Hazinenin görüşü, imzalandıktan sonra da YPK'nın onayı alınmamıştır.
- İBB; kendisi için sağladığı birtakım olanakların yanı sıra tesisten yararlanacak çevre belediyelerinin de İzmit-Su Anonim Şirketine (İSAŞ) yönelik yasal olmayan istekleri için aracı olarak uygun görüş bildirmiş ve bu şekilde maliyetlerin daha da yükselmesine sebep olmuştur.
- İBB; USSA'da yer alan hükümler uyarınca proje kapsamında yapılacak tüm kamulaştırma giderlerini kendi bütçesinden karşılaması gerekirken Şirkete ödetmesi sonucunda meydana gelen maliyet artışının su faturaları yoluyla Hazineden tahsil edilmesine sebep olmuştur.
- İBB'nin; işi yapan konsorsiyuma % 15 oranında ortak olması karşılığında kullandığı 19,5 milyon ABD Doları tutarındaki Hazine garantili dış krediyi

ödememesi sonucunda Hazine, söz konusu krediyi garantör sıfatıyla ve faizi ile birlikte 20,2 milyon ABD Doları olarak ödemek zorunda kalmıştır.

- Proje ile ilgili olarak yapılması gereken fayda-maliyet analizleri, risk ve pazar araştırmaları ile yatırım maliyetinin gerçeği yansıtıp yansıtmadığı hususlarında herhangi bir değerlendirme yapılmaması sonucunda; projenin, benzer işlere oranla 3 ilâ 9 kat pahalıya mal olması, birim fiyatının yüksekliği, ihtiyaç olmaması nedeniyle satılamaması ve tüm risklerin kamu sektörü üzerinde kalması gibi olumsuzluklar yaşanmıştır.

3996 sayılı Kanun çerçevesinde YİD modeli ile tamamlanan ilk proje olan İzmit Su Projesi ile ilgili olarak yapılan hatalı işlemler neticesinde Hazine bugün ağır bir yükte karşı karşıya kalmıştır.

Bugünkü konjonktürde, sadece ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren işlerin değil, normal inşaat işlerinin de (Gümrük kapıları kafeterya ve free shop inşaatları gibi) bu model kapsamında yapılmasına ilişkin sözleşmeler imzalanmasının, YİD modeli kapsamının Kanunda yer alan amaçlar dışında genişletileceğinin bir göstergesi olduğu düşünölmektedir.

Bu aşamada, 3996 sayılı Kanunda öngörölen YİD modelinin ilk uygulama örneği olan İzmit Su Projesinde yapılan hatalar sonucunda yaşanan olumsuzlukların bu modelle yapılacak diğer projelerde tekrarlanmaması için denetim sonucunda elde edilen bulguların bir rapor halinde T.B.M.M.ye sunulmasına gerek duyulmuştur.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	1
ÖZET	2
İÇİNDEKİLER	6
I. GİRİŞ	7
II. PROJE HAKKINDA GENEL BİLGİLER	9
II.1. PROJENİN BAŞLANGICI.....	9
II.2. İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN PROJEYİ DEVRALMASI VE YAP- İŞLET-DEVRET MODELİNE GEÇİŞ AŞAMALARI.....	9
II.3. PROJENİN YİD MODELİYLE TAMAMLANMASI.....	10
II.4. PROJENİN FİNANSMAN YAPISI.....	11
II.5. HAZİNE GARANTİLERİ.....	12
II.5.1. USSA'ya Verilen Hazine Garantisi (Ürün Satın Alma Garantisi).....	12
II.5.2. Yenilenmiş Kredi Anlaşmalarına Verilen Hazine Garantileri.....	12
II.5.3. İBB'nin İSAŞ'a Ortak Olmak Amacıyla Kullandığı Dış Kaynaklı Krediyeye Verilen Hazine Garantisi.....	12
III. İNCELEME	13
III.1. PROJEYİ YİD MODELİNE ALMA ÇALIŞMALARI.....	13
III.2. YİD MODELİ ÇERÇEVESİNDE YAPILAN İŞLEMLER.....	15
III.2.1. İBB Açısından.....	15
III.2.2. Hazine Müsteşarlığı Açısından.....	17
III.3. PROJENİN YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ.....	21
III.4. PROJENİN MALİYETİ.....	24
III.4.1. Proje Maliyeti Tespit Aşamaları.....	24
III.4.2. Başlangıç Dönemi Maliyetleri.....	25
III.4.3. Standby Kredisinin (Destek Kredisi) Kullanımından Kaynaklanan Maliyet Artışı.....	28
III.4.4. İBB ve Çevre Belediyelere Yapılan ve Su Faturalarına Dahil Edilen Yersiz Ödemeler.....	29
IV. DEĞERLENDİRME	31
IV.1. İBB AÇISINDAN YAPILAN DEĞERLENDİRME.....	31
IV.2. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI AÇISINDAN YAPILAN DEĞERLENDİRME.....	34
IV.3. PROJEYLE İLGİLİ SİYASİ SORUMLULUK.....	36
V. SONUÇ	37
VI. ÖNERİLER	38
EK DİZİNİ	39

I. GİRİŞ

21'inci yüzyılda vatandaşlar kamu yönetimlerinin kendilerine daha kaliteli hizmetler sunmasını beklemektedir. Oysa, hükümetlerin yapmak zorunda oldukları işlerin büyüklüğü ve bunların gerektirdiği fonların hacmi artık açıkça kamu kesiminin malî kapasitesini aşmıştır. Bu nedenle idareler, vatandaşların talep ettikleri hizmetler için alternatif çözümler aramak zorunda kalmışlardır. Bu arayışlar, yönetim uygulamalarını yeniden yapılandırmadan başlayarak özelleştirme düzenlemelerine kadar varan bir yelpazede çok sayıda yöntemin geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu yöntemlerden biri de kamu-özel sektör ortaklığı esasına dayanan YİD modelidir. Söz konusu model bir takım avantajların yanında bazı riskler de taşımaktadır.

Modelin avantajları:

- Bu ortaklıklar tarafından yürütülen projeler, kamu imkânları ile yapılanlardan daha kısa sürede sonuçlandığından alt yapı açığını kapatmaya yardımcı olabilir.
- Makro ekonomik açıdan bakıldığında ileri teknoloji transferi, yabancı sermaye girişinin artması, istihdam ve vergi gelirlerinde artış, iç tasarrufların artışı gibi çeşitli yararlar sağlayabilir.
- Kamu-özel sektör ortaklıkları eliyle yapılan işlerde, gerekli kaynak özel sektör tarafından sağlandığından kamu kesiminin alt yapı yatırımlarına ayıracağı kaynak oranı azalmakta ve gelir getirisi olmayan öncelikli projelere kaynak sağlanmış olmaktadır.

Risklerine gelince;

- Altyapı tesislerinin finansmanı, yapımı ve işletilmesi pek çok risk içerir. Kamu-özel sektör ortaklığı ile yürütülen projelerde gerekli finansman özel sektör tarafından temin edildiğinden klâsik finansman yöntemiyle yapılan işlere oranla daha pahalıya mal olmakta ve proje kapsamında üretilen malın birim fiyatına aynen yansımaktadır. Bu nedenle projeler değerlendirilirken ve proje seçimi yapılırken fayda-maliyet analizleri ve karşılaştırmalarının mutlak şekilde yapılması gerekir.
- Yerinde kullanılmadığı takdirde model yine makro-ekonomik açıdan pahalı yatırımların teşviki, teşvik uygulamaları nedeniyle vergi kayıpları ve işletme döneminde yapılacak kâr transferleri nedeniyle döviz çıkışları ve kamu yatırımlarında yanlış tercihler gibi olumsuz sonuçlar doğurabilir.

Modelde projenin tüm malî riskini özel hukuk kişisi yüklenmiştir. Kamu tarafı sadece üretilen mal ya da hizmetin belirli bir fiyat ve belirli bir süre ile alım ve

ödeme garantisini vermektedir. Kamunun yatırım ve işletme döneminde özel hukuk kişisini denetim hakkı vardır. Model, yüksek maddî kaynak ve ileri teknoloji gerektiren yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak için getirilmiş olup bu modelde kamu finansman sıkıntısının bulunması nedeniyle oluşan finansman açığının yerli ve yabancı özel kesim tarafından sağlanacak kaynaklarla giderilmesi amaçlanmıştır. Genelde yerli girişimciler yatırımın inşaat bölümünü üstlenirken yabancı yatırımcılar ileri teknoloji gerektiren makine, teçhizat ve montaj işlemlerini yüklenmektedir.

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak, malî yetersizlik nedeniyle gerçekleştirilemeyen alt yapı hizmetlerinin kamu-özel sektör ortaklığı biçiminde yapılmasına olanak sağlanmıştır. Bu meyanda yapılan yasal düzenlemeler kapsamında,

- 3096 sayılı “*Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*”,
- 3465 sayılı “*Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*”,
- 3996 sayılı “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun*”,
- 4283 sayılı “*Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun*”,
- 4446 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*”,
- 4501 sayılı “*Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İkelere Dair Kanun*”,
- Bu Kanunların uygulama usul ve esaslarını düzenleyen çeşitli Yönetmelikler,

Yürürlüğe konulmuştur.

Rapor konusunu teşkil eden proje açısından 3996 sayılı Kanun ile bu Kanun uyarınca çıkarılan 94/5907 sayılı “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar*” önem taşımaktadır.

II. PROJE HAKKINDA GENEL BİLGİLER

II.1. PROJENİN BAŞLANGICI

İzmit Projesi kapsamında bulunan Kirazdere (Yuvacık) barajı ilk kez 1968 yılında hazırlanan “Marmara Havzası İstikşaf Raporu”nda yer almıştır. Projenin etütlerine 1966 yılında başlanmış ve 1978 yılında tamamlanmıştır. Bakanlar Kurulu 1972 yılında aldığı 7/5290 sayılı Kararı ile İzmit’e su temin işini DSİ Genel Müdürlüğüne vermiştir. Söz konusu kuruluş tarafından 1982-1983 yıllarında (planlama aşamasında) “İzmit-Kirazdere Projesi Planlama Raporu” hazırlanmış, daha sonra baraj, arıtma ve isale üniteleri projelendirilmiştir. İzmit Körfezinin kuzeyinde ve güneyinde yer alan İzmit, Derince, Yarımca, Değirmendere, Gölcük gibi ana yerleşimlerin 2020 yılındaki içme-kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının yılda 273 milyon metre küp olacağı hesaplanmış, bu miktarın 131 milyon metre küpünün mevcut kaynaklardan sağlanabileceği, geriye kalan 142 milyon metre küp içme-kullanma ve sanayi suyu ihtiyacının ise Kirazdere (Yuvacık) Barajından karşılanması öngörülmüştür.

II.2. İZMİT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN PROJEYİ DEVRALMASI VE YAP-İŞLET-DEVRET MODELİNE GEÇİŞ AŞAMALARI

İzmit kentine içme, kullanma ve endüstri suyu temini işinin 1053 sayılı Kanun kapsamında DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmesi amacıyla çıkarılan 23.10.1972 tarih ve 7/5290 sayılı Kararname uyarınca İzmit Belediye Meclisi, işin DSİ Genel Müdürlüğüne yaptırılması doğrultusunda bir karar almış ve bu kararını 13.03.1986 tarihli bir yazı ile DSİ Genel Müdürlüğüne iletmıştır. Bu durum üzerine DSİ Genel Müdürlüğü ile İzmit Belediyesi arasında 01.09.1986 tarihinde bir protokol imzalanmıştır. İzmit Su Projesi kapsamında bulunan Yuvacık Barajı, 09.02.1987 tarihinde GAMA Endüstri Tesisleri İmalat ve Montaj A.Ş.ye ihale edilerek inşaatına başlanmıştır.

1987 yılında aralarında İzmit İçmesuyu Projesi de bulunan “11 Kente İçmesuyu Temini Projesi” kapsamında Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu’ndan sağlanan toplam 100.000.000 ABD Doları tutarındaki kredinin bir bölümü (1988 ve 1991 yıllarında toplam 682.996 DM ile 8.032.129 İsviçre Frangı karşılığı ödeme tarihlerindeki kur ile yaklaşık 10.4 milyar TL) Yuvacık Barajı inşaatının finansmanında kullanılmıştır.

İnşaatın hızlandırılması amacıyla Proje, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun uyarınca, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve çevresindeki yerleşim birimlerine su temini hakkındaki 15.08.1990 tarih ve 90/775 sayılı Kararname ile Kamu Ortaklığı Fonu finansmanı kapsamına alınmıştır.

Daha sonra işin sahibi İzmit Belediyesi tarafından projenin YİD modeline göre yaptırılması kararlaştırılmış, bunun üzerine 1989 yılından başlayarak 1996 yılına kadar geçen süre içinde, eşgüdümü DPT Müsteşarlığı tarafından yürütülen ve projenin YİD modeli ile gerçekleştirilmesi yönünde çalışmaların sürdürüldüğü bir süreç yaşanmıştır. İSAŞ'ın kurucuları olan yerli ve yabancı şirketlerin oluşturduğu grup (Şirketin kurulması ve tescilinden önceki dönemlerde yürütülen işlemlerde proje sorumluları olarak adlandırılmışlardır), projenin YİD modeli ile gerçekleştirilmesine 1989 yılından itibaren talip olmuştur. DPT Müsteşarlığı Yabancı Sermaye Daire Başkanlığı ile Proje sorumluları arasında 27.12.1989 tarihinde teklif alınmasıyla başlayan müzakereler 02.02.1993 tarihinde USSA'nın parafe edilmesi ve 21.07.1993 tarihinde de Mutabakat Zaptı'nın imzalanmasıyla sonuçlanmıştır (müzakerelerin başladığı tarihte DPT Müsteşarlığı bünyesinde bulunan Yabancı Sermaye Daire Başkanlığı, Mutabakat Zaptı'nın imzalandığı tarihte Hazine Müsteşarlığı bünyesine dahil edilerek Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü adını almıştır). Bu arada, projenin YİD modeli ile gerçekleştirilmesi konusunda kaydedilen gelişmeler sonucunda, 19.10.1994 tarih ve 94/6244 sayılı BKK ile Proje, Kamu Ortaklığı Fonu finansman programından çıkarılmıştır. Uzun yıllar süren görüşmeler sonunda 24.08.1995 tarihinde İBB ile Konsorsiyum (İSAŞ'ın yerli ve yabancı ortakları) arasında USSA imzalanmıştır.

Proje ile ilgili tüm bu gelişmeler nedeniyle, proje kapsamında bulunan ham ve arıtılmış su iletim hatları, arıtma tesisi, pompa istasyonları ve ana depolar gibi tesislerin inşaatlarına DSİ Genel Müdürlüğü tarafından 1996 yılına kadar başlanamamış, sadece ihalesi 1987 yılında yapılan Yuvacık Barajı inşaatı sürdürülebilmştir.

II.3. PROJENİN YİD MODELİYLE TAMAMLANMASI

Bazı yatırımların YİD modeliyle yapılmasını düzenleyen 3996 sayılı Kanunun 08.06.1994 tarihinde, uygulamaya ilişkin 94/5907 sayılı BKK'nın ise 01.10.1994 tarihinde yürürlüğe girmesini müteakip 24.11.1994 tarih ve 4047 sayılı Kanun ile 3996 sayılı Kanunda yapılan değişiklik üzerine, YPK'ca verilen 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı Karara istinaden İzmit Su Projesi de YİD modeline alınmıştır. Aynı zamanda 24.02.1995 tarihli BKK ile, İBB'nin bu

projenin uygulanması amacıyla kurulan İSAŞ'a en fazla % 39 hisse oranıyla ortak olmasına izin verilmiştir.

Bu gelişmeler karşısında; DSİ Genel Müdürlüğü ile İBB arasında imzalanan 21.03.1996 tarihli devir ve tasfiye protokolleri ile işi DSİ Genel Müdürlüğüne devreden 01.09.1986 tarihli önceki protokol sona erdirilerek, projeden geriye kalan işlerin YİD modeli çerçevesinde yürütülmesinin sağlanması amacıyla ilk fizibilite raporundaki kapsamıyla Yuvacık Barajı inşaatı ve projenin diğer unsurları İBB'ye devredilmiştir.

Projenin YİD modeli çerçevesinde yürütülmesi amacıyla ilgili anlaşmalarda öngörüldüğü üzere; 17.01.1995 tarihinde İSAŞ kurulmuştur. Şirketi kurmayı taahhüt eden ortakların talebi üzerine, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğünden 31.12.1993 tarih ve 1862 no.lu İzin ve Teşvik Belgesi alınmıştır (Yatırımları Teşvik Mevzuatı hükümleri uyarınca Şirket kurulmadan önce verilen teşvikler Şirket kurulduktan sonra yürürlüğe girmiştir).

Proje kapsamında Yuvacık Barajı inşaatı 1998 yılında tamamlanarak İBB'ye bağlı olarak 1997 yılında kurulan İSU Genel Müdürlüğünün depolarına 18.01.1999 tarihinden itibaren proje raporunda belirtilen standartlarda arıtılmış su verilmeye başlanmıştır. Böylece proje çerçevesinde tesisler 18.01.1999 tarihinde ticari işletmeye alınmış olmaktadır.

Tesisin mülkiyeti İBB'ye ait olmakla beraber işletme izni 15 yıl süreyle İSAŞ'a devredilmiştir. Projenin işletilmesi ve tesislerin bakımı için İSAŞ'a tanınan süre, YİD modeli çerçevesinde imzalanan USSA'ya göre "*Ticari İşletme Tarihi*"ni takip eden 15'inci yılın sonunda (18.01.2014 tarihinde) sona erecektir.

II.4. PROJENİN FİNANSMAN YAPISI

Projenin toplam yatırım maliyeti, İBB ile İSAŞ arasında imzalanan USSA'nın imza tarihi olan 24.08.1995 tarihinde 864.863.000 ABD Doları iken, ticari işletme tarihi (üretim tarihi) olan 18.01.1999 tarihi itibarıyla revize edilerek 890.963.000 ABD Dolarına çıkmıştır.

Projenin finansmanı için Chase Investment Bank Ltd. liderliğindeki bankalar konsorsiyumundan (projenin finansmanını sağlayan yabancı bankaların oluşturduğu grup) 785.975.000 ABD Doları tutarında kredi temin edilmiştir. Bu kredilerin 28.324.000 ABD Dolarlık kısmı kullanılmamıştır.

890.963.000 ABD Doları tutarında olan toplam yatırımın 757.651.000 ABD Dolarlık kısmı kredilerden, 133.312.000 ABD Dolarlık kısmı ise özsermayeden karşılanmıştır.

II.5. HAZİNE GARANTİLERİ

Projeye 1994 Malî Yılı Bütçe Kanununun 34/f maddesine istinaden Başbakanlık Makamından alınan 30.09.1994 tarih ve 94/1238 sayılı Onay çerçevesinde Hazine Müsteşarlığı tarafından verilen garantiler üç başlık altında toplanabilir:

II.5.1. USSA'ya Verilen Hazine Garantisi (Ürün Satın Alma Garantisi)

Proje çerçevesinde, 19.12.1995 tarihinde İBB'nin USSA'ya göre taahhüt ettiği aylık eşit tutarlarda olmak şartıyla yıllık 142 milyon metre küp artırılmış suyu tam ve zamanında satın alma garantisinden doğan aylık faturaları ödeme yükümlülüklerini ifa etmemesi halinde, söz konusu ödemelerin Hazine tarafından üstlenileceğine ilişkin Hazine Garanti Mektubu imzalanmıştır.

II.5.2. Yenilenmiş Kredi Anlaşmalarına Verilen Hazine Garantileri

Projenin dış finansmanı için bankalar konsorsiyumu ile İSAŞ arasında 19.12.1995 tarihinde imzalanan ve ancak tesislerin işletme dönemi sona ermeden İBB tarafından devralınması halinde yürürlüğe girecek olan her bir kredi anlaşması için bankalar konsorsiyumu ile İBB arasında Yenilenmiş Kredi Anlaşmaları imzalanmıştır.

Yenilenmiş Kredi Anlaşmalarına ilişkin Hazine garantileri de 19.12.1995 tarihinde Hazine Müsteşarlığı tarafından imzalanmıştır. Verilen garantilere göre; üstlenim tarihini müteakip Yenilenmiş Kredi Anlaşmaları uyarınca İBB tarafından yapılması gereken tüm ödemeler Hazine garantisi kapsamında olup, temerrüt durumunda bu ödemeler Hazine tarafından yapılacaktır. Hazine garantilerinden doğan haklar, Hazinesinin izni alınmaksızın üçüncü kişilere devredilemeyecektir.

II.5.3. İBB'nin İSAŞ'a Ortak Olmak Amacıyla Kullandığı Dış Kaynaklı Krediye Verilen Hazine Garantisi

Ayrıca, İBB'nin İSAŞ'a % 15 oranındaki ortak olmak amacıyla kullandığı 19.5 milyon ABD Doları tutarındaki dış krediye de Hazine tarafından 14.02.1996 tarihinde garanti verildiği ve ilgili belediyenin borcunu ödememesi nedeniyle bu meblağın tamamının (faiziyle birlikte 20.2 milyon ABD Doları olarak) Hazine tarafından kreditora ödendiği tespit edilmiştir.

III. İNCELEME

Bu bölümde projenin YİD modeline alınması ve sonuçlandırılması sırasında verilen yanlış kararlar ve hatalı uygulamalar ayrıntılı olarak yer almaktadır.

III.1. PROJEYİ YİD MODELİNE ALMA ÇALIŞMALARI

1) YİD modeli kapsamında projenin gerçekleştirilmesi için yerli ve yabancı şirketlerin oluşturduğu bir konsorsiyum işe talip olmuş ve bu kapsamda Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ile Dış Ekonomik İlişkiler (DEİ) Genel Müdürlüğü ve İzmit Belediyesi arasında bir takım yazışmalar yapılmıştır.

Projenin YİD modeline geçirilmesi aşamasında ilgili kuruluşlar ve birimler arasında yapılan resmi yazışmalardan (Ek: 1-9) :

- İzmit civarındaki akarsulardan sağlanacak suyun arıtılarak İzmit ve İstanbul'a verilmesini içeren projenin ileri bir teknoloji gerektirmediği, sistemin ülkemizde daha önce de uygulanan su isale ve tasfiye sistemi olduğu,
- Su bedelinin ödenmesinde belediyenin malî kaynaklarının kullanılmasının ancak fevkalade ve sınırlı durumlarda mümkün olabileceği, aslında aylık 15-20 milyon ABD Dolarına ulaşacak su faturası bedellerinin diğer kaynaklar kullanılarak ödenmesinin mümkün olmadığı,
- İSKİ'nin YİD modeli ile yapılacak tesislerden üretilecek suyu pahalı olması nedeniyle satın almayacağı hususunun 1992 yılından itibaren belli olduğu, dolayısıyla projenin bugün gelinen noktada öngörülemez başarısızlık nedenlerinden biri olarak gösterilen İSKİ'nin suyu satın almaması hususunun 1992 yılından beri tüm yetkililer tarafından bilindiği,
- İzmit Belediyesinin, 1992 yılında projenin YİD modeli ile tamamlanması durumunda yapılan harcamaların tamamı su fiyatına yansıtılacağı için suyun birim fiyatının yükseleceği, bu nedenle yatırımın DSİ Genel Müdürlüğü tarafından genel bütçe imkânları ve hazine garantili krediler kullanılarak gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağı, bu bakımdan İstanbul'a su temini için projeyi kendi yatırım programına almasına ve bu amaçla kredi arayışına girmesine gerek olmadığını bildirmesine rağmen

1993 yılında fikir değiştirerek YİD modelini istediği ve bugün bile İzmit Şehri ile bağlı körfez belediyelerinin kullanmadığı 100 milyon metre küp suyun 1993 yılında kullanıldığını iddia ettiği,

Tespit edilmiştir.

Devletin ilgili birimleri arasında yapılan yazışmalar sonucunda söz konusu projenin YİD modeli ile tamamlanması halinde ortaya çıkacak tüm olumsuzluklar bilinmesine rağmen dönemin Devlet Bakanı tarafından verilen 03.09.1992 tarih ve 07501 sayılı bir onayla, YİD modeli ile yapılacak işlerle ilgili gerekli değerlendirilmelerin yapılması amacıyla bir YİD komisyonu kurulmuştur.

2) Bu gelişmeleri takiben Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ile proje sorumluları arasında başlayan müzakereler sonucunda İzmit Belediyesi ile konsorsiyum arasında 02.02.1993 tarihinde USSA Taslağı, 21.07.1993 tarihinde de projeye ilişkin Mutabakat Zaptı imzalanmış ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından da 31.12.1993 tarihinde 1862 no.lu İzin ve Teşvik Belgesi verilmiştir.

3) Proje ile ilgili finansman modelinin müzakere edilmesi amacıyla Hazine Müsteşarlığı tarafından Devlet Bakanlığı makamına sunulmak üzere hazırlanan 31.05.1994 tarihli yazının "*Tarife*" başlıklı ikinci kısmının son paragrafında, "*İşletme dönemi başında dış borç geri ödemelerinin başlayacak olması ve TL'nin US \$'na karşı değer kaybı nedeniyle, satın alınacak suyun birim fiyatı piyasa fiyatlarının üzerinde olacaktır. Bu çerçevede, su satış fiyatının sübvansede edilmesi ihtiyacı doğacaktır.*" şeklinde bir tespit yapılmıştır. Söz konusu yazının 31.05.1994 tarihinde DEİ Genel Müdürlüğündeki ilgililer tarafından parafe edildiği halde dönemin Müsteşarı tarafından parafe edilmediği (EK: 10), daha sonra aynı konuda 03.08.1994 tarihinde düzenlenen yeni onaydan su satış fiyatının sübvansede edilmek zorunda kalınacağına ilişkin bölümün çıkartıldığı ve bu haliyle Müsteşar tarafından parafe edilerek Devlet Bakanlığı Makamına sunulduğu, dönemin Bayındırlık ve İskan Bakanı ile Hazineden sorumlu Devlet Bakanı tarafından imzalandığı ve Başbakan tarafından da uygun bulunduğu tespit edilmiştir (EK: 11).

4) İzmit Su Projesi 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun ve bu Kanunda değişiklik yapan 4047 sayılı Kanuna göre YİD modeli çerçevesinde yapılacak işler kapsamında olmamasına rağmen, 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı YPK Kararı ile proje YİD modeli kapsamına alınmıştır (EK: 12).

III.2. YİD MODELİ ÇERÇEVESİNDE YAPILAN İŞLEMLER

III.2.1. İBB Açısından

GAMA İnşaat Anonim Şirketi, GAMA Endüstri Tesisleri İmalat ve Montaj Anonim Şirketi, GÜRİŞ İnşaat ve Mühendislik Anonim Şirketi, Thames Water PLC ve GAMA Pazarlama Anonim Şirketlerinden oluşan konsorsiyum İSAŞ adı altında bir şirket kurmuş ve bu şirket 17.01.1995 tarih ve 3705 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayımlanarak tüzel kişilik kazanmıştır (Ek: 13).

Şirketin kurulmasını takiben İBB ile İSAŞ arasında 24.08.1995 tarihinde USSA imzalanmıştır (Ek: 14).

Bakanlar Kurulu, İBB'nin müracaatı üzerine 24.02.1995 tarih ve 95/6607 sayılı BKK ile, Belediyenin İzmit Su Projesinin uygulanması amacıyla kurulan İSAŞ'a % 39 hisse oranını geçmemek kaydıyla ortak olmasına izin vermiştir (Ek: 15).

Bu izin üzerine, İSAŞ'ın kurulması ile ilgili olarak 11.10.1995 tarihinde ortaklar arasında imzalanan "*Hissedarlar Anlaşması*" gereğince Yönetim Kurulunun kararıyla yapılan değişiklikler üzerine, GAMA İnşaat A.Ş.'nin % 30 hissesi İBB (% 15), Mitsui & Co. Ltd. (%7.5) ve Sumitomo Corporation (% 7.5) tarafından satın alınmıştır.

İBB, İSAŞ'a % 15 ortaklık payına karşılık gelen 19,5 milyon ABD Doları için yurt dışından kredi almış ve kullanacağı dış kredilere ilişkin anlaşmaları 13.02.1996 ve 14.02.1996 tarihlerinde imzalamıştır. Devlet Bakanlığının 15.12.1995 tarih ve 95/1755 sayılı onayı (Ek:16) ile söz konusu kredilerin 1995 Malî Yılı Bütçe Kanununun 38'inci maddesi uyarınca Hazine tarafından garanti edilmesine izin verilmiş ve ilgili garanti mektupları 13.02.1996 ve 14.02.1996 tarihlerinde imzalanmıştır (Ek: 17).

İBB'nin kullandığı dış kredi için Hazine tarafından garanti kapsamında faizi ile birlikte 20,2 milyon ABD Doları kredi geri ödemesi yapıldığı halde Belediye, İller Bankasındaki payından resen yapılan kesintiler hariç Hazine Müsteşarlığına herhangi bir geri ödemede bulunmamıştır.

Proje kapsamında yapılan tesisler 15 yıllık işletme dönemi sonunda İBB'ye devredileceğinden belediyenin söz konusu ortaklıktan ne gibi bir kamu yararı beklediği anlaşılammıştır. Bu husus, Sayıştay Başkanlığının 11.01.2001 tarih ve 441539/99 sayılı yazısı ile ilgili Belediyeye sorulmuş ve 11.02.2001 tarih ve 249 sayılı yazısı ile İBB Başkanı, İBB'nin İSAŞ'a ortak olmasının konsorsiyum

tarafından istendiğini ve ortaklığın BKK ile gerçekleştirildiğini, Bakanlar Kurulunun İBB'ye Şirkete % 39'a kadar ortak olma imkânını verdiğini ve diğer ortakları tarafından da kabul edildiği halde TÜPRAŞ, PETKİM, SEKA ve İGSAŞ'ın özelleştirme kapsamında oldukları gerekçesi ile, projeden su alacak diğer belediyelerin ise maddî imkânsızlıklarını öne sürerek ortaklığı kabul etmemeleri üzerine % 15 oranında ortak olunduğunu, bunun sonucunda yönetim ve denetim kurullarında temsil edilmenin Şirketin işleyişi ile ilgili bilgilere ulaşmada avantaj sağlayacağını düşündüklerini bildirmiştir (Ek: 18).

3996 sayılı Kanununun 4'üncü maddesine istinaden çıkarılan *"Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin"* 94/5907 sayılı BKK'nın *"Denetim"* ile ilgili esaslarını düzenleyen 23'üncü maddesine göre, görevli şirketin sözleşme kapsamına giren tüm faaliyetlerini, belge ve kayıtlarını bütün aşamalarda denetlemek veya denetletmek zaten idarenin görevidir. Nitekim, İBB'nin her zaman Şirketin muhasebe kayıtlarının anlaşma hükümlerine ve geçerli muhasebe prensiplerine uygun olup olmadığını denetleyebileceği USSA'nın *"Denetim"* başlığını taşıyan 7.10'uncu maddesinde de hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle İBB'nin denetim yapabilmek amacıyla Şirketin Denetim Kurulunda yer almasına, dolayısıyla, Şirkete ortak olmasına gerek yoktur. Kaldı ki, İBB'nin gerek ilgili BKK gerekse USSA ile kendisine verilen denetim görevini hiçbir zaman yerine getirmediği de saptanmıştır.

Diğer yandan, İBB Başkanı tarafından belediyenin Şirkete ortak olmasının sağlayacağı yarar açısından öne sürdüğü Yönetim Kurulunda temsil edilmesinin dolayısıyla karar mekanizmasında yer almasının uygulamada hiçbir avantaj sağlamadığı açıktır. Şöyle ki:

Proje ile ilgili olarak düzenlenen 02.01.1995 tarihli İSAŞ Ana Sözleşmesinin (Ek: 19) *"Yönetim Kurulu"* başlığını taşıyan 15'inci maddesinde; Şirketin Türk Ticaret Kanunu hükümleri dahilinde, ikisi A Grubu hissedarlar, dördü B Grubu hissedarlar ve biri C Grubu hissedarlar tarafından aday gösterilecek ve Genel Kurul tarafından seçilecek yedi üyeden teşkil olunacak bir Yönetim Kurulu tarafından idare edileceği hükme bağlanmıştır. Bu durumda yedi kişiden teşekkül eden bir Yönetim Kurulunda 2 oy hakkı olan İBB'nin karar mekanizmasında fazla söz hakkı bulunmadığı açıktır. Şirket yönetiminde İBB'yi temsil eden kişilerden biri Belediye Başkan Vekilidir. Adı geçen kişinin, 02.01.1995 tarihinde ortaklar arasında akdedilen İSAŞ Ana Sözleşmesinde GAMA İnşaat A.Ş.yi temsilen ilk Yönetim Kurulu Üyeliğine seçildiği ve İBB'nin

Şirkete ortak olduğu 11.10.1995 tarihine kadar Şirket adına hüküm ifade eden tüm belgelere GAMA İnşaat A.Ş.yi temsilen imza koyduğu tespit edilmiştir. Yine aynı kişi, projenin en önemli sözleşmelerinden biri olan ve Hazine tarafından garanti verilen 24.08.1995 tarihli USSA'yı da İSAŞ adına imzalamıştır.

İBB'nin İSAŞ'a ortak olduğu 11.10.1995 tarihine kadar geçen süre içerisinde proje ile ilgili tüm işlemlerde GAMA İnşaat A.Ş.yi temsil eden kişi, belediyenin Şirkete ortak olmasından hemen sonra İBB Başkan Vekili yapılarak İBB'nin temsilcisi sıfatıyla Yönetim Kuruluna atanmıştır. Bu durumda İBB'nin aslında Şirket yönetiminde bu kişi dışında fiilen sadece bir kişiyle temsil edildiği açıktır. Nitekim; İSAŞ Yönetim Kurulunun 18.09.1997 tarihinde aldığı 83 no.lu kararın (Ek: 20) altında Yönetim Kurulu Başkanı olarak imzası bulunan bu şahıs söz konusu kararla ilgili olarak İBB'nin İSAŞ'a cevaben yazdığı 21.11.1997 tarih ve 121/664 sayılı yazının altını da İBB adına yetkili kişi olarak imzalamıştır (Ek: 21). Görüleceği üzere İSAŞ tarafından alınan bir kararı Yönetim Kurulu Başkanı olarak onaylayan ile bu kararı İBB adına kabul eden aynı kişidir.

Yukarıda belirtilen hususlar bir arada değerlendirildiğinde;

Belediye Başkanının hiçbir kamu yararı gözetmeksizin İBB'nin İSAŞ'a ortak olması ve bu amaçla kullandığı Hazine garantili dış kaynaklı krediyi ödememesinin yanı sıra 94/5907 sayılı BKK ve USSA'da yer alan denetim görevini yapmadığı gibi Yönetim Kuruluna İBB temsilcisi olarak daha önce GAMA İnşaat A.Ş.yi temsil eden bir kişiyi getirmek suretiyle İBB'nin Şirkette temsil hakkını fiilen yitirmesine sebep olduğu sonucuna varılmıştır.

III.2.2. Hazine Müsteşarlığı Açısından

USSA'ya verilen Hazine garantisi ve bundan doğan olumsuzluklarla ilgili tespitler aşağıda yer almıştır:

DEİ Genel Müdürlüğü tarafından, Hazine garantisi verilmesi hakkında olumsuz görüş bildirilmesine rağmen İBB'nin USSA ile taahhüt ettiği (aylık eşit tutarlarda olmak şartıyla yıllık 142 milyon metre küp artırılmış suyu tam ve zamanında satın alma garantisinden doğan aylık faturaları) ödeme yükümlülüklerini ifa edememesi halinde yürürlüğe girecek olan ve söz konusu ödemelerin Hazine tarafından üstlenileceğine ilişkin Hazine garantisi verilmiştir.

24.08.1995 tarihinde imzalanmış olan USSA'nın (EK:G) Bölümünün "Hazine Garantisi Esasları" başlıklı kısmında,

"Türkiye Cumhuriyeti adına hareket eden Hazine Müsteşarlığı gayrikabirücu, şartsız ve ilk sorumlu olarak;

- 1. Şirkete; Uygulama ve Su Satış Anlaşması uyarınca Belediye tarafından ödenmesi gereken Su Satış Fiyatının Anlaşmadaki para cinsinden, gereken tarihte tam olarak ödenmesini;*
- 2. Ana kredi verenlere; borcun devralınmasını takiben, Yenilenmiş Kredi Anlaşmalarından doğan Belediye borçlarının bu anlaşmalardaki para cinsinden zamanında ve tam olarak belediye tarafından ödeneceğini garanti eder."*

Şeklinde Hazine garantisi esasları yer almaktadır. Garantinin bu prensipleri içermesi gerektiği konusunda Anlaşmanın taraflarının mutabık kaldığı, böylece bu hususun İBB ve Anlaşmada imzası bulunmayan Hazine Müsteşarlığı açısından bir taahhüt ve yükümlülük haline getirildiği görülmüştür.

Anlaşmada yer alan bu düzenleme çerçevesinde Hazine Müsteşarlığı tarafından "USSA'ya verilen Hazine Garantisi"ne ait Garanti Mektubunun 1'inci maddesinde aynen (Ek: 22);

"Şirket ve Belediye arasında yapılmış olan Uygulama Anlaşması hususunda, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığından sorumlu Devlet Bakanı aracılığıyla hareket eden Türkiye Cumhuriyeti ("Cumhuriyet") işbu belge ile geri dönülmez ve koşulsuz olarak Belediye tarafından Şirkete Su Satış Bedellerinin ve Uygulama Anlaşması kapsamında tahakkuk edebilecek olan her türlü gecikme faizinin zamanında ödeneceğini garanti etmektedir ..."

4'üncü maddesinde de;

"Cumhuriyetin işbu Anlaşma çerçevesindeki ödeme yükümlülükleri (i) işbu Anlaşmanın ya da Uygulama Anlaşmasının her hangi bir hükmü ya da maddesinin yasallığı, geçerliliği ya da uygulanabilirliği ve Belediyenin feshedilmesi ya da statüsü, işlevleri ve denetiminde değişiklik meydana gelmesi göz ardı edilerek tam olarak geçerli olacak ve yürürlükte kalacaktır. (ii) Uygulama Anlaşması kapsamında Belediyenin borçlu bulunduğu Su Satış Bedellerinin ve tahakkuk eden gecikme faizlerinin kısmî olarak ödenmesi ya da bunlara ilişkin olarak ara ödeme yapılması durumunda yerine getirilmiş anlamına gelmeyecektir. (iii) Uygulama Anlaşması kapsamında Su Satış

Bedeli olarak ödenmesi gereken tüm meblağlar tahakkuk eden gecikme faizleri ile birlikte tamamen ödenene kadar geçerli olacaktır. ...”

İfadeleri yer almaktadır.

Garanti Mektubunda yer alan ifadeler irdelendiğinde görüleceği üzere;

- Uygulama Anlaşması uyarınca İBB tarafından ödenecek su satış bedelleri ve işleyebilecek tüm faiz ödemeleri konusunda, Hazine Müsteşarlığı gayrikabilirücu ve şartsız garanti vermiş olmaktadır. Ayrıca İBB'nin Anlaşma hükümlerine göre sorumlu olduğu su satış bedellerinin ödenmesinde temerrüde düşmesi ve temerrüt durumunun vade tarihinden itibaren 5 gün süreyle devam etmesi halinde Hazine, Şirketin talebi üzerine vade tarihi ile fiili ödeme tarihi arasında işleyecek faizi ile birlikte bu ödemelerin tamamını yapmayı kabul etmektedir. Söz konusu Hazine garantisi, İBB'nin ödeme yükümlülüğü dışındaki yükümlülüklerini garanti altına almamaktadır.
- İBB'nin su satış bedellerine ilişkin olarak Anlaşmadan kaynaklanan ödeme yükümlülüğü geçersiz olsa veya geçersiz hale gelse ya da uygulanamaz olsa veya uygulanamaz hale gelse bile Şirketin talebi üzerine Hazinenin söz konusu bedeli ödemesi gerekmektedir. Hazinenin ödeme yükümlülüğü Anlaşmanın herhangi bir hükmünün geçersiz hale gelip gelmediğine bakılmaksızın Anlaşma hükümlerine göre su satış bedelinin ve ilgili faizlerin tamamı ödeninceye kadar geçerli olmaya devam edecektir.
- Söz konusu Hazine garantisi çerçevesinde ödeme yükümlülüğü, Hazinenin aslı yükümlülüğü olarak kabul edildiğinden Şirketin bu ödemeleri talep edebilmesi, ilk olarak İBB'den bir ödeme talebinde bulunmasına ya da İBB'ye karşı ödemenin sağlanması için bir hukukî takibata başlanmasına veya Uygulama Anlaşmasından doğan herhangi bir diğer teminat veya garantiyi tenfiz etmesine bağlı değildir.

Görüldüğü üzere; 19.12.1995 tarihli Hazine garantisi, USSA'daki kapsamı ve mükellefiyet sınırları genişletilerek verilmiştir.

USSA'ya verilen Hazine garantileri ile ilgili olarak düzenlenen Garanti Mektubundaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, taraflar arasında imzalanan USSA'nın, herhangi bir hükmü/hükümleri veya madde/maddelerinin yürürlükteki kanunlara aykırılığı nedeniyle geçersiz olduğu öne sürülemeyecek ve İBB'nin yükümlülüklerini yerine getirememesi durumunda

Hazine verdiği ürün satın alma garantisi kapsamında Şirket tarafından düzenlenen faturaları ödemeye devam edecektir. Nitekim USSA'da, T.C Anayasası ile yürürlükteki ilgili kanun ve yönetmeliklere aykırı olan:

- Uluslararası Tahkim ile ilgili hükümleri,
- Anlaşma taraflar arasında imzalanmadan önce alınması gereken YPK onayı ile Hazine Müsteşarlığının uygun görüşünün alınmamış olması,
- İBB tarafından tespit edilmesi gereken su satış fiyatının Şirket tarafından belirlenmesi,

Gibi nedenlerle Anlaşmanın yasallığı ve geçerliliği ciddi anlamda tartışılabilir boyutta iken bu tartışmayı yapmanın uygulamada hiçbir yararı yoktur. Çünkü Hazine, Garanti Mektubuna yukarıda belirtilen ifadeleri koymakla hukuken kendini bağlamıştır. Yine Garanti Mektubunda, Uygulama Anlaşması kapsamında Belediyenin borçlu bulunduğu su satış bedellerinin ve tahakkuk eden gecikme faizlerinin kısmî olarak ödenmesi durumunda taahhüdünü tam olarak yerine getirmiş sayılmayacağı ve Uygulama Anlaşması kapsamında su satış bedeli olarak ödenmesi gereken tüm meblağlar tahakkuk eden gecikme faizleri ile birlikte tamamen ödenene kadar Hazine garantisinin geçerli olacağı belirtilmiştir. Bu da uygulamada; Hazine Kontrolörleri tarafından İSAŞ nezdinde yapılan inceleme sonucunda yatırım ve işletme dönemlerinde Şirket tarafından su faturalarına dahil edilmemesi gereken giderlerin dahil edilerek garantörlük sıfatıyla Hazineden tahsil edilmesi nedeniyle oluşan yersiz ödemelerin daha sonra düzenlenen su fatura tutarlarından Şirketin rızası dışında resen mahsup edilerek tahsili yolunu kapatmıştır. Çünkü, Garanti Mektubundaki hüküm uyarınca su satış bedelleri Hazine tarafından tam olarak ödenmediği takdirde taahhüt yerine getirilmemiş sayılacak ve Hazine temerrüde düşecek, bu da Şirketin tüm alacaklarının muaccel hale gelmesi sonucunu doğuracaktır.

Hazine Müsteşarlığı tarafından, taraflar arasında aktedilen USSA'da yer alan hükümlerin Türkiye'de yürürlükte bulunan kanunlara ve TC Anayasasına uygun olup olmadığı irdelenmeden garanti verilmiş ve verilen Garanti Mektubu ile USSA'da yer alan garanti ile ilgili hükümlerin kapsamı genişletilmiştir.

III.3. PROJENİN YÜRÜRLÜKTEKİ MEVZUAT KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu kurum ve kuruluşlarınca ifa edilen, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin YİD modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamak amacıyla 3996 sayılı Kanun çıkarılmıştır (Ek: 23).

Söz konusu Kanunda; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, enerji üretimi, iletimi, dağıtımı, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin YİD modeli ile yapılabileceği hükme bağlanmış olup bu model kapsamında yapılacak işlere ilişkin usul ve esasların bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir (Ek: 24).

Yine aynı Kanunun “*Saklı Tutulan Kanun Hükümleri*” başlığını taşıyan 13’üncü maddesinde ise; 4.12.1984 tarih ve 3096 sayılı “*Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*” ile, 28.5.1988 tarih ve 3465 sayılı “*Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*” hükümleri saklı tutulmuştur.

Daha sonra 3996 sayılı Kanunda değişiklik yapan 24.11.1994 tarih ve 4047 sayılı Kanunun 3’üncü maddesi ile eklenen Geçici 1’inci maddede aynen;

“Bu Kanun yürürlüğe girmesinden önce yap işlet devret modeline göre başlatılmış proje ve işler, tabi oldukları usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Ancak; birinci fıkrada belirtilen proje ve işlere de bu Kanun hükümlerinin uygulanmasına, görevli şirketin talebi ve ilgili idarenin müracaatı üzerine Yüksek Planlama Kurulunca karar verilebilir.”

Hükmü yer almaktadır. Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere daha önceki bir tarihte başlanılan bir işe 13.06.1994 tarihinde yürürlüğe giren 3996 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanabilmesi için YİD modeline göre başlatılmış bir proje olması gereklidir. 3996 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce YİD modelinin uygulanmasına izin veren iki kanun vardır. Bunlar 3996 sayılı Kanunun 13’üncü maddesinde de belirtildiği üzere, 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (Ek: 25) ile 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü

Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanundur (Ek: 26). İzmit Su Projesi kapsamında yapılan Kirazdere-Yuvacık Barajı inşaatı işi ise İBB adına DSİ Genel Müdürlüğü tarafından ihale mevzuatı çerçevesinde yürütülen bir iş olup, diğer iki kanun çerçevesinde yürütülen işlerde olduğu gibi YİD modeli ile yapılmasına dair özel bir kanunu bulunmamaktadır.

Hal böyle iken, Şirketin talebi ve ilgili idarenin müracaatı üzerine alınan 24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı YPK Kararında, İzmit Su Projesine 3996 sayılı *“Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun”* hükümlerinin uygulanmasına 3996 sayılı Kanunun 4047 sayılı Kanunla değiştirilen Geçici 1’inci maddesine göre karar verildiği belirtilmiştir. Oysa yukarıda da belirtildiği üzere söz konusu projenin 3996 sayılı Kanunun 4047 sayılı Kanunla değiştirilen Geçici 1’inci maddesi kapsamında mütalâa edilmesi mümkün değildir. Çünkü bu proje YİD modeline göre başlamamıştır ve özel bir kanunu yoktur. Projenin 3996 sayılı Kanun kapsamına alınabilmesi, ancak önceki ihalenin iptali ve işin tasfiyesi sonucunda yeni bir proje olarak değerlendirilerek (GAMA İnş. A.Ş. tarafından düzenlenen ve (Ek:27)’de yer alan kesin hakediş raporu ve (Ek:28)’de yer alan Tasfiye Protokolü ile DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yaptırılan iş tasfiye edilmesine rağmen proje, yeni bir proje olarak değerlendirilmemiştir) 3996 sayılı Kanun ile bu kanunun 4’üncü maddesi hükümleri uyarınca çıkarılan ve 01.10.1994 tarihinde yürürlüğü giren 94/5907 sayılı BKK’da yer alan esaslara uygun olarak ihale edilmesi ile mümkün iken, aksine davranılarak projenin YİD modeline alınması ile yasal olmayan bir işlem gerçekleştirilmiştir. Söz konusu proje YİD modeli kapsamında başlayacak yeni bir proje olup, proje ile ilgili tüm işlemlerin ve taraflar arasında imzalanan USSA’nın model ile ilgili mevzuata uygun olarak düzenlemesi gerekmektedir. Ancak yapılan incelemeler sonucunda, söz konusu proje ile ilgili olarak yapılan işlemlerde, 94/5907 sayılı BKK’na aykırı olarak:

- a) Taraflar arasında USSA imzalanmadan önce alınması gereken YPK Onayı alınmamıştır.
- b) Şirketlerin gerçekleştirecekleri yatırım ve hizmetler için getirecekleri özkaynak oranı önerilen toplam yatırım tutarının % 20’sinden az olmaması gerektiği halde BKK’ya aykırı olarak %15 oranında tespit edilmiştir.
- c) 94/5907 sayılı BKK’nın 5-15’inci maddelerinde, YİD modeli ile yapılacak projelere uygulanması gereken ihale şartlarının hiçbirisi uygulanmamıştır.

d) USSA'da, taraflar arasında doğacak ihtilafların çözüm yerinin Viyana/Avusturya, Tahkim Mahkemesinin ise Viyana Federal Ekonomi Odası nezdindeki Tahkim Mahkemesi olarak kararlaştırılması sonucunda, 94/5907 sayılı BKK'nın, ihtilafların çözüm yerinin Türkiye ve Türk Mahkemeleri olduğu şeklindeki hükmü ihlal edilerek uluslararası tahkime gidilmesine imkân tanınmıştır.

Oysa uluslararası tahkime gidilmesine cevaz veren yasal düzenlemeler 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (14.08.1999 tarih ve 23786 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır) ile 21.01.2000 tarih ve 4501 sayılı Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İkelere Dair Kanundur ve söz konusu kanunlar 1999 ve 2000 yıllarında yürürlüğe girmiştir.

Bu durumda, taraflar arasında USSA'nın imzalandığı 24.08.1995 tarihinde Türk Hukukunda henüz yerini almamış olan *"Uluslararası Tahkim"*e sözleşmede yer verilmek suretiyle hukuka aykırı bir düzenleme yapılmıştır.

e) 94/5907 sayılı BKK'nın *"Mal ve Hizmetlerin Ücretinin (Fiyatlarının) Belirlenmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar"* başlıklı 34, 35 ve 36'ncı maddelerinde, YİD modeli ile yapılan tesislerde üretilen mal ve hizmetin ücretini belirleme yetkisi idareye verilmiş iken USSA'nın *"Ticari Politika"* başlıklı 18.1'inci maddesi ile ürünün fiyatını tespit yetkisi Şirkete bırakılmıştır. Uygulamada bu hükümlerin ihlali sonucunda Şirketin üretilen malla ilgili olsun veya olmasın yapmış olduğu tüm giderleri su fiyatına yansıtarak su faturaları tutarlarının gereksiz yere yükselmesine neden olunmuştur.

f) 94/5907 sayılı BKK'nın *"Garantiler"* başlığını taşıyan 39'uncu maddesinde, Hazine garantisi gerektiren uygulama sözleşmelerinin görevli Şirket ve idare arasında imzalanmadan önce uygun görüş alınmak üzere Hazine Müsteşarlığına iletileceği belirtildiği halde bu hükme uyulmayarak USSA imzalanmadan önce Hazine görüşü alınmamıştır.

g) 94/5907 sayılı BKK'nın *"Denetim"* başlığını taşıyan 23'üncü maddesinde idarenin, görevli Şirketin sözleşme kapsamına giren tüm faaliyetlerini, belge ve kayıtlarını bütün aşamalarda denetleyebileceği veya

denetleyebileceği belirtildiği halde İBB kararname ile kendisine verilen bu görevi projenin hiçbir aşamasında yerine getirmemiştir.

Söz konusu 94/5907 sayılı BKK hükümlerine uyulmama nedenleri TC Sayıştay Başkanlığının 11.01.2001 tarih ve 441539/99 sayılı yazısı ile ilgili Belediyeye sorulmuştur. Belediyenin cevabî yazısında;

3996 sayılı Kanun ile bu Kanunun uygulamasına yönelik olarak alınan 94/5907 sayılı BKK'nın yürürlüğe girmesini müteakip İzmit ve benzeri yürümekte olan projelerle kanunun ilgisini kurmak üzere 03.12.1994 tarihinde 4047 sayılı Kanunun çıkarıldığı, böylece 3996 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce YİD modeli ile başlatılmış proje ve işlerin tabi oldukları esaslara göre sonuçlandırılmasına imkân sağlandığı, zaten 4047 sayılı Kanun ile, daha önce başlayan işlerin aynı usul ve esaslarla sonuçlandırılması, bir başka deyişle bu projelerin 3996 sayılı Kanunun sınırlamalarından etkilenmemelerinin amaçlandığı,

Belirtilmiştir.

Görüleceği üzere İBB, projenin 3996 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce YİD modeli ile başlamış ve devam eden bir proje olduğu iddiasından hareket ederek görüş belirtmiştir. Oysa raporumuzun bu bölümünün başında da ayrıntıları ile açıklandığı üzere, söz konusu proje YİD modeline göre başlamamıştır. Projenin 3996 sayılı Kanun kapsamına alınabilmesi ancak önceki ihalenin iptali ile mümkündür. Nitekim bu işlem yapılmış, ancak iş 3996 sayılı Kanun ve 94/5907 sayılı BKK hükümleri doğrultusunda yeniden ihale edilmeden konsorsiyuma verilmiştir.

III.4. PROJENİN MALİYETİ

III.4.1. Proje Maliyeti Tespit Aşamaları

USSA eki EK:B'de projenin toplam yatırım maliyeti tanımlanmıştır. Buna göre projenin toplam yatırım maliyeti, herhangi bir sınırlama olmaksızın Proje Raporunda tarif edilen işlerin ve bu işler içinde özel olarak tarif edilmemiş olmakla beraber projenin işletilebilmesi ve Proje Raporunda verilen tasarım şartlarına uygun performansı sağlayabilmesi için gerekli olan her türlü işin yapımını kapsamaktadır.

III.4.2. Başlangıç Dönemi Maliyetleri

DSİ Genel Müdürlüğü tarafından klâsik ihale yöntemi ile yapımına başlanılan Yuvacık Barajının, İzmit Su Projesi adı altında YİD modeli ile gerçekleştirilmesi hususunda İBB ve DPT Müsteşarlığından almış olduğu olumlu görüşler sonucunda girişimde bulunan GAMA İnşaat A.Ş.'nin 26.12.1989 tarih ve 3716 sayılı yazısı ile İzmit Belediyesine projenin yapım ve işletilmesine ilişkin olarak sunduğu ilk teklifinde toplam yatırım tutarı 480.000.000 ABD Doları (Ek:29) iken tesislerin ticarî işletmeye açıldığı 18.01.1999 tarihi itibarıyla revize edilerek 890.963.000 ABD Dolarına yükselmiştir.

DSİ Genel Müdürlüğü tarafından 1989 yılında SU-İŞ Proje Mühendislik ve Müşavirlik Limited Şirketine baraj hariç aynı proje ile ilgili bir Katî Proje Raporu hazırlanmıştır (Ek: 30). SU-İŞ tarafından hazırlanan bu raporda toplam proje maliyeti 1989 fiyatları ile baraj hariç 66.145.000.000 TL (60.131.818 ABD Doları) olarak tahmin edilmiştir. Hazine Kontrolörleri tarafından hazırlanan 25.12.2000 tarih ve 122/7-72/9 sayılı Raporda (Ek:31); Katî Raporda öngörülen hedefler ile hali hazırda gerçekleşen projenin hedef ve öngörülmesi arasında yapılaş yöntemi hariç, temelde ciddi bir farklılık olmadığı, SU-İŞ'in detay bazında hazırladığı Proje Katî Raporundaki bazı maliyet rakamları ile konsorsiyumun USSA ekinde belirttiği proje maliyet rakamları karşılaştırıldığında:

- Konsorsiyum tarafından yapılan çalışmalarda baraj hariç toplam proje maliyeti 649.409.000 ABD Doları olarak tahmin edildiği, oysa SU-İŞ'e göre aynı kalemlerin toplam maliyetinin 60.131.818 ABD Doları olduğu, arada 11 katlık fahiş bir fiyat farkı bulunduğu,
- SU-İŞ çalışmasının manuel kontrole dayalı olduğu hususu dikkate alınarak, otomatik kontrol ekipmanları için yapılan harcamaların tamamı olan 41.965.000 ABD Doları düşülse bile, maliyetin 607.444.000 ABD Doları olacağı ve aradaki farkın yine 10 kattan fazla olduğu,
- SU-İŞ'in raporunda 12.272.727 ABD Doları olması gereken Arıtma Tesisinin konsorsiyumun tablosunda 146.192.000 ABD Doları olarak kayıtlı olduğu, aradaki fark 12 kattan fazla olup 7 katının GÜRİŞ/GAMA'ya ödenen işçilik, 5 katının ise İngiliz firmalarına ödenen malzeme ve ekipman ücretinden kaynaklandığı,

Belirtmiştir.

DSİ Genel Müdürlüğü tarafından onaylı Katî Proje Raporu olmasına ve arada 10 katı aşan fahiş bir fiyat farkı bulunmasına rağmen, iş DSİ Genel Müdürlüğünden alınarak YİD modeli çerçevesinde kurulan konsorsiyuma ihaleye bile çıkılmasına gerek görülmeden sadece konsorsiyumdan alınan fiyat teklifine istinaden verilmiş ve verilirken de hiçbir kritere uyulmamıştır.

Türkiye’de baraj, arıtma tesisi ve isale hatları yapımı ve maliyet tespitinde uzman kuruluş bilindiği üzere DSİ Genel Müdürlüğüdür. Bu nedenle DEİ Genel Müdürlüğü 13.05.1994 tarihinde DSİ Genel Müdürlüğüne hitaben bir yazı hazırlayarak söz konusu proje maliyetinin DSİ Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan benzer amaçlı projelerin maliyeti ile karşılaştırılarak konuya ilişkin görüşlerinin Müsteşarlığa iletilmesini istemiştir. Ancak bu yazı DSİ Genel Müdürlüğüne gönderilmemiştir.

T.C. Sayıştay Başkanlığı DSİ Genel Müdürlüğüne 30.01.2001 tarih ve Bşk-2001/14 E.442161/441 sayılı bir yazı yazarak YİD modeli ile dış kaynaklı kredi kullanılarak İzmit Su Projesi kapsamında inşa edilen Yuvacık Barajı Arıtma Tesisleri ve İsale Hatlarının yatırım maliyeti hakkında fikir edinilebilmesi açısından dış kaynaklı kredi temin edilerek DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen ve benzer iş niteliğinde olan:

- İzmir Tahtalı Barajı, Arıtma Tesisi ve İsale Hatları,
- İstanbul Yeşilçay-Yeniemirli Arıtma Tesisi,
- Diyarbakır İçme ve Sanayi Suyu Temini,

Projelerinin (istimlak bedelleri hariç) baraj gövde inşaatı, arıtma tesisleri ve isale hatları toplam yatırım maliyetleri (ABD Doları cinsinden) ile yıllık su üretim kapasitelerinin bildirilmesini istemiştir. İstenen bilgiler DSİ Genel Müdürlüğünün 05.04.2001 tarih ve B.15.1.DSİ.0.13.09.00 412-1/807 sayılı yazısı ile Sayıştay Başkanlığına iletilmiştir (Ek:32).

DSİ Genel Müdürlüğünden alınan bilgiler ile projenin yatırım maliyeti karşılaştırılmış ve sonuçlar bir tablo halinde aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 1

	Milyon USD					
	Kapasite (milyon m3)	Baraj	İsale Hattı	Arıtma Tesisleri	Pompa İstasyonu	Toplam Maliyet
İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini projesi	142	56,3	287,3	142,8	25,7	512,1
İzmir Tahtalı İçme Suyu Projesi	128	34,9	31,5	49,2*		115,7
Diyarbakır İçme Suyu Projesi	95	117,9	51,5*	42,5		211,9
İstanbul Yeşilçay Sistemi	145		76,3	41,3	16,6	134,2
*Pompa istasyonu dahil						

Tablodan da görüleceği üzere; İzmit Su Projesinin isale hattı ve su arıtma tesisi maliyet bedelleri ile benzer projeler olarak irdelenen İzmir Tahtalı İçme Suyu Projesi, Diyarbakır İçme Suyu Projesi ve İstanbul Yeşilçay Sistemi İsale Hatları ve Arıtma Tesisleri maliyet bedelleri arasında fahiş farklar bulunmaktadır. Örneğin;

128 milyon metre küp kapasiteli İzmir Tahtalı İçme Suyu Projesinde Arıtma Tesisleri Pompa İstasyonu dahil 49,2 milyon ABD Dolarına mal olmuş iken İzmit Su Projesinde Arıtma Tesisleri 142,8 milyon ABD Doları ve Pompa İstasyonu 25,7 milyon ABD Doları olmak üzere 168,5 milyon ABD Dolarına mal edilerek diğer tesisin 3,5 katı kadar pahalıya tamamlanmıştır. Yine İzmir Tahtalı İçme Suyu Projesinde İsale Hatları 31,5 milyon ABD Dolarına yapılmış iken İzmit Su Projesinde İsale Hatları 287,3 milyon ABD Dolarına mal edilmiştir. Aradaki fark yaklaşık 9 kattır.

Yine İstanbul ve çevresinin uzun vadeli (2040 yılına kadar) su ihtiyacını karşılamak amacıyla İstanbul'a 170 kilometre uzaklıkta bulunan Büyük Melen Çayı üzerinde dört aşamada kurulacak olan Melen Sisteminin (baraj, arıtma tesisleri ve isale hatları) ilk aşamasının yatırım maliyetinin 1.182 milyon ABD Doları olup su üretim kapasitesinin yıllık 286 milyon metre küp olduğu hususu dikkate alındığında, İzmit Su Projesi kapsamında yıllık Melen Sisteminin ilk aşamasının yarısı kadar (142 milyon metre küp) su üretecek olan ve İzmit'e 17 km uzaklıkta kurulan bir sistemin maliyetinin Melen Sisteminin maliyetine yakın olması (890 milyon ABD Doları) düşündürücüdür.

Projenin en büyük sorunu yüksek maliyettir. Konsorsiyum tarafından belirlenen yatırım maliyeti DSİ Genel Müdürlüğünün hazırladığı Katî Proje Raporunda öngörülen maliyetin 10 ilâ 12 kat üzerindedir. Bu fahiş fiyat

farklılığına bir de, modelin 15 yıla sınırlı olması eklendiğinde, satılacak suyun birim fiyatı asgari 4 ABD Doları gibi oldukça yüksek bir hale gelmektedir. Nitekim İSKİ'nin projeden su almayı reddetmesinin nedeni de birim fiyatın yüksekliğidir.

Proje kapsamında üretilecek suyun birim fiyatına nelerin dahil edileceği taraflar arasında imzalanan ve Hazine Müsteşarlığı tarafından garanti verilen USSA'nın VII'nci maddesi ve (EK:D)'de tanımlanmıştır. Buna göre öngörülen gelir, İSAŞ'ın (EK:D)'de verilen detaylara uygun olarak tahmini yıllık gelir toplamı anlamına gelecektir. *“Öngörülen Gelir”*, aynı zamanda Şirketin o yıl için İBB'den tahsil edeceği toplam tutardır. Dolayısıyla, USSA'nın 7.2 maddesinde belirtildiği gibi *“Ticari İşletme tarihinden sonraki her takvim yılında Su Satış Fiyatı söz konusu yıla ait Öngörülen Gelirin 142 milyonda biri”* olacaktır.

Faturalar, sözleşmenin 7'inci maddesinde belirtilen esaslar dahilinde içinde bulunulan yıl için tahmini olarak öngörülen nakit çıkışları toplamını on ikiye bölmek suretiyle düzenlenmektedir.

Su satış fiyatının yer aldığı faturaların düzenlenmesi ile ilgili önemli bir diğer konu, faturalara yansıtılan ve nakit çıkışı gerektiren işlem ve harcamaların sözleşme kapsamında ve ödenmesi uygun harcamalar olup olmadığıdır. Bu konuda, Hazine Baş Kontrolörleri Nuri Ercan Tortop ve Hüseyin Zengin tarafından İSAŞ kayıtları ve belgeleri üzerinde yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 25.12.2000 tarih ve 122/7-72/9 sayılı raporda (Ek: 31) Yatırım ve İşletme Dönemi Maliyetlerindeki hatalı işlemler (dolayısıyla su faturalarına yansıyan yersiz ödemeler) nedeniyle fazla ve yersiz ödemede bulunduğu tespit edilmiştir. Söz konusu hatalı işlemler nedeniyle 1.670.211 ABD Doları faiz, 10.428.238 ABD Doları anapara olmak üzere toplam 12.098.449 ABD Doları fazla ve yersiz ödemede bulunduğu yönünde bir tespit yapılmıştır. Diğer bir deyişle Şirket tarafından gerek yatırım maliyetleri ve gerekse işletme dönemi maliyetleri şişirilmek suretiyle su satış faturalarının tutarları yükseltilmiştir.

III.4.3. Standby Kredisinin (Destek Kredisi) Kullanımından Kaynaklanan Maliyet Artışı

Projede bazı hat değişikliklerinin yapılması ve 10.000.000 ABD Doları tutarındaki *“Baraj Sahası Kamulaştırma Giderleri”*nin krediden karşılanması

amacıyla 24.471.000 ABD Doları ek kredi kullanılması Şirket tarafından talep edilmiştir

USSA'nın 4.2.(b) maddesine göre proje ile ilgili tüm kamulaştırma giderlerinin İBB tarafından karşılanması gerektiği Hazine Müsteşarlığı tarafından bilinmesine rağmen "*Baraj Sahası Kamulaştırma Giderleri*" ile sözleşme hükümlerine aykırı olarak hat değişiklikleri adı altında İSAŞ tarafından istenen 24.471.000 ABD Doları tutarındaki destek kredisinin 23.404.000 ABD Dolarlık kısmına onay verilerek proje maliyetinin daha da yükselmesine sebep olunmuştur.

III.4.4. İBB ve Çevre Belediyelere Yapılan ve Su Faturalarına Dahil Edilen Yersiz Ödemeler

Hazine Kontrolörleri tarafından İSAŞ'a ait belgeler üzerinde yapılan kapsamlı incelemeler sonucunda; İBB ve çevre belediyeler için, projede kullanılan kredinin amacı ve mevcut mevzuatla bağdaşmayan ve proje maliyetlerinde önemli artışlara sebebiyet veren bir takım harcamalarda bulunduğu veya finansman sağlandığı, bu belediyelerin (tam olarak tespit edilemeyen sayı ve tutarda) ruhsat dahil bir takım ücret veya hizmetler talep ettiği belirlenmiş olup düzenlenen raporda (Ek: 31, 33) :

- İBB ve bazı yöre belediyelerince 136.83 ABD Dolarından 36.443 ABD Dolarına kadar ulaşan rakamlarda "*Kazı Ruhsatı*" ve "*Ruhsat Harcı*" ile 7.000 ABD Dolarından başlayan "*Çalışma Müsaadesi*" ücretleri alındığı, 1.228.999 ABD Dolarına kadar malzeme sağlandığı, sonucu bilinmemekle birlikte (hastane yapım işi henüz bitmemiştir) tutarı 300.000 ABD Dolarına ulaşan hastane yapıldığı, yağmur ve içme suyu hattı döşendiği, yolların asfaltla kaplandığı, Toyota marka araç ile 7.000.000.000 TL nakit para talep edildiği,
- 27.06.1997 tarihli Yönetim Kurulu Toplantı Zaptında bahsedilen liste olan "*Belediyeler ile Diğer Kamu Kurumlarının Gayriresmî Olarak Talepleri Nedeniyle Maruz Kalınan Maliyetler*" listesi üzerinde bir inceleme yapıldığı ve yapılan incelemede; aralarında köprü, parke taşı, telefon santrali, çim saha tesisi, koltuk, ekskavatör, çevre günü piknik giderleri, fidan temini ve benzeri giderler için 05.06.1997 tarihi itibarıyla 2.270.000 ABD Dolarına ulaşan taleplerin 148.500 ABD Dolarlık kısmının ödendiğinin saptandığı,

- Proje sahibi konumunda olan İBB'ye boru hattı geçmesi nedeniyle yapıldığı beyan edilen ve proje ile tam olarak ne ölçüde bağdaştığı ve fiilen yapıp yapılmadığı belli olmayan işler kapsamında çeşitli tarihlerde 2.050.000 ABD Doları karşılığı vergi dahil ödemeler yapıldığı,
- İBB Başkanına 12.06.1997 tarihinde 14,7 milyar TL bedelle ES 320 EL Mercedes marka makam aracı alındığı, İSAŞ demirbaşına kayıtlı olan söz konusu araca bakım-onarım masrafı, sigorta, vergi ve yakıt masrafı olarak 3 yıl içinde 14,3 milyar TL (yaklaşık aracın değeri kadar) harcama yapıldığı, bu gider rakamına kullanım süresi için yaklaşık 8,5 milyar TL tutarındaki amortisman da eklendiğinde toplam giderin 22,8 milyar TL'ye ulaştığı, bu konuda İSAŞ yetkileriyle yapılan görüşmelerde; Şirket Yönetim Kurulu Başkanının aynı zamanda İBB Başkan Vekili olması nedeniyle kendisine mülkiyeti İSAŞ'a ait olmak üzere sadece bir araç tahsis edildiği ve masraflarının da Şirket tarafından karşılanmasının doğal olduğu şeklinde görüş beyan edildiği, oysa; mevcut sözleşmelere göre sadece Genel Müdüre araç tahsis edilmesi gerekirken İBB Başkanına verilen araç dahil İSAŞ adına kayıtlı 7 araç bulunduğu ve tamamına ilişkin her türlü giderin su faturası bedellerine dahil edildiği,
- 1999 yılında İBB İSU Genel Müdürlüğüne 845,2 milyon TL tutarında bilgisayar aksamı satın alınarak teslim edildiği,
- Yine 1999 yılında KİP Mağazasından 1,5 milyar TL tutarında 75 adet gömlek ve 44 adet kravat ve çeşitli tarihli faturalar ile toplam 1,5 milyar TL tutarında 244 kg. çikolata satın alındığı,
- İSAŞ demirbaşında kayıtlı bir cep telefonunun 1997 yılından itibaren belediye yetkililerince kullanıldığı ve 3 yıllık dönemde söz konusu telefon için KDV hariç toplam 761,2 milyon TL tutarında fatura ödemesi yapıldığı,

Belirtilmiştir.

Yukarıdaki tespitlerden de görüleceği üzere, İBB ve tesisten yararlanacak çevre belediyeleri tarafından, 3996 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan 94/5907 sayılı BKK hükümleri ile taraflar arasında imzalanan USSA'da yer alan hükümlere aykırı olarak İSAŞ'tan nakdî ve aynî bir takım taleplerde bulunduğu ve söz konusu taleplerin İSAŞ tarafından kredilerden karşılanması sonucunda tesisin toplam yatırım ve işletme maliyetlerinin artmasına sebep olduğu sonucuna varılmıştır.

IV. DEĞERLENDİRME

IV.1. İBB AÇISINDAN YAPILAN DEĞERLENDİRME

İşin sahibi olan İBB, YİD modeli kapsamında yürütülen ve Hazineyi büyük miktarda zarara uğratan söz konusu proje ile ilgili olarak birinci derece sorumlulardan biridir.

Raporun önceki bölümlerinde ayrıntılarıyla açıklandığı üzere; tüm olumsuzluklara ve bunların Belediye tarafından bilinmesine rağmen projenin YİD modeli kapsamına alınmasında Belediye önemli bir rol oynamıştır.

İşin sahibi İBB, ilgili kanun ve kararnamede belirtilen hiçbir usule uymadan ve başka isteklilerden teklif almaksızın projeyi ilgili konsorsiyuma vermek suretiyle rekabet koşullarını ortadan kaldırdığı gibi projenin maliyeti ile ilgili bir karşılaştırma yapma imkânı da kalmamıştır. Dolayısıyla Belediye; projenin başlangıç yatırım maliyetinin benzer projelere oranla daha yüksek olmasına sebep olmuştur.

T.C. Sayıştay Başkanlığı 11.01.2001 tarih ve 441539/99 sayılı yazı (Ek: 18) ile İBB'ye;

- Bir önceliklendirme çalışması yapıp yapmadığını, muhtemel başka taliplilerden teklif alıp almadığını, hangi kanun hükümlerine göre ihaleyi sonuçlandırdığını,
- Ne tür risk analizleri ve değerlendirmeleri yaptığını, bu değerlendirmelerin kararlara nasıl yansıdığını,
- Ne tür riskleri üstlendiğini, hangi riskleri özel sektör ortaklarına transfer ettiğini,
- Yatırım maliyetinin gerçeği yansıtıp yansıtmadığını,
- Hangi alanlarda ne gibi fayda maliyet analizleri yaptığını, bu analizlerin tercih ve kararları ne yönde etkilediğini,
- Yapım, işletme ve devir koşullarını nasıl belirlediğini, bunları belirlerken öncelikle hangi kamu çıkarlarını gözettiğini,
- Üretilen suyun pazarlanması konusunda önceden ne gibi araştırma ve bağlantılar yaptığını,

Sormuştur.

İBB 11.02.2001 tarih ve 249 sayılı cevabî yazısında (Ek: 18); projenin ihalesinin DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yapıldığını ve inşaatına başlandıktan sonra, dönemin Başbakanı tarafından YİD yöntemiyle tamamlanması yönünde ilgili kuruluşlara verilen talimatla klâsik yapım yönteminden vazgeçildiğini, YİD yöntemine geçişte yaşanan sürecin tümünde DSİ, DPT ve Hazine Müsteşarlığının olduğunu, konsorsiyumun yaptığı teklifin bu konularda en yetkili kuruluşlar tarafından incelendiğini, irdelendiğini ve bu çalışmalar sonucunda teşvik belgeleri ile Hazine garantilerinin verildiğini,

DSİ Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan bu projenin İstanbul'a 100 milyon metre küp/yıl, SEKA, PETKİM, TÜPRAŞ, ve İGSAŞ'a 30 milyon metre küp/yıl su verileceği varsayımı ile hazırlandığını, ancak İSKİ'nin suyu almaması ile Sapanca Gölü'nden çok ucuz maliyetlerle su kullanan sanayi kuruluşlarının Yuvacık Barajından su almayı reddetmelerinin projenin başlangıçtaki kurgusunu engellediğini,

Yatırımın kendisini geri ödemesi için sanayi kuruluşlarına 50 milyon metre küp/yıl su satışı sağlanmasının şart olduğu bu hedefin tutturulabilmesi için de, özellikle Gebze ve Dilovası çevresinde henüz şebekeye bağlanmamış olan çok sayıda sanayi kuruluşunun projeden su almaları için çalışmalar yapıldığını,

Belirtmiştir.

Görüleceği üzere;

- Projenin YİD modeli kapsamına dahil edilerek tamamlanması tamamen siyasi bir karardır. Devletin ilgili birimleri yasal platformda yeri olmayan bu uygulamaya yasal bir zemin hazırlamaya çalışmışlardır.
- İBB; yürürlükteki kanunlar ile kendisine atfedilen görevleri kabul etmemekte, bunların DSİ Genel Müdürlüğü, DPT ve Hazine Müsteşarlığının görevi olduğunu düşünmektedir. Projenin YİD modeli ile tamamlanmak üzere İBB'ye devredildiği tarihten itibaren DSİ Genel Müdürlüğü devre dışı kalmıştır. YİD modeli ile yürütülen bu projede yürürlükteki mevzuata göre DSİ Genel Müdürlüğüne herhangi bir görev atfetmek mümkün değildir. Hazine Müsteşarlığı ise kuruluş kanunlarına aykırı olarak kendi görevlerinin projenin finansman yapısı ile sınırlı olduğunu iddia etmektedir.

İBB, (DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı ile birlikte) projenin yatırım maliyeti ile ilgili olarak yürürlükteki kanunlarla kendisine verilen görevi yapmayarak bu günkü olumsuzluklara zemin hazırlamıştır.

Proje ile ilgili olarak irdelenmesi gereken bir diğer konu da projenin hedefleridir:

İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesinin adından da anlaşılacağı üzere iki hedefi vardır. Bunlardan birincisi, İzmit ve civar belediyelerde yerleşik nüfusun içme suyu ihtiyacını gidermek; ikincisi ise, yine aynı bölgede kurulu sanayi tesislerine üretimlerinde kullanacakları endüstriyel su temin etmektir. Gerek belgeler üzerinde gerekse mahallinde yapılan incelemeler sonucunda, söz konusu projenin ilk hedefi olan içme suyu teminine yönelik çalışmaların tamamlandığı, sanayi tesislerine verilmesi planlanan endüstriyel su teminine yönelik ise hiçbir çalışmanın yapılmadığı tespit edilmiştir. Proje kapsamında endüstriyel su teminine yönelik herhangi bir yatırım yapılmadığından İBB tarafından, bölgede bulunan sanayi kuruluşlarına üretimlerinde kullanmaları için daha pahalı ve vasıflı olan içme suyu satılmaya çalışılmış ancak doğal olarak bunda da başarılı olunamamıştır.

İBB'nin İSAŞ'tan aldığı suyun dağıtımı ve tahsilatı ile ilgili sorunlar da mevcuttur. Şöyle ki;

İBB'nin bünyesinde bulunan ve su dağıtımı ve tahsilatı ile görevli İSU Genel Müdürlüğünün rakamlarına göre 1999 yılında 55 milyon metreküp, 2000 yılında da 96 milyon metreküp olmak üzere iki yıl içinde toplam 151 milyon metre küp su teslim alındığı belirlenmiştir (Ek:34).

İSU Genel Müdürlüğü 1999 yılında teslim aldığı 55 milyon metre küp suyun satışından 6 trilyon TL civarında su satış geliri tahakkuk ettirmiştir. 1999 yılının dolar ortalama kuru 420.000 TL olarak alındığında bu hasılat 14 milyon dolara tekabül etmektedir. Garantör sıfatıyla Hazine Müsteşarlığı tarafından 1999 yılında teslim alınan su için ödenen 150 milyon ABD Doları tutarında su faturaları dikkate alındığında, birim metre küp fiili maliyet (hatlardaki % 35 kayıp da dikkate alındığında) yaklaşık 4 ABD Dolarıdır. Bu durumda İSU Genel Müdürlüğü, 4 ABD Doları tutarındaki fiili maliyetinin ancak 25 sentlik (% 6'lık) kısmını abonelere su satışından karşılayabilmektedir. Bu oran yine 1999 yılında abonelerden tahsilatın (2 trilyon TL) % 30 seviyelerine düşmesi nedeniyle 10 sent ya da % 2,5 oranına kadar düşmektedir.

Yukarıdaki örnekten de görüleceği üzere; Hazine Müsteşarlığı tarafından metre küpüne 4 ABD Doları ödenen su İSU Genel Müdürlüğü tarafından abonelere 10 sente kadar düşen fiyatlarla fatura edilmektedir. Bu olumsuzluk yetmezmiş gibi İSU Genel Müdürlüğüne abonelerden tahsil edilen (1999 yılında 2 trilyon, 2000 yılında 7 trilyon olmak üzere) toplam 9 trilyon TL de İBB tarafından Hazineye aktarılmamıştır.

İBB'nin 1999 ve 2000 yılları bütçelerinin incelenmesinde, su fatura bedellerinin karşılanması amacıyla herhangi bir ödenek ayrılmadığı tespit edilmiştir.

İBB yöneticileri; başlangıçta proje kapsamında üretilecek 142 milyon metre küp suyun tamamının Belediye tarafından satın alınacağı yönünde irade beyan etmelerine rağmen bütçelerinde su fatura bedellerinin ödenmesi ile ilgili herhangi bir ödenek ayırmayarak aslında su fatura bedellerini ödemek gibi bir niyetleri olmadığını ortaya koymuşlardır. Bunun yanı sıra abonelere yapılan su satışı karşılığında elde edilen 9 trilyon TL tutarındaki tahsilatı da Hazineye aktarmayarak tüm yükün Hazinesinin üzerinde kalmasına sebep olmuşlardır.

İBB tarafından, 3996 sayılı Kanun uyarınca çıkarılan 94/5907 sayılı BKK hükümleri ile taraflar arasında imzalanan USSA'da yer alan hükümlere aykırı olarak İSAŞ'tan nakdî ve aynî bir takım taleplerde bulunulmuş ve söz konusu talepler İSAŞ tarafından kredilerden karşılanmış, bu da tesisin toplam yatırım ve işletme maliyetlerinin artmasına sebep olmuştur.

İBB, kendisi için sağladığı bir takım olanakların yanı sıra tesisten yararlanacak çevre belediyelerinin de İSAŞ'a yönelik yasal olmayan istekleri için aracı olarak uygun görüş bildirmiş ve bu şekilde maliyetlerin daha da yükselmesine sebep olmuştur.

IV.2. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI AÇISINDAN YAPILAN DEĞERLENDİRME

Başlangıç aşamasından bitimine kadar hukuka ve mevzuata aykırı işlemlerle yürütülen, YİD modeli kapsamında yapılacak projelerde uygulanması zorunlu mevzuat hükümlerinin hiç birisine uyulmadan sonuçlandırılan bu proje nedeniyle Hazine, İzmit şehrinin ihtiyacı olmayan ve İSKİ tarafından da satın alınmayacağı başından beri belli olan su için işletme dönemi süresi olan 15 yıl boyunca her yıl artan oranlarda bir borç yükü altına sokulmuştur.

T.C. Sayıştay Başkanlığı DEİ Genel Müdürlüğü ile Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne hitaben gönderdiği 05.01.2001 tarih ve DBS/99/S.4/359/62 sayılı yazısında; İBB'nin suyu satın alamamasının nedeninin malî durumundaki bozukluk, pazarlayamamasının nedeninin ise üretilen suyun maliyetinin yüksek olduğu hususları belirtilerek, Hazine Müsteşarlığının 890 milyon ABD Dolarına mal olacağı önceden belli olan bir proje kapsamında üretilecek suya satın alma garantisi vermeden önce bu projenin planlanmasından yeniden kamuya transfer edileceği aşamaya kadar nasıl tasarlanıp uygulandığını, nasıl işletildiğini ve bu aşamalarda İBB'nin imtiyaz sözleşmesinin kendisine tanıdığı hak ve yükümlülükleri ne derece yerine getirdiği hususunu araştırması gerektiği, bu kapsamda ilgili belediye tarafından, Raporun daha önceki bölümlerinde ayrıntılarıyla belirtilen işlemlerin yapılıp yapılmadığı hususlarını araştırmadan garanti vermesinin nedenleri sorulmuştur.

Hazinenin ilgili birimleri tarafından gönderilen yazılarda (Ek: 35) özetle; YİD Projeleri ile ilgili olarak kendilerinin sadece projenin finansman yapısı ile ilgili olarak sorumlu olduklarını, buna rağmen yetkilerini aşmak pahasına söz konusu projenin yatırım maliyeti ile ilgili olarak DSİ Genel Müdürlüğü ile irtibat kurduklarını ve üretilecek suyun birim fiyatının yüksekliği dolayısıyla satılamama ihtimalinin mevcut olduğunu saptadıklarını öne sürmektedirler.

Oysa; Hazine Müsteşarlığının 4059 sayılı kuruluş kanununda Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında; ileri teknoloji gerektiren temel alt yapı projelerinin yerli ve yabancı özel sektör katılımı ile gerçekleştirilmesi için, ilgili kanunlarda belirtilen çerçevede garanti vermek ve buna ilişkin işlemler yapmak ve bu projelerle ilgili hazırlık ve akit çalışmalarına katılmak sayılmıştır (Ek: 36).

Yukarıda yer alan bu hüküm uyarınca, DEİ Genel Müdürlüğü YİD modeli ile gerçekleştirilecek projelerle ilgili olarak hazırlık aşamasından başlayıp proje ile ilgili tüm sözleşmelerin düzenlenme ve imzalanması dahil geçen süreç içinde görevli ve yetkilidir. Bu nedenle; ilgili birimin sadece projenin finansmanı ile ilgili süreçte görevli olduğu yönündeki savunması kabul edilebilir nitelikte olmayıp, *“görevi olmadığı halde yetkilerini aşarak”* yaptıklarını beyan ettikleri araştırmaları yapmak aslî görevleridir.

DEİ Genel Müdürlüğünün, kuruluş kanunu ile kendilerine verilen görevleri yerine getirmemesi ve USSA'nın hazırlık ve imza sürecine katılmaması sonucu:

- Projenin yatırım maliyeti benzer işlere oranla çok yüksek olarak gerçekleşmiş ve projenin maliyeti beklenen fayda ile kıyaslanamayacak ölçüde artmıştır.
- Taraflar arasında imzalanan ve Hazine tarafından garanti verilen USSA'da proje ile ilgili Şirket tarafından üstlenilen herhangi bir risk olmayıp tüm riskler İBB ve dolayısıyla Hazineye yansıtılmıştır.
- Proje kapsamında üretilecek suyun pazarlanması konusunda İBB tarafından önceden suyu satın alacağı varsayılan belediyeler ve sanayi kuruluşları ile gerekli anlaşmaların yapılıp yapılmadığı araştırılmadan garanti verilerek Hazinenin bugün karşı karşıya kaldığı olumsuzlukların doğmasına yol açılmıştır.

IV.3. PROJEYLE İLGİLİ SİYASİ SORUMLULUK

Sayıştayın görev ve yetki alanı dışında kalan ve tamamen Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirinde bulunan siyasi sorumluluk konusunda bu raporda herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

V. SONUÇ

DSİ Genel Müdürlüğü tarafından klâsik finansman yöntemi ile başlanılan, konu ile ilgili uzmanlar tarafından bu yöntem ile tamamlanmasının uygun olacağı belirtilen ve yürürlükteki mevzuata göre YİD modeli kapsamına alınması mümkün olmayan İzmit Su Projesinin YİD modeli kapsamına alınarak tamamlanması sonucunda Hazine büyük bir yük altına sokulmuş olup bu husus çeşitli denetim birimleri tarafından düzenlenen raporlarla tespit edilmiştir.

YİD modelinin en önemli riski, model kapsamında verilen satınalma garantilerinin kamu kesimini, projelerin YİD modeli ile gerçekleştirilmesi suretiyle elde edilen avantajı aşacak bir ödeme yükümlülüğü altına sokması tehlikesidir. Bu risk İzmit Su Projesinde gerçekleşmiştir. Şöyle ki:

İBB'nin;

- Üretilen suyun maliyetinin yüksek olması,
- Bazı endüstriyel kuruluşlar ve çevre belediyelerle su satış bağlantılarını zamanında yapmaması,
- Malî durumunun iyi olmaması,

Gibi nedenlerle, İSAŞ'tan yıllık 142 milyon metre küp suyu satın alma taahhüdünü yerine getirememesi sonucunda Hazine vermiş olduğu garanti çerçevesinde iki yıl içinde 387 milyon ABD Doları tutarında su bedelini İSAŞ'a ödemek zorunda kalmıştır. Bu ödemenin kalan yıllarda (18.01.2014 tarihine kadar) artan tutarlarda devam etmesi kaçınılmazdır.

Yine, İzmit Su Projesinin YİD modeli ile yaptırılması ve İBB'nin işi yapan Konsorsiyuma (İSAŞ) %15 oranında ortak olması karşılığında kullandığı 19.5 milyon ABD Doları tutarındaki Hazine garantili dış krediyi geri ödeyememesi nedeniyle, faizi ile birlikte 20.2 milyon ABD Doları tutan bu borç, ilgili kreditor kuruluşu Hazine tarafından ödenmiştir.

Garantili kredilerin kullanıcı kuruluşlar tarafından ödenmemesi durumunda borç ödemeleri Hazinesinin üstünde kalmakta, Hazine, kuruluşlardan alacaklı duruma geçmektedir. YİD modeli ile yapılan işler için verilen Hazine garantileri dış borç stok rakamlarını değiştirmese de nakit durumunu olumsuz yönde etkilemektedir.

VI. ÖNERİLER

YİD modeli bir kamu hizmeti alanının, idarece önceden belirlenen şartlarla ve bir özel hukuk sözleşmesine dayanarak belli bir süre için özel sektöre terkedilmesini öngörür. Bu anlamda sözleşme koşullarını, işletme şartlarını belirleme hakkı, kamu hizmetinin sahibi olan kamu kuruluşuna aittir. Bu modele göre hayata geçirilen bir projenin planlamasından yeniden kamuya transfer edileceği aşamaya kadar nasıl tasarlanıp uygulandığının, nasıl işletildiğinin ve bu aşamalarda denetlenen kurumun imtiyaz sözleşmesinin kendisine tanıdığı hak ve yükümlülükleri ne derece yerine getirdiğinin de araştırılması gerekir. Bu kapsamda idarenin:

- Proje ile ilgili başka istekleri araştırması,
- Gerekli risk analizlerini ve değerlendirmeleri yapması,
- Özel sektöre devredeceği riskler ile kamuda kalacak riskleri belirlemesi,
- Gerekli pazar araştırmaları ile fayda-maliyet analizlerini yapması, maliyet analizlerinin gerçekçi olması için azami özeni göstermesi,
- Yapım, işletme ve devir koşullarını belirlerken mümkün olduğunca kamu çıkarlarını gözetmesi,

Hazine Müsteşarlığının da garanti vermeden önce:

- İdarenin yukarıda belirtilen çalışmaları yapıp yapmadığı hususunu araştırması,
- Garantiler dolayısıyla üstlenilecek risk tavanını belirlemesi ve yapım ve uygulama safhasında bu risk tavanının aşılması durumunda işletmenin kamu kesimi tarafından devralınmasına, anlaşmanın tadiline veya feshine imkân tanıyan hükümlerin sözleşmelere konulmasını sağlaması,

Yasama organı tarafından da:

- Bu model kapsamında yapılan yatırımlar sonucunda üretilen mal ve hizmet bedellerinin verilen garanti çerçevesinde Hazine tarafından üstlenilmesi halinde, tesislerin sahibi İdare tarafından pazarlanan mal ve hizmetlere ilişkin olarak yapılan tahsilatların başkaca bir işleme gerek olmaksızın doğrudan Hazineye aktarılmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması,

Gerekmektedir.

Alt yapı yatırımları için gerekli maddi kaynağı ve teknolojisi olmayan az gelişmiş ülkeler için YİD modeli gereklidir. Ancak modelden beklenen faydanın gerçekleşmesi, modelin sağlıklı işlemesi ile mümkündür. Örneğimizde olduğu gibi; hiçbir konuda yürürlükteki mevzuata uyulmadan ve gerekli analizler yapılmadan gerçekleştirilen projelerden sağlanan fayda, maliyetinin çok altında kalmakta ve sonuçta yük tamamen topluma yansımaktadır.

YİD modeli ülkemiz için gereklidir, ancak, bu modelle gerçekleştirilecek projelerin fayda-maliyet analizlerinin çok iyi yapılması zorunludur.

EK DİZİNİ

Ek No.	İçeriği
1	HM'nin İzmit Belediyesine gönderdiği 13.05.1992 tarih, 22378 sayılı yazı
2	İzmit Belediyesinin HM'ye " 22.05.1992 " 06.1.103/ " "
3	YSGM'nin DEİ Gn.Md.lüğüne " 15.06.1992 " 04599 " "
4	DEİ Gn.Md.lüğünün YSGM'ye " 18.06.1992 " 115 " "
5	DEİ Gn.Md.lüğü tarafından İzmit Belediyesine gönderilmek üzere hazırlanan ancak gönderilmeyen yazının iki nüshası
6	İzmit Belediyesinin HM'ye gönderdiği 27.07.1992 tarih, 06.1.103/160-5505 s. yazı
7	DEİ Gn.Md.lüğü tarafından İzmit Belediyesi'ne gönderilmek üzere hazırlanan ancak gönderilmeyen yazının iki nüshası
8	İSKİ'nin HDTM ve DPT Müsteşarlığına gönderdiği 12.10.1992 tarih, 13689 s. yazı
9	İzmit Belediyesinin HM'ye gönderdiği 05.07.1993 tarih, 06.1.103/274 sayılı yazı
10	HM'nin Devlet Bakanlığına gönderdiği 31.05.1994 tarihli yazı
11	Başbakanlık Makamınının 30.09.1994 tarih ve 94/1238 (68234) sayılı onayı
12	24.02.1995 tarih ve 95/T-17 sayılı YPK Kararı
13	İSAŞ'ın kuruluşuna ilişkin 17.01.1995 tarihli Ticaret Sicili Gazetesi
14	24.08.1995 tarihinde imzalanan USSA
15	İBB'nin İSAŞ'a ortak olmasına dair 24.02.1995 tarih ve 95/6607 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 11.11.1998 tarihli Ticaret Sicil Gazetesi
16	Devlet Bakanlığınının 15.12.1995 tarih ve 95/1755 sayılı onayı
17	İBB'nin %15 ortaklık karşılığı kullandığı krediye ilişkin Garanti Mektubu
18	TC Sayıştay Başkanlığınının İBB'ye gönderdiği 11.01.2001 tarih ve 441539/99 sayılı yazı ve İBB Başkanlığınının 11.2.2001 tarih ve 249 sayılı cevabî yazısı
19	İSAŞ Ana Sözleşmesi
20	İSAŞ'ın 18.09.1997 tarihli Toplantı Tutanağı
21	İBB'nin İSAŞ'a gönderdiği 21.11.1997 tarih ve 121/664 sayılı yazı
22	HM'nin USSA'ya verdiği Hazine Garanti Mektubu
23	3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun
24	94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

25	3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
26	3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun
27	GAMA Endüstri A.Ş. tarafından 10.05.1995 tarihinde düzenlenen Kesin Hakediş Raporu
28	DSİ Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen 21.03.1996 tarihli Tasfiye Protokolü ile projenin İBB'ye devredilmesine ilişkin 21.03.1996 tarihli Devir Protokolü
29	Gama Endüstri A.Ş.'nin İzmit Belediyesine gönderdiği 26.12.1989 tarih ve İZSU/3716 sayılı yazı
30	SU-İŞ Proje Mühendislik ve Müşavirlik Ltd. Şti.'nin hazırladığı Kati Proje
31	HM Hazine Kontrolörlerinin düzenlediği 25.12.2000 tarih ve 122/7-72/9 sayılı Rapor
32	DSİ Genel Müdürlüğünün Sayıştay Başkanlığına gönderdiği 05.04.2001 tarih ve B.15.1.DSİ.0.13.09.00 sayılı yazı
33	İBB ve çevre belediyelerin İSAŞ'tan taleplerini gösterir çeşitli yazılar
34	İBB İSU Genel Müdürlüğünün 1999 ve 2000 yılları Gelir İcmali Cetveli ile aynı yıllara ilişkin su sarfiyat listesi
35	HM'nin Sayıştay Başkanlığına gönderdiği cevabi yazı
36	4059 sayılı Kanunun, DEİ Genel Müdürlüğünün görevleri ile ilgili maddesi