



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2024 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	33

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	7
Tablo 7: ESKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: 2024 Yılı Personel Giderlerine İlişkin Yasal Sınır Hesaplaması	14

KISALTMALAR

EKS	: Elektronik Kartlı Sayaç
ESKİ	: Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İKN	: İhale Kayıt Numarası
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m³	: Metreküp
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
2. Mevcut Otomasyon Sistemlerinin Süreçlerin Yürütülmesinde Yetersiz Olması
3. Yeni Birim Fiyat Tespitlerinin Hatalı Yapılması
4. Yapım İşlerine İlişkin Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinde Koasürans Uygulamalarının Hatalı Yapılması
5. Yapım İş İhalelerinde Yaklaşık Maliyete Esas Miktarların Tespiti İçin Gerekli Çalışmaların Yapılmaması ve Yaklaşık Maliyetin Dayanaklarının İhale İşlem Dosyasında Yer Almaması
6. İçme-Kullanma Suyu Havzasının Korunmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
7. Abone Sözleşmesi Olmadığı ve Yaptırım Uygulanmadığı İçin Bazı Alacakların Tahsil Edilememesi
8. Yağmur Sularının Uzaklaştırılması ve Dere Islahı Harcamalarının İlçe Belediyelerinden Tahsil Edilmemesi
9. Yapım İş İhalelerinde Uygulama Projesi veya Kesin Proje Hazırlama Zorunluluğuna Uyulmadan Ön Projeye İhaleye Çıkılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ESKİ), Bakanlar Kurulunun 28.12.1994 tarih 94/6516 sayılı Karar'ıyla kurulmuştur. ESKİ, Eskişehir Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Bakanlar Kurulu Kararı'nın yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 18.02.1995 tarihi itibarıyla 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. Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin il mülki sınırları içerisinde bulunan tüm ilçe ve mahalleler ESKİ'nin hizmet alanı kapsamındadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre ESKİ de bağlı idare olarak Eskişehir 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 ESKİ 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 yerüstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması için; kaynaklardan abonelere ulaşıncaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak, bu projelere göre tesisleri kurmak veya kurdurmak, kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

- Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden

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

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

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

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

Diğer yandan, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarının takibinde İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Mahalli idarelerin; denetim ve soruşturma faaliyetleri İçişleri Bakanlığının, bu idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görevlerin ve hizmetlerin, takibi gibi faaliyetler ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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 Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisi, ESKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir. Ayrıca Genel Kurul, Eskişehir 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, Yönetim Kuruluna

Genel Müdür başkanlık eder. Genel Müdür ile Genel Müdür Yardımcılarından hizmette en eski olanı, hizmette eşitlik halinde yaşlı bulunan Yönetim Kurulunun tabii üyesidir. Yönetim Kurulunun diğer üç üyesi Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayı ile atanır.

Daire Başkanları, Teftiş Kurulu Başkanı ve 1'inci Hukuk Müşaviri Genel Müdürün teklifi, Yönetim Kurulunun kararı ve Büyükşehir Belediye Başkanının onayıyla; müdürler, teknik elemanlar, avukatlar, müfettişler ve doktorlar Genel Müdürün teklifi üzerine Yönetim Kurulu kararıyla; İdarenin diğer personeli ise Genel Müdür tarafından atanmaktadır.

ESKİ personeline ilişkin bir diğer düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde yer almaktadır. Kurumun norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde Belediye Meclisi kararıyla belirlenir.

ESKİ'de çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre çalıştırılabilmektedir. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı 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.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	535	287
Sözleşmeli Personel	-	3
Kadrolu İşçi	258	60
Toplam	793	350
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	726

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 ESKİ de Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin bağlı

idaresi olduğundan mahalli idare statüsünde 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.

ESKİ'nin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Bütçeyle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçeyle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	259.368.000,00	32.265.000,00	27.367.000,00	319.000.000,00	310.061.023,08	8.938.976,92	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	33.248.000,00	3.855.000,00	2.085.340,24	39.188.340,24	38.255.130,53	933.209,71	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.141.365.000,00	111.330.000,00	(-) 55.722.250,00	1.196.972.750,00	1.188.447.243,88	8.525.506,12	0,00
04	Faiz Giderleri	20.900.000,00	0,00	164.000,00	21.064.000,00	21.063.393,12	606,88	0,00
05	Cari Transferler	26.700.000,00	0,00	208.290.909,76	234.990.909,76	234.988.809,79	2.099,97	0,00
06	Sermaye Giderleri	371.773.000,00	67.500.000,00	29.511.000,00	468.784.000,00	419.886.146,51	397.853,49	48.500.000,00
07	Sermaye Transferleri	---	---	---	---	---	---	---
08	Borç Verme	---	---	---	---	---	---	---
09	Yedek Ödenek	196.646.000,00	15.050.000,00	(-) 211.696.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		2.050.000.000,00	230.000.000,00	0,00	2.280.000.000,00	2.212.701.746,91	18.798.253,09	48.500.000,00

ESKİ'nin 2024 mali yılı başlangıç bütçesinde 2.050.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içerisinde yapılan 230.000.000,00 TL ek bütçeyle ödenek toplamı 2.280.000.000,00 TL olmuştur.

ESKİ tarafından 2024 yılında 2.212.701.746,91 TL bütçe gideri yapılmış, 48.500.000,00 TL ödenek gelecek yıla devretmiş, 18.798.253,09 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

ESKİ'nin 2024 yılı bütçesi ve ek bütçesinin "(A) Ödenek Cetveli"nde toplamda 2.280.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Cetveli"nde ise toplamda 2.218.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüştür. Gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, "Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetveli"ndeki Borçlanma, Borç Ödemeleri karşılığı 62.000.000,00 TL ile giderilerek bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.602.709.000,00	1.567.453.060,86	1.706.864,62	1.565.746.196,24	97,69
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	8.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	614.884.000,00	709.182.560,42	145.124,49	709.037.435,93	115,31
06- Sermaye Gelirleri	400.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler (-)	1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.218.000.000,00	2.276.635.621,28	1.851.989,11	2.274.783.632,17	102,56

ESKİ'nin 2024 yılında net bütçe geliri 2.274.783.632,17 TL ile bütçede öngörülen 2.218.000.000,00 TL'nin %102,56 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	319.000.000,00	310.061.023,08	97,20
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	39.188.340,24	38.255.130,53	97,62
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.196.972.750,00	1.188.447.243,88	99,29

04- Faiz Gideri	21.064.000,00	21.063.393,12	100,00
05- Cari Transferler	234.990.909,76	234.988.809,79	100,00
06- Sermaye Giderleri	468.784.000,00	419.886.146,51	89,57
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	211.696.000,00	0,00	0,00
Toplam	2.280.000.000,00	2.212.701.746,91	97,05

ESKİ'nin 2024 yılında bütçe giderleri 2.212.701.746,91 TL ile bütçede öngörülen 2.280.000.000,00 TL'nin % 97,05'i seviyesinde gerçekleşmiştir.

ESKİ'nin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre karşılaştırmalı değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	463.489.931,73	842.968.297,64	1.567.453.060,86	81,87	85,94
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Diğer Gelirler	197.677.188,35	338.077.930,92	709.182.560,42	71,03	109,77
Sermaye Gelirleri	186.128,56	144.980,80	0,00	(-) 22,11	(-) 100,00
Toplam	661.353.248,64	1.181.191.209,36	2.276.635.621,28	78,60	92,74
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	518.897,11	1.273.756,39	1.851.989,11	145,47	45,40
Net Toplam	660.834.351,53	1.179.917.452,97	2.274.783.632,17	78,55	92,79

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre

1.094.866.179,20 TL (%92,79) artış göstermiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	102.897.388,36	194.846.942,87	310.061.023,08	89,36	59,13
SGK Devlet Prim Giderleri	16.377.607,39	22.205.582,79	38.255.130,53	35,59	72,28
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	378.789.170,58	725.051.684,07	1.188.447.243,88	91,41	63,91
Faiz Giderleri	10.511.954,95	15.410.772,08	21.063.393,12	46,60	36,68
Cari Transferler	23.479.039,01	10.831.146,64	234.988.809,79	(-) 53,87	2.069,57
Sermaye Giderleri	179.749.561,28	150.411.450,66	419.886.146,51	(-) 16,32	179,16
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	711.804.721,57	1.118.757.579,11	2.212.701.746,91	57,17	97,78

ESKİ'nin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 1.093.944.167,80 TL (%97,78) artmıştır. 2024 yılına ait gider kalemleri incelendiğinde 2023 yılına göre; personel giderlerinin 115.214.080,21 TL (%59,13), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 16.049.547,74 TL (%72,28), mal ve hizmet alım giderlerinin 463.395.559,81 TL (%63,91), faiz giderlerinin 5.652.621,04 TL (%46,60), cari transferlerin 224.157.663,15 TL (%2.069,57) ve sermaye giderlerinin 269.474.695,85 TL (%179,16) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın ESKİ'nin 2024 yılındaki faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden faaliyet gideri 1.800.416.941,19 TL, faaliyet geliri 2.269.373.823,65 TL, mali tablonun ait olduğu tarihteki satın alma gücü cinsinden hesaplanması amacıyla yapılan enflasyon düzeltmesinin bakiyesi ise 292.049.266,97 TL'dir. Bu kapsamda, dönem olumlu faaliyet sonucu 761.006.149,43 TL olarak gerçekleşmiştir.

ESKİ'nin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: ESKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	ESKİ'nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Eses Eskişehir Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	7.229.200,00	7.229.200,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.2 Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

1.4.3 Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve

Belgeler

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

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme ile iç kontrol ve iç

denetim konuları, mali yönetim ve kontrol sistemini oluşturan temel unsurlar olarak düzenlenmiştir.

İç kontrol sistemi, sadece kontrol faaliyetlerini değil, idarenin organizasyon yapısını, işleyişini, görev, yetki ve sorumluluklarını ve karar alma süreçlerini kapsayan ve idarenin tüm yöneticilerinin ve çalışanlarının tamamının rol alması gereken dinamik bir süreçtir. Bu nedenle, iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin zamanında alınması konularında üst yönetimin liderliği büyük önem arz etmektedir.

Kurum üst yönetimi ve çalışanlarının iç kontrol sisteminin geliştirilmesi yönündeki pozitif ve destekleyici tavırlarının sistemin kalitesini olumlu yönde etkileyen bir yönetim anlayışı oluşturduğu ifade edilebilir. Bu yönde atılmış adımlardan biri olan etik sözleşmelerin imzalanması ve personel dosyalarına konulması özü itibarıyla biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi önemlidir.

Kurumda, çalışanlarının katılımıyla stratejik plan ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programının hazırlanmış olması, faaliyet sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterilmesi performans yönetimini oluşturmada önemli bir adımdır. Stratejik plan amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik hedefler ve bu hedeflere ilişkin faaliyetlerin bütçe kaynaklarına ilişkin gerçeklikler çerçevesinde belirlenmesi ve sağlam kaynaklara dayandırılması da daha gerçekçi bir bütçe oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun kurulmuş ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanmış olması önemli bir aşama olmakla beraber bu çabaların ve iç kontrollerin işlerliğinin daha üst bir seviyeye taşınabilmesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, gerektiğinde planın revize edilmesi ve sonuçlarının raporlanmasıyla mümkün olacaktır. Bu husustaki gelişime katkı sunması beklenen “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı İzleme Raporu” ve “İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu”nun hazırlanmış olması da geleceğe dönük faydalı bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğ doğrultusunda İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanmış olup, söz konusu Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme

sonuçlarının izlendiği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapıldığı ve raporlandığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde, Kurumda genel hatlarıyla iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususlardan genelinin yerine getirildiği görülmekle birlikte iç kontrol sisteminin değerlendirilmesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir;

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1'i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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 herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

İdarenin şirket personeli de dahil olmak üzere, yıllık toplam personel giderlerinin yasal sınırı geçtiği görülmüştür.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; idarelerin şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298'inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı; bu oranın büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanacağı; yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı ifade edilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise birinci fıkrada belirlenen oranı aşan idareler tarafından Bakanlıktan (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda ESKİ'nin 2024 yılı personel giderlerinin yasal sınırına ilişkin hesaplama aşağıdaki tabloda detaylı olarak sunulmuştur.

Tablo 8: 2024 Yılı Personel Giderlerine İlişkin Yasal Sınır Hesaplaması

2023 Yılı Kesinleşmiş Bütçe Geliri Tutarı (TL) (A)	Yeniden Değerleme Oranı (B)	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL) (C) [C=A*(A*B/100)]	2024 Yılı Personel Gideri Yasal Sınırı (TL) (D) (D=C*30/100)	İdare Personeline Ödenen Net Maaş (TL) (E)	Şirket Personeline Ödenen Net Maaş (TL) (F)	Hesaplamaya Esas Toplam Personel Gideri Tutarı (TL) (G) (G=E+F)	Hesaplamaya Esas Toplam Personel Gideri Tutarının Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutarı (%) (H) [H=(G/C)*100]
1.179.917.452,97	%58,46	1.869.697.195,98	560.909.158,79	309.877.126,60	285.989.454,70	595.866.581,30	31,87

Yukarıda yer alan tabloda da görüleceği üzere, İdarenin 2024 yılı şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri 595.866.581,30 TL olarak gerçekleşmiş ve bu tutar 2023 yılı bütçe gelirleri toplamının 2024 yılı için ön görülen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunan 1.869.697.195,98 TL'nin yüzde 31,87'sine tekabül ederek personel giderleri için öngörülen yasal sınırı aşmıştır.

Kamu İdaresinin cevabında; personel giderlerinin yasal sınırı aşmasından sonra personel alımının durdurulduğu ve personel giderlerinin mevzuatta belirtilen oranı aşmaması hususunda gerekli özen ve hassasiyet gösterilerek çalışmalara devam edildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin şirket personeli de dahil olmak üzere yıllık toplam personel giderlerinin yasal sınırı geçmesi nedeniyle; cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri yasal

sınırın altına ininceye kadar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından gerekli izinler alınmadan personel şirketlerine yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Mevcut Otomasyon Sistemlerinin Süreçlerin Yürütülmesinde Yetersiz Olması

İdare tarafından kullanılmakta olan mevcut otomasyon sistemlerinin günümüzün ihtiyaçlarını karşılayamadığı ve önleyici kontroller açısından yetersiz kaldığı görülmüştür.

Abonelerin büyük çoğunluğunu oluşturan elektronik kartlı sayaçlara ilişkin işlemler “Entegre” programı ile mekanik sayaçlara ilişkin işlemler “Olgu” aracılığıyla yürütülmektedir. Sayaç arızalarına ilişkin iş istekleri ise “ESKİ İş Takip Otomasyonu” programı aracılığıyla yürütülmektedir. Ayrıca, “Kayıp ve Kaçak Otomasyonu” ile kayıp ve kaçaklarla ilgili takip ve raporlamalar yapılmaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’nin üçüncü bileşeni olan “Kontrol Faaliyetleri” bileşeninin 12’inci standardı olan “Standart 12: Bilgi Sistem Kontrolleri” uyarınca;

“İdareler, bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmaları geliştirmelidir.”

Ayrıca bu standart için gerekli genel şartlar:

“12.1. Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır.

12.2. Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

12.3. İdareler bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir.”

Bununla birlikte mezkûr Tebliğ’in dördüncü bileşeni olan “Bilgi ve İletişim” bileşeninin “Standart: 13. Bilgi ve iletişim” uyarınca;

“İdareler, birimlerinin ve çalışanlarının performansının izlenebilmesi, karar alma süreçlerinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve hizmet sunumunda etkinlik ve memnuniyetin sağlanması amacıyla uygun bir bilgi ve iletişim sistemine sahip olmalıdır.”

Bu standart için gerekli genel şartlar:

13.1. *İdarelerde, yatay ve dikey iç iletişim ile dış iletişimi kapsayan etkili ve sürekli bir bilgi ve iletişim sistemi olmalıdır.*

13.2. *Yöneticiler ve personel, görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli ve yeterli bilgiye zamanında ulaşabilmelidir.*

13.3. *Bilgiler doğru, güvenilir, tam, kullanışlı ve anlaşılabilir olmalıdır.*

13.4. *Yöneticiler ve ilgili personel, performans programı ve bütçenin uygulanması ile kaynak kullanımına ilişkin diğer bilgilere zamanında erişebilmelidir.*

13.5. *Yönetim bilgi sistemi, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkanı sunacak şekilde tasarlanmalıdır.*

13.6. *Yöneticiler, idarenin misyon, vizyon ve amaçları çerçevesinde beklentilerini görev ve sorumlulukları kapsamında personele bildirmelidir.*

13.7. *İdarenin yatay ve dikey iletişim sistemi personelin değerlendirme, öneri ve sorunlarını iletebilmelerini sağlamalıdır.” hükümleri bulunmaktadır.*

Yapılan denetimlerde; en büyük abone grubu olan EKS işlemlerin yürütüldüğü Entegre otomasyonunun 2001 yılından beri kullanıldığı ve çeşitli sebeplerden ötürü 2014 yılından itibaren güncellenmediği tespit edilmiştir. Bunun sonucu olarak otomasyon sistemi tarafından çözülemeyen hususların kullanıcı personel tarafından manuel süreçler yürütülerek çözülmeye çalışıldığı gözlemlenmiştir. Genel olarak tespit edilen bazı eksiklikler şunlardır:

- Sistem günümüzün koşullarına uygun olarak güncellenemediği/geliştirilemediği için raporlama sağlıklı yapılamamaktadır.

- Sistem, Nüfus Müdürlüğü Otomasyonu gibi otomasyonlarla bütünleşik olmadığı için abone durumu değişiklikleri (vefat, kimlik doğrulama gibi) gerçek zamanlı ve sağlıklı takip edilememektedir.

- Sistem müdahale edilmeye açıktır. Bu konuda resmi olarak görevlendirilmiş sorumlu bir personel bulunmamakta; ancak veri tabanına şifreyi bilen teknik personel tam yetkiyle erişebilmektedir (Veri silme, ekleme, değiştirme yetkisi). Bu da sistemin güvenilirliğini azaltmakta, sistemi hata ve suiistimallere açık bir hale getirmektedir.

- Karışık arayüzünden ötürü kullanıcı personel; abonelere ait verileri işlemekte,

değerlendirmekte ve kullanmakta zorlanmaktadır. En basit bir veri için bile ayrı ayrı menülerde farklı ekranlar kullanılmaktadır. Bu durum kullanıcı hatalarını arttırmaktadır.

- Kullanıcı personel, programda olmayan ancak takip edilmesi gereken konuları programın notlar bölümüne uyarı yazarak ya da farklı bir kağıda not alarak yürütmeye çalışmaktadır.

- Sistem, bilgileri eksik ya da yanlış olan vatandaşların abone olmasını engelleyememektedir. (T.C. kimlik numarası olmayan ya da hatalı olan aboneler bulunmaktadır)

- Sistem, borcu olan personelin ilişik kesmesine veya farklı abonelik açmasına imkan tanımaktadır.

- Aynı adrese birden fazla abonelik açılmasına imkan vardır.

- Borcunu ödemeyen ya da aboneliği üzerine almadan su kullanmak isteyen kişilere yönelik olarak sistemde görevlilere engel koyma/kaldırma yetkisi tanınmıştır. Ancak bununla ilgili yazılı prosedürler bulunmamaktadır.

Yukarıdaki tespitler doğrultusunda, mevcut otomasyon sistemlerinin İdare tarafından süreçlerin yürütülmesinde yetersiz olduğu kanaatine varılmıştır.

Kamu İdaresinin cevabında; bulguda belirtilen hususların düzeltilmesi için çalışmaların başlatıldığı ve sürecin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından ilgili firmalarla irtibata geçilerek otomasyon sistemlerinin güncellenmesi, mevcut sistemlere yönelik kullanıcı ve teknik personel prosedürleri ile yetkilendirmelerinin yazılı olarak belirlenmesi ve tüm otomasyon sistemlerine önleyici kontroller başta olmak üzere sistem kontrollerinin eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yeni Birim Fiyat Tespitlerinin Hatalı Yapılması

Yapım işi ihalelerinde, yeni birim fiyat tespitlerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne aykırı olarak gerçekleştirildiği ve yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemleri için miktar belirlenmesinin yapılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin beşinci fıkrasına göre; yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunması halinde, bu madde kapsamında hesaplanan yeni birim fiyat; yüklenici tarafından benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranı (0,90'ı aşmamak üzere) ile yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın çarpılması sonucunda elde edilen tutarı geçemez. Yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde ise, yeni birim fiyat; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemez.

Kamu İhale Kurulunun 29.07.2020 tarihli ve 2020/DK.D-239 sayılı Kararı'nda; yapım işi sözleşme sürecinde yapımına karar verilen yeni iş kaleminin birim fiyatının tespitinde dikkate alınan üst sınır değer hesabında esas alınacak benzerlik gösteren iş kaleminden, oransal olarak benzer miktarlarda aynı malzeme, işçilik ve makine-ekipman girdisi kullanımı söz konusu olan, mahiyet ve yapı tekniği bakımından benzerlik gösteren iş kalemlerinin anlaşılması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinin birinci fıkrası ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belli olmayan işlere ait birim fiyat tespiti ile iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 28'inci maddesine ait 24.1 no'lu dipnotunda; yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın Genel Tebliğ ve Tip Sözleşme'de belirtilen formüle göre revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde; 2023/1067945 İKN'li "Odunpazarı İlçesi Sevinç Mahallesi, Mihaliççık İlçesi Yunusemre Mahallesi ve Muhtelif Mahallelerde Kanalizasyon İnşaatı", 2024/227511 İKN'li "Mahmudiye İlçesi ve Muhtelif Mahallelerde Kanalizasyon ve İçme Suyu İnşaatı" ve 2024/291212 İKN'li "Odunpazarı-Tepebaşı İlçelerinde Kanalizasyon ve Yağmursuyu Hatları Yapımı İş'i" ihalelerinde yeni birim fiyat tespiti yapılırken; yüklenicinin

teklifi kapsamında; yeni iş kalemi ile oransal olarak benzer miktarlarda aynı malzeme, işçilik ve makine-ekipman girdisi kullanımı söz konusu olan, mahiyet ve yapı tekniği bakımından benzerlik gösteren iş kalemlerinin bulunmasına rağmen, yüklenici tarafından benzerlik gösteren bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların, idarece aynı iş kalemleri için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatlara oranı dikkate alınmadan yeni birim fiyatların belirlendiği ve yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen bu iş kalemlerinin projesine göre tespit edilip İdare tarafından onaylanan iş kalemi miktarı bulunmadığından, revize birim fiyat uygulamasının yapılamadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresinin cevabında; yeni birim fiyat tespitlerindeki hatanın sehven yapıldığı ve bu hatalı işlemlerin düzeltildiği, bundan sonraki süreçte de bulguda anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatlarının tespiti yapılırken Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesine belirtilen usullere göre hareket edilmesi ve yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen bu iş kalemlerinin miktarlarının projesine göre tespit edilip İdare tarafından onaylanması gerekmektedir.

BULGU 4: Yapım İşlerine İlişkin Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinde Koasürans Uygulamalarının Hatalı Yapılması

Yapım işlerinin “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerinde, koasürans uygulanması yapılmaması gereken riskler için koasürans uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinde; yapım işlerinde yüklenicinin ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak iş yerlerindeki her türlü araç, gereç ve malzemenin oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 ve deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olduğu ve bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde; yapım işi ihalelerine ilişkin “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerinde; üçüncü şahıslara karşı mali mesuliyetlere, yurtiçi taşıma işlemlerine, enkaz kaldırma işlemlerine ve bakım devresi dönemine ilişkin risklere koasürans uygulaması yapıldığı tespit edilmiştir.

“İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerinde koasürans uygulanması yapılmaması gereken riskler için koasürans uygulanması yüklenicinin nihai sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Yüklenici, olağanüstü hallerin/doğal afetlerin iş yerlerinde ve yapılan işlerde meydana getireceği zararlar için idareden bir bedel isteyememektedir. Ancak bu zararlardan meydana gelecek gecikmeler için idarece yükleniciye gerekli ek süre verilmektedir. Söz konusu sigortanın temel amacı yükleniciyi korumak ve işin zamanında yapılmasını temin ederek, kamu kaynağının kullanımında etkinliği sağlamaktır. Dolayısıyla bu amaç ve yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında hareket edilmesi hem kamu hizmetinin sürekliliğini sağlayacak hem de risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı, sigortalı, idare ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafları önleyecektir.

Kamu İdaresinin cevabında; bundan sonraki süreçte bulguda belirtilen hususlar dikkate alınarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yapım işlerine ait “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerinin mevzuatta belirtilen şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Yapım İşİ İhalelerinde Yaklaşık Maliyete Esas Miktarların Tespiti İçin Gerekli Çalışmaların Yapılmaması ve Yaklaşık Maliyetin Dayanaklarının İhale İşlem Dosyasında Yer Almaması

İdarenin yapım işi ihalelerinde, yaklaşık maliyete esas miktarların tespiti için gerekli arazi ve zemin etüdü çalışmalarının yapılmadığı ve bazı iş kalemlerinin yaklaşık maliyetine ilişkin dayanakların ihale işlem dosyasında yer almadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhale işlem dosyası” başlıklı 7’nci maddesinde; ihalesi yapılacak her iş için bir işlem dosyası düzenleneceği ve bu dosyada ihale yetkilisinden alınan onay belgesi ve eki yaklaşık maliyete ilişkin hesap cetveli, ihale dokümanı, ilan metinleri, adaylar veya istekliler tarafından sunulan başvurular veya teklifler ve diğer belgeler, ihale komisyonu tutanak ve kararları gibi ihale süreci ile ilgili bütün belgelerin bulunacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde ise; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirleneceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler" başlıklı 8'inci maddesinde; idare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelik'te belirlenen esas ve usullere göre miktar tespiti ve fiyat araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu işin KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanacağı ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunlu olduğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerektiği belirtilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti" başlıklı 10'uncu maddesinde ise;

“(1) İdarelerce, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde;

a) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,

c) İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler,

ç) *Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler,*

d) *İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri,*

esas alınır.

(2) *İdareler, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.*

... ” hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemeler neticesinde; İdare tarafından 2024 yılı içerisinde yürütülen 9 yapım işinden 7'sinin ihalesine ön projeyle çıkıldığı, ön projeyle çıkılan bu ihalelerin yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti için gerekli arazi ve zemin etüdlerinin yapılmadığı, bu nedenle yaklaşık maliyete esas kazı, kazı artığı nakli ve kazı malzemesinden temel dolgusu yapılması gibi iş kalemlerinin miktarlarının hatalı belirlendiği tespit edilmiştir. Ayrıca bazı iş kalemlerine ilişkin yaklaşık maliyetin, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde belirtilen rayiçlerden hangisi kullanılarak hesaplandığına dair dayanak belgelerin ihale işlem dosyasında yer almadığı görülmüştür.

Yaklaşık maliyet, ihale sürecinin son derece önemli ve belirleyici bir bileşenidir. Ancak, yaklaşık maliyet hesaplama işlemlerinde mevzuatta öngörülen zorunlulukların yerine getirilmemesi sonucunda, yaklaşık maliyetin çok yüksek ya da çok düşük belirlenmesi gibi durumlar ortaya çıkabilmektedir. Yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi hesaplanamaması; ihale sürecinin yanlış yürütülmesi, mevzuata uygun olmayan işlemler yapılması ve rekabeti engelleyici durumlar oluşması, ihtiyacın uygun şekilde temin edilememesi gibi riskleri barındırmaktadır.

Kamu İdaresinin cevabında; yaklaşık maliyet hesaplanırken, proje dosyasında yer alan verilerin dikkate alındığı ve 2024 yılı sonrasında çıkılan ihalelerde yaklaşık maliyet hesap cetvellerinin ekinde birim fiyat analizlerinin ihale işlem dosyalarına eklendiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; yaklaşık maliyet hesaplanırken Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere uyulması ve yaklaşık maliyet hesabına ilişkin dayanaklara ihale işlem dosyasında yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İçme-Kullanma Suyu Havzasının Korunmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Eskişehir İli Odunpazarı İlçesi Sarıungur Mahallesi'nde bulunan ve ESKİ'nin sorumluluğu altında olan Sarıungur Göleti'ne ait içme-kullanma suyu havzası içerisinde bulunan alanlarda kaçak yapıların bulunduğu, tarımsal faaliyetlerin yapıldığı ve hurda vb. atıkların istiflendiği görülmüştür.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 5'inci maddesinde; bu kanunun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Görev ve yetkiler" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; bölge içindeki su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yeraltı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıkları ile kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak, su ve kanalizasyon idarelerinin görevleri arasında sayılmıştır. Kanun'un "Kanalizasyon şebekesine verilemeyecek maddeler" başlıklı 20'nci maddesinde ise; içme suyu alınan havzaların korunması için gereken tedbir ve düzenlemeler, 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümleri çerçevesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının uygun görüşü alınarak su ve kanalizasyon idarelerince çıkarılacak bir yönetmelikle belirleneceği; bu yönetmelik hükümlerine aykırı davranışta bulunanların meydana getirdiği zararın 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun uyarınca sebep olanlara ödettirileceği; su havzaları için zararlı tesis ve yapılar tebligat üzerine ilgisince kaldırılacağı; verilen süre içinde kaldırılmayanların su ve kanalizasyon idarelerince kaldırılacağı ve giderlerin ilgiliden tahsil edileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, kanalizasyon şebekesi ile içme suyu alınan havzalara zarar verenler ve bunları kirletenler hakkında Türk Ceza Kanunu'nun Devlet malına karşı suç işleyenlere ilişkin hükümlerince kovuşturma yapılacağı belirtilmiştir.

27.10.2017 tarihli ve 30224 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçme-Kullanma Suyu Havzalarının Korunmasına Dair Yönetmelik'in 9, 10, 11 ve 12'nci maddelerinde tanımları yapılan "*mutlak koruma alanı*" ve "*kısa mesafeli koruma alanı*"nda; mevcut ve yeni açılacak tarım alanlarında, Tarım ve Orman Bakanlığının denetiminde sadece organik tarım faaliyetlerine izin verilebileceği; Bakanlık tarafından yetki verilmiş kontrol ve sertifikasyon kuruluşunun görüşleri doğrultusunda organik tarım yapılamayacağının teknik olarak

raporlandığı durumlarda, iyi tarım uygulamalarına izin verilebileceği hüküm altına alınmıştır. “Orta mesafeli koruma alanı” ile “uzun mesafeli koruma alanı”nda ise tarım alanlarında, Bakanlığın kontrolünde organik tarım faaliyetlerine veya tarımsal faaliyetlerin İyi Tarım Uygulamaları Koduna uygun olarak yapılmasının teşvik edileceği ifade edilmiştir.

Mezkur Yönetmelik’in “Denetim ve idari yaptırım” başlıklı 15’inci maddesinin dördüncü fıkrasında ise; içme-kullanma suyu havzalarındaki her türlü imar faaliyetlerinin imar mevzuatına uygunluğunun denetiminin, 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu, 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’na istinaden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Konu ile ilgili olarak İdare tarafından hazırlanan Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Su Havzaları Koruma Yönetmeliği’nin “Yerüstü içme suyu kaynakları” başlıklı 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; rezervuar (gölet) alanı maksimum su kotu içinde kalan arazilerde tarım yapmanın, tarımsal sulama yapmanın, hayvan otlatmanın; rezervuardan ve rezervuara su taşıyan derelerden toprak, kum, çakıl ve malzeme çekmenin yasak olduğu ifade edilmiştir. Yönetmelik’in 6’ncı maddesinde mutlak koruma alanında, 7’nci maddesinde ise kısa mesafeli koruma alanında hiçbir şekilde tarıma ve imar planlarında yer alsa dahi yeni yapılaşmaya izin verilmeyeceği; 8’inci maddesinde orta mesafeli koruma alanında, 9’uncu maddesinde ise uzun mesafeli koruma alanında sadece organik tarıma izin verilebileceği, ancak organik tarımın uygun olmadığı koşullarda Bakanlıktan onay alınması koşuluyla iyi tarım uygulamalarına izin verilebileceği ve bu alanda yapılacak imar ve inşaat faaliyetlerinin, onanmış su koruma alanları ve çevre düzeni planı ile uygulama imar planı kararlarına uygun olmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca mezkur Yönetmelik’in; “Yasal yaptırımlar” başlıklı 12’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, Yönetmelik’te belirtilen imar faaliyetlerinin imar mevzuatına uygunluğunun denetiminin Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluğunda olduğu; “Önlemler” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise, Yönetmelik hükümlerince koruma alanlarında inşası yasaklanmış yapılar ile her çeşit tesisat ve muhdesatın, 2560 sayılı Kanun’un 20’nci maddesine göre yapımının önlenmesi, yapımı sürenlerin 3194 sayılı Kanun’a göre yapımının durdurulması, mühürlenmesi ve gerektiğinde yıkılmasının ilgili büyükşehir, il ve ilçe belediye başkanlıklarından talep edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde; Sarıungur Göleti'ne ait içme-kullanma suyu havzasının rezervuar alanında, mutlak koruma alanında, kısa mesafeli koruma alanında, orta mesafeli koruma alanında ve uzun mesafeli koruma alanında tarımsal faaliyetlerin yapıldığı, faaliyetlerin organik tarım veya iyi tarım uygulamaları olmadığı; ayrıca havza içerisinde 58 adet parselde toplamda 162 adet kaçak yapının bulunduğu, ESKİ tarafından bu durumun Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve Odunpazarı Belediyesine bildirilmesine rağmen ilgili Belediyelerce herhangi bir yıkım işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca söz konusu yapılardan bazılarında ESKİ tarafından abonelik tanımlandığı görülmüştür.

Kamu İdaresinin cevabında; söz konusu içme-kullanma suyu havzasındaki kaçak yapı, tarımsal faaliyet ve çevre kirliliği gibi sorunlarla ilgili olarak hem tespit hem de ilgili kurumlara resmi bildirim süreçlerinin yerine getirildiği belirtilmiş ve konu ile ilgili denetim faaliyetlerinin süreceği ifade edilmiştir.

Ancak; her ne kadar ESKİ tarafından ilgili kurumlara bildirimde bulunulmuş olsa da, söz konusu içme-kullanma suyu havzasında ilgili Belediyelerce herhangi bir kaçak yapı yıkım işleminin yapılmadığı ve tarımsal faaliyetlerin aynen devam ettiği görülmüştür.

Sonuç olarak; İdare tarafından vatandaşlara sağlıklı bir şekilde içme-kullanma suyu temin edilmesini sağlamak adına, 2560 sayılı Kanun, İçme-Kullanma Suyu Havzalarının Korunmasına Dair Yönetmelik ve Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Su Havzaları Koruma Yönetmeliği kapsamında ESKİ tarafından gerekli denetimler yapılmalı ve yapılan denetimler sonucunda tespit edilen hususlara ilişkin olarak, ilgili kurumlarca Kanun'da ve yönetmeliklerde belirtilen yaptırımlar uygulanmalıdır.

BULGU 7: Abone Sözleşmesi Olmadığı ve Yaptırım Uygulanmadığı İçin Bazı Alacakların Tahsil Edilememesi

Abone sözleşmesi olmadığı ve yaptırım uygulanmadığı için bazı alacakların tahsil edilemediği, dolayısıyla tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin etkili olarak yürütülemediği ve İdarenin gelir kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği'nin "Abone açma, devir, kapama koşulları ve uygulama esasları" başlıklı 10'uncu maddesindeki hükme göre; su kullanılan yerde suyu fiilen tüketen ve atık su üreten gerçek veya tüzel kişilerin su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanmak için İdareye başvurarak abone sözleşmesi yapmaları zorunludur.

Mezkûr Yönetmelik'in "Gecikme cezası uygulanması" başlıklı 37'nci maddesinde gecikmeye ilişkin esaslarda;

"(1) Aboneler, tahakkuk eden fatura bedelini, bildirimde (ihbarname) belirtilen son ödeme gününe kadar ödemek zorundadır.

a) Abonelikte kimse bulunamazsa, hane veya işyerine bildirim bırakılmakla aboneye bildirim yapılmış sayılır.

b) Borçlarını süresi içinde ödemeyen abonelerin suyu kapatılır ve borcu yasal yoldan tahsil edilir.

c) Bildirimde belirtilen son ödeme tarihine kadar borçlarını ödemeyen tüm abonelerden son ödeme tarihini takip eden günden itibaren 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Hususu Hakkındaki Kanunda öngörülen gecikme zammı uygulanır." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; suyu fiilen tüketen ve atık su üreten gerçek veya tüzel kişilerin bu hizmetlerden faydalanmak için bir abone sözleşmesi olması zorunludur. Ayrıca bu aboneler borçlarını zamanında ödemekle de mükelleftir. Aksi takdirde İdare tarafından bu abonelere cezai müeyyide uygulanarak aynı abonelerin suyunun kapatılması ve borçlarının yasal yollardan tahsil edilmesi zorunludur.

Yapılan denetimde; ilçelerde evine ya da işyerine su bağlanan ancak abone sözleşmesi yapılmayan 6.310 adet kullanıcının bulunduğu, bu kullanıcılarından bir bölümünün su borçlarına ilişkin kendisine ödeme emri gönderildiği halde ödeme yapmadığı, ancak borçlu abonelere ait bir abone sözleşmesi olmadığı için söz konusu alacaklar icra yoluyla tahsil için Hukuk Müşavirliğine aktarılamadığı, yine bu abonelerden bazılarının ödeme yapmamalarına rağmen su kullanmaya devam ettikleri tespit edilmiştir.

Her ne kadar abonelik sözleşmeleri eksik olan kişilere abonelik verilmesi, kendilerinden önceki dönemden kaynaklansa da 2023 yılındaki teşkilatlanma ile birlikte bu görev İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığına verilmiştir. Nitekim İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'sinin 6'ncı maddesinde *"ö) Abone kaydı, yer değiştirme, abonelik kapatma ve tahsilât işlemlerinin Genel Müdür adına yapılmasını sağlamak"* ve *"u) Borçlu olan abonelerin takibini yaptırarak tahsilât oranını maksimum seviyeye taşımak,"* Daire Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

Kamu İdaresinin cevabında; abonelik sözleşmesi olmayan abonelerin tespitinin tamamlandığı, bu abonelere ilişkin abonelik sözleşmelerinin tesis edilmesi ile borçların tespiti ve tahsili için gerekli işlemlerin devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; abonelik sözleşmesi olmayan kişilerle sözleşme yapılması, sözleşmesi bulunmayan ve ödeme yapmadan su kullanmaya devam eden abonelerin tespit edilerek bu abonelerin Tarifeler Yönetmeliği'nin 37/b maddesi uyarınca sularının kesilmesi ve bu abonelerden alacakların icra yoluyla tahsili gerekmektedir.

BULGU 8: Yağmur Sularının Uzaklaştırılması ve Dere Islahı Harcamalarının İlçe Belediyelerinden Tahsil Edilmemesi

ESKİ'nin 2024 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; İdare tarafından 2024 yıl sonu itibarıyla yağmur sularının uzaklaştırılması ve dere ıslahı işlemleri için yapılan toplam 53.851.623,11 TL tutarındaki harcamanın ilçe belediyelerinden tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesi;

"Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

..." şeklinde

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 5'inci maddesiyle bu Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı belirtilmiş olup, "Görev ve yetkiler" başlıklı 2'nci maddesinde;

"İSKİ'nin görev ve yetkileri şunlardır:

...

b) 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 bırakılacakları

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,

...” hükmü yer almaktadır.

Yine aynı Kanun’un “Yağmur sularının uzaklaştırılması” başlıklı 25'inci maddesinde;

“Yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi, gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İSKİ tarafından yerine getirilir. Bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamalar tarifelere dahil edilemez.” denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin (e) bendi;

“ e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.” şeklindedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır. Su ve kanalizasyon hizmetleri aboneler için ücret karşılığında yapılmakta ve bu hizmetten yararlananlar bunun bedelini ödemektedir. Oysa, yağmur suyunun uzaklaştırılmasına ilişkin harcamalar, 2560 sayılı Kanun’a göre ilgili su ve kanalizasyon idareleri tarafından yapılmakta; ancak buna ilişkin harcamalar tarifelere dahil edilememektedir. Bunun en önemli nedeni bir kamu hizmeti olan yağmur suyunun uzaklaştırılması işlerinin ilgili belediyenin görev ve sorumluluğu altında olmasıdır. Dolayısıyla yapılan bu harcamaların abonelere yüklenmemesinin gerektiği anlaşılmaktadır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesinin önemli olmasından dolayı bunun sağlanabilmesi için büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, dere ıslahını yapmak gibi görevler buna paralel olarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buna göre bağlı idarelerin yağmur suları ve dere ıslahı için yaptıkları harcamaları, ilgili belediyelerden tahsil etmesi gerekmektedir.

Ancak, Kanun'da geçen "*gerekli harcamaların ilgili belediyelerce karşılanacağı*" ibaresi, bu harcamaların büyükşehir belediyeleri tarafından mı yoksa sorumluluk sahası gözetilerek ilçe belediyeleri tarafından mı karşılanacağı konusunda idareler arasında tereddütlere yol açmaktadır.

Yağmur sularının uzaklaştırılması görevi ve bununla ilgili giderlerin karşılanması konusundaki Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 2020/1824 esas numaralı ve 2020/3625 karar numaralı Kararı'nda;

"...5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin (e) bendi ile 2560 Sayılı Kanun'un 25'inci maddesinin birlikte uygulanarak, anılan hizmetin, büyükşehirlerde Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne yapılarak, bu hizmetle ilgili görevli olan ilgili belediyece harcamanın karşılanacağı yönündeki değerlendirme, söz konusu Kanunların lafzına ve amacına daha uygun olacaktır.

Bu durumda, 2560 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (b) bendi uyarınca, büyükşehir kapsamında yağmur suyu uzaklaştırma görevi bulunan davalı idarece, anılan yağmur suyu hatlarının yapımından kaynaklanan harcamaların, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesiyle 2560 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi uyarınca ilgili ilçe belediyesinden istenilmesine ilişkin işlemde hukuki aykırılık bulunmamaktadır..." denilmektedir.

İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararı'ndan da anlaşılabacağı üzere, yağmur sularının uzaklaştırılması için yapılan alt yapı tesisi işleri ve bu tesislerin işletilmesi ile ilgili harcama giderlerinin, sorumluluk sahası gözetilerek ilgili belediyeler tarafından karşılanması gerekmektedir.

Kamu İdaresinin cevabında; konu ile ilgili ilçe belediyeleriyle yazışmalar yapıldığı ve sürecin titizlikle takip edildiği belirtilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri ile Danıştay Kararı çerçevesinde, yağmur suyu altyapı tesisi yapılan alanların güzergâh bilgilerinin belediyelerin sorumluluk sahası gözetilerek tespit edilmesi ve bu alt yapılar için 2024 yıl sonu itibariyle yapılmış olan 53.851.623,11 TL tutarındaki harcamanın ilgili belediyelerden talep edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Yapım İşi İhalelerinde Uygulama Projesi veya Kesin Proje Hazırlama Zorunluluğuna Uyulmadan Ön Projeye İhaleye Çıkılması

İdarenin kesin proje veya uygulama projesiyle çıkması gereken yapım işi ihalelerinin ön projeye yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

- Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı,
- İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği,
- Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunlu olduğu; ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği,

İfade edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde ise; yapım işlerinde, idarelerce yeterli etüt ve fizibilite çalışmaları yapılmadan ön proje ile ihaleye çıkılması nedeniyle yatırım maliyetleri gerçekçi bir şekilde belirlenmediğinden, işlerin öngörülen bedellerin üzerinde ve daha uzun sürede tamamlandığı, bunu önlemek amacıyla, doğal afetler veya arazi ve zemin etüdü gerektirmesi nedeniyle ihale öncesinde uygulama projesi yapılamayanlar hariç, yapım işlerinin uygulama projeleri yapılarak ihale edilme zorunluluğu getirildiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre; bir yapım işi yalnızca iki durumda ön projeye ihale edilebilir. Bunlar; ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi ve doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmaması durumlarıdır.

Ancak, yapılan incelemeler neticesinde, İdare tarafından 2024 yılı içerisinde yürütülen 9 yapım işinden 7'sinin ihalesinin, söz konusu yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olmamasına ve herhangi bir doğal afet yaşanmamasına rağmen, yeterli etüt ve fizibilite çalışmaları yapılmadan ön projeyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde, “Görevlilerin ceza sorumluluğu” düzenlenmiş olup maddenin son fıkrasında, 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında bu madde de yer alan cezai müeyyidelerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (c) bendine göre; her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilmektedir. Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere, İdare tarafından 2024 yılı içerisinde yürütülen 9 yapım işinden 7'sinin ihalesi, uygulama projesiyle olmasa dahi kesin proje üzerinden birim fiyat teklif olarak ihale edilmesi gerekirken, ön proje üzerinden birim fiyat teklif olarak ihale edilmiştir.

Kamu İdaresinin cevabında; altyapı işlerinde zemin özelliklerinin bölge içinde dahi büyük farklılıklar göstermesi ve çalışma alanlarının yerleşim yerleri içinde bulunması nedeniyle her bölgede detaylı zemin etüdünün yapılamayacağı; diğer kurumların altyapı hatlarındaki güzergâh ve kot değişiklikleri gibi etkenlerin uygulama projelerinin tam olarak hazırlanmasını engellediği, bu bağlamda, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (c) bendi uyarınca uygulama projesi yapılamayan kısımlar için birim fiyat teklif olarak ihaleye çıkmanın mümkün ve hukuken uygun olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, İller Bankası ve diğer Su ve Kanalizasyon İdareleri tarafından da benzer işlerin teklif birim fiyat yöntemiyle ihale edildiği ve altyapı işlerinde anahtar teslim götürü bedel yöntemiyle ihale yapılmasının pratikte mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare ihalelerinde işin niteliğine göre kesin proje ve uygulama projesinden en uygun olanının tercih edilmesi, uygulama projesi yapılması mümkün değilse vaziyet planı, kat planları, çatı planı, asma tavan planları, kesitler, görünüşler ve detay listesi gibi bazı tespitlerin yapılarak kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ön projenin Kanun'da belirtilen istisnalar haricinde kullanılmaması ve bu kurallara aykırı ihaleye çıkılmasına izin verenler ile ihale yapanlar hakkında 4734 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde belirtilen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Abone Sözleşmesi Olmadığı ve Yaptırım Uygulanmadığı İçin Bazı Alacakların Tahsil Edilememesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	"Abone Sözleşmesi Olmadığı ve Yaptırım Uygulanmadığı İçin Bazı Alacakların Tahsil Edilememesi" başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Yağmur Sularının Uzaklaştırılması ve Dere Islahı Harcamalarının Büyükşehir Belediyesi ile İlgili Diğer Belediyelerden Tahsil Edilmemesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	"Yağmur Sularının Uzaklaştırılması ve Dere Islahı Harcamalarının İlçe Belediyelerinden Tahsil Edilmemesi" başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Mevcut Otomasyon Sistemlerinin Süreçlerin Yürütülmesinde Yetersiz Olması	2023	Yerine Getirilmedi	"Mevcut Otomasyon Sistemlerinin Süreçlerin Yürütülmesinde Yetersiz Olması" başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.