



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ASKİ)

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	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	80

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu	6
Tablo 7: ASKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: ASKİ'nin Dolaylı Olarak Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Debi Miktarına Göre Denetleme/Ölçüm Aralığı Tablosu	20
Tablo 10: Araç Grupları ile Yaklaşık Maliyeti ve Yüklenici Teklifi	25
Tablo 11: Kiralanan Araçların Kaç Aylık Kira Bedeli ile Edinilebileceği	26
Tablo 12: Muhtelif Araç/Hortum Şeklinde Düzenlenen Faturaların Listesi	76

KISALTMALAR

ASKİ	: Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
EKAP	: Elektronik Kayıt Alım Platformu
YBF	: Yeni Birim Fiyat
ABYS	: Abone Bilgi Yönetim Sistemi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
KÖP	: Kirlilik Önleme Payı
KDV	: Katma Değer Vergisi
TL	: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kamulaştırma Suretiyle Elde Edilen Taşınmazların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına Kaydedilmiş Olması
2. Arsa Satışlarından Elde Edilen Olumlu/Olumsuz Farkların Gelir/Gider Hesaplarına Kaydedilmemesi
3. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Ayrılmış Olması

B. Diğer Bulgular

1. Su Tarifesinin Belirlenmesinde Maliyet Hesabının Doğru Yapılmaması
2. Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı Verilen İşletmelerin Denetimlerinin Etkin Yapılmaması
3. ASKİ Sorumluluk Alanındaki İşletmelerin Bir Kısımının Atıksu Deşarj Yönetmeliği Kapsamında Durum Tespitlerinin Yapılmamış Olması
4. Araç Kiralama Hizmet Alımı İşiyile İlgili Tespitler
5. Abone Sözleşmeleri Olmayan Mesken ve İş Yerlerine Su Hizmeti Verilmesi
6. Yeni İmalat ve Yenileme Çalışmalarına İlişkin Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Alınmaması
7. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
8. Faaliyeti Olmayan Daire Başkanlığı Kadrolarına Atama Yapılması
9. Tek Seferde İhale ile Temin Edilebilecek Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi
10. İstekli Teklifleri ile Birlikte Alt Yüklenici Kayıtlarının İstenilmesi Gerektiği Halde Bu Kayıtlar İstenilmeden İhale Yapılması
11. Doğrudan Teminle Yaptırılan ve Belli Bir Süreyi Gerektiren Mal ve Hizmet Alım İşlerinde Sözleşme Düzenlenmemesi

12. Yapım İşlerine Ait İhale Dokümanları Arasında Uyumlu Olmayan Hükümlere Yer Verilmesi
13. Bazı Yapım İşlerinde İhale Öncesi Tamamlanması Gereken İş ve İşlemlerin İhaleden Sonra Ortaya Çıkması Nedeniyle Yapının Geç Hizmete Girmesi
14. İhale Dokümanında İhzar Edilecek Malzeme Listesine ve Fiyatlarına Yer Verilmemesi ve İş Programında İmalat Bedellerinden Ayrı Olarak İhzarat Bedeli ile İlgili Bilgilerin Gösterilmemesi
15. Sözleşmede Belirtilen Proje Alanı Dışında ve Başka İlçe Sınırları İçerisindeki İşlerin İş Artışı Kapsamında Yaptırılmaları
16. Yapım İşlerinde Yaklaşık Maliyetin Doğru ve Gerçekçi Olarak Hazırlanmaması
17. Yapım İşlerinde Mevzuat ile Belirlenen Hükümlerin Dışında Yeni Birim Fiyatların Tespit Edilmesi
18. Mal Miktarı Belli Olmadığı Halde Muayene ve Kabulün Yapılması
19. Birim Fiyat Sözleşmeli Yapım İşlerde Metraj Cetveli Olmadığı Halde Hakediş Düzenlenmesi
20. Projeleri ve Mahal Listeleri Olmadığı Halde Yapım İşlerinin İhale Edilmesi
21. Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler(All Risk) Sigorta Poliçelerinin Revize Edilmemesi
22. Yapım İşleri İhale Dokümanlarına Kanuna Uygun Olmayan Hükümler Konulması
23. Yüklenicinin Sosyal Güvenlik Prim Borcu ve Vergi Borcu Olduğu Halde Hakedişlerden Kesinti Yapılmaması
24. Abone Bilgilerindeki Eksiklikler Nedeniyle İcra Takibinde Güçlükler Yaşanması
25. Bazı Tamir ve Bakım Hizmetlerine İlişkin Alımlarda Faturada Bulunması Gerekli Asgari Bilgilerin Mevcut Olmaması
26. Elektrik Enerjisi Teşvikinden Yararlanmayan Tesislerin Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ), Bakanlar Kurulunun 11.03.1987 tarih ve 87/11594 sayılı kararı ile kurulmuştur. ASKİ Genel Müdürlüğü, Ankara Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluştur.

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 1987 yılı 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. Ankara Büyükşehir Belediyesinin il mülki sınırları içerisinde bulunan tüm ilçe ve mahalleler ASKİ Genel Müdürlüğünün 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.

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 ASKİ faaliyetlerini 2560 sayılı Kanun'da belirtilen esaslar dahilinde yürütmektedir.

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

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

Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması

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

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

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

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

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 Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi, ASKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir. Ayrıca Genel Kurul, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanının görüşülmesini önerdiği işleri görüşüp karara bağlar.

Yönetim Kurulu, bir başkanla beş üyeden oluşur. Büyükşehir Belediye Başkanı Yönetim Kurulunun başkanıdır. Belediye Başkanının bulunmaması halinde, Genel Müdür

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

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

ASKİ Genel Müdürlüğü personeline ilişkin bir diğer düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde yer almaktadır. Buna göre norm kadro ilke ve standartları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca kararlaştırılır ve kurum norm kadroları bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2865	1241
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	2521	168
Geçici İşçi	-	-
Toplam	5386	1409
696 KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		3301

ASKİ'nin doğrudan hissedarı olduğu toplam 4 adet, dolaylı hissedarı olduğu 3 adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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.

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 hükümleri çerçevesinde gerçekleştirmektedirler.

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

Tablo 2: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe Gider Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen Ödenek (TL)	Aktarmayla Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
Personel Giderleri	995.310.000,00	116.746.593,12	0,00	1.112.056.593,12	1.097.985.975,23	14.070.617,89
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	143.980.000,00	4.095.615,33	0,00	148.075.615,33	126.532.912,18	21.542.703,15
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7.933.280.000,00	1.902.569.576,34	1.403.001.071,96	8.432.848.504,38	7.483.714.494,85	949.134.009,53
Faiz Giderleri	294.960.000,00	400.390.000,00	0,00	695.350.000,00	589.200.945,69	106.149.054,31
Cari Transferler	148.165.000,00	20.844.154,71	0,00	169.009.154,71	153.830.192,26	15.178.962,45
Sermaye Giderleri	8.264.305.000,00	1.384.452.859,96	1.706.157.044,47	7.942.600.815,49	6.440.573.032,80	1.502.027.782,69
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	1.000.000.000,00	0,00	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Yedek Ödenekler	1.720.000.000,00	0,00	1.719.940.683,03	59.316,97	0,00	59.316,97

Toplam	19.500.000.000,00	4.829.098.799,46	4.829.098.799,46	19.500.000.000,00	16.891.837.553,01	2.608.162.446,99
--------	-------------------	------------------	------------------	-------------------	-------------------	------------------

ASKİ'nin 2024 mali yılı bütçesi ile 19.500.000.000,00 TL ödenek toplamı öngörülmüş olup yıl içinde 16.891.837.553,01 TL bütçe gideri yapılmış, 2.608.162.446,99 TL ödenek ise iptal edilmiştir. Ertesi yıla devreden ödenek bulunmamaktadır. 2024 mali yılında bütçe açığı oluşmamıştır.

Tablo 3: Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelir Türü-2024	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	13.940.529.000,00	11.069.579.088,28	16.298.769,06	11.053.280.319,22	79,29
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	2.759.921.000,00	3.397.715.696,54	2.811.322,02	3.394.904.374,52	123,01
06- Sermaye Gelirleri	0,00	17.558.756,00	0,00	17.558.756,00	0,00
08- Alacaklardan Tahsilat	800.000.000,00	1.237.321.489,88	0,00	1.237.321.489,88	154,67
09- Red ve İadeler (-)	-450.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	17.500.000.000,00	15.722.175.030,70	19.110.091,08	15.703.064.939,62	89,73

Tabloya göre 2024 yılında net bütçe geliri %89,73 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alacaklardan tahsilat oranı %154 olmuş, diğer gelirler ise %123 oranı ile beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri beklenenin altında kalmıştır.

Tablo 4: Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu-2024	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Ek Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	995.310.000,00	0,00	1.097.985.975,23	110,32
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	143.980.000,00	0,00	126.532.912,18	87,88
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7.933.280.000,00	0,00	7.483.714.494,85	94,33
04- Faiz Gideri	294.960.000,00	0,00	589.200.945,69	199,76
05- Cari Transferler	148.165.000,00	0,00	153.830.192,26	103,82
06- Sermaye Giderleri	8.264.305.000,00	0,00	6.440.573.032,80	77,93
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	1.000.000.000,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	1.720.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	19.500.000.000,00	0,00	16.891.837.553,01	86,62

Kurum bütçesi ile 2024 yılında verilen ödenekler %86 oranında bütçe giderine dönüşmüştür. Personel giderleri bütçe ile verilen ödenek aşılarak %110 oranında gerçekleşmiştir. Buna karşın Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi giderleri %87

düzeyinde kalmış olup verilen ödenek aşılmamıştır. Mal ve hizmet alım giderleri beklenenin altında kalmış, borçlanma nedeniyle faiz giderleri %99 oranında büyük bir artış göstermiştir. Cari transferler %103 oranında, sermaye giderleri ise %77 oranında gerçekleşmiştir.

ASKİ'nin bütçe gelir ve bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu

Bütçe Gelir Türü	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]
01- Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.053.194.243,31	7.402.629.505,86	11.069.579.088,28	82,64	49,54
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	1.060.112.736,55	1.933.937.212,39	3.397.715.696,54	82,43	75,69
06- Sermaye Gelirleri	6.922.411,74	14.432.829,80	17.558.756,00	108,49	21,66
08-Alacaklardan Tahsilat	1.062.497.579,14	704.831.486,24	1.237.321.489,88	-33,66	75,55
Toplam	6.182.726.970,74	10.055.831.034,29	15.722.175.030,70	62,64	56,35
09- Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	7.592.181,23	26.328.140,26	19.110.091,08	246,78	-27,42
Net Toplam	6.175.134.789,51	10.029.502.894,03	15.703.064.939,62	62,42	56,57

Tabloya göre, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre %62 oranında artış göstermiş ancak 2024 yılında bu artış devam etmemiş olup 2023 yılına göre %56 oranında kalmıştır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kurumun satışlarına bağlı olarak artış göstermiştir. 2024 yılında kurum alacaklarının tahsilatında büyük bir artış olmuştur. Diğer Gelirler 2024 yılında 2023 yılına göre %75 oranında artarak 3.397.715.696,54 TL olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu

Bütçe Gider Türü	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]
01- Personel Giderleri	342.103.925,36	619.159.625,89	1.097.985.975,23	80,99	77,33
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	53.686.516,33	79.002.778,06	126.532.912,18	47,16	60,16
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.125.912.395,07	4.335.050.867,96	7.483.714.494,85	38,68	72,63
04- Faiz Gideri	95.239.068,86	227.069.618,07	589.200.945,69	138,42	159,48
05- Cari Transferler	50.791.653,24	95.788.702,70	153.830.192,26	88,59	60,59

06- Sermaye Giderleri	2.989.361.423,66	3.148.957.210,30	6.440.573.032,80	5,34	104,53
07- Sermaye Transferleri	129.992.500,00	2.352,50	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	1.850.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	-45,95
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	6.787.087.482,52	10.355.031.155,48	16.891.837.553,01	52,57	63,13

ASKİ'nin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre %52 oranında artmıştır. Bu oran 2024 yılında, önceki yıla göre %63 düzeyinde gerçekleşmiştir. Faiz giderleri 2024 yılında 2023 yılına göre %159 oranında artmıştır. 2024 yılında sermaye giderleri önceki yıla göre %104 oranında artmıştır.

ASKİ'nin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 7: ASKİ'nin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	ASKİ'nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	BEL-KA ANKARA KATI ATIKLARI AYIKLAMA, ENERJİ DEĞERLENDİRME, BİLGİSAYAR, İNŞAAT NAKLİYAT VE TAAHÜT YEMEK SANAYİ VE TİC. A.Ş.	470.502.352,50	470.478.827,50	99,995
2	SAĞLIK KAYNAK SUYU İŞLETMELERİ ANONİM ŞİRKETİ	1.000.000,00	300.000,00	30,00
3	BUGSAŞ A.Ş. BAŞKENT ULAŞIM ve DOĞALGAZ HİZMETLERİ PROJE TAAHHÜT SANAYİ TİCARET ANONİM ŞİRKETİ	90.000.000,00	26.784.000,00	29,76
4	TOBAŞ TOPLU KONUT- BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İNŞAAT EMLAK MİMARLIK VE PROJE ANONİM ŞİRKETİ	31.000.000,00	7.100,00	0,03

Tablo 8: ASKİ'nin Dolaylı Olarak Hissedarı Olduğu Şirketler

ASKİ Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	ASKİ Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	ASKİ Şirketinin Hisse Oranı (%)
BELKA A.Ş.	Ankara İnovativ Teknoloji ve Bilim A.Ş.	13.500.000,00	13.500.000,00	100
	Belpa A.Ş.	20.000.000,00	3.333,33	0,016
	Belpas A.Ş.	30.000.000,00	25.650,00	0,085

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 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 yansıtmış 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 idaresinin 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

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

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 olup 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 olarak 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 olarak 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 bulunmakta ve İç Denetim Birimi Başkanı dahil dört iç denetçi görev yapmaktadır. Bir iç denetçi kadrosu boş olup, yakın zamanda naklen atama yapılması beklenmektedir. Buna ilişkin yazışma süreci devam etmektedir. İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından her yıl hazırlanan ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe giren denetim plan ve programı kapsamında süreç bazlı denetim yapılmakta olup, bu denetimlerde iç kontrol sistemine ilişkin tespit ve önerilere yer verilmektedir.

Ayrıca 2024 yılı denetim programı kapsamında İç kontrol sistemine ilişkin 22 ayrı birime Kurum faaliyetleri ve bu faaliyetlere ait risklerin güncelliği ile varlık ve kaynakların korunması, bilgi ve iletişim, kayıt ve dosyalama sistemi konularında danışmanlık hizmeti verilmiştir.

Kurum'un, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; iç kontrol sisteminin gelişiminin yeterli düzeyde olduğu, iç kontrol mekanizmalarının uygulamasının büyük oranda yerleştiği, bunun yanında iç kontrol sisteminde tam etkinliğin sağlanması açısından çalışmaların devam etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen

hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Kamulaştırma Suretiyle Elde Edilen Taşınmazların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına Kaydedilmiş Olması

Kurumda su ve kanalizasyon tesislerinin yapımı amacıyla kamulaştırılan taşınmazlar ilgili duran varlıklar hesabı yerine yapılmakta olan yatırımlar hesabına kaydedildiği görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 1'nci maddesi hükmüne göre, kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, Devlet ve kamu tüzelkişilerince kamulaştırılması mümkün bulunmaktadır. 8'inci maddesi hükmüne göre de bedelleri ödenmeden önce kamulaştırılan taşınmazlar idare adına tapuya resen tescil veya terkin edilir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesinde gerek yatırım gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirileceği, üzerinde başka bir maddi duran varlık bulunan arsalar ile yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi duran varlıklar" başlıklı 186'ncı maddesi ve devamındaki maddelere göre, edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edilir. Bütçeye gider kaydedilmek suretiyle edinilen arsa ve araziler, maliyet bedeli üzerinden bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenmesi gereken tutar 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

Aynı Yönetmelik'te, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Buna göre, gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

Yapılan incelemede, kurumda su ve kanalizasyon tesislerinin yapımı için 2024 yılında kamulaştırma yoluyla toplam değeri 83.289.277,01 TL olan taşınmaz varlık temin edildiği görülmüştür. Taşınmaz varlıklar için yapılan ödemeler ise 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, su ve kanalizasyon tesislerinin yapımı için kamulaştırılan taşınmazların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenildiğini kabul ederek, kamulaştırılan bu taşınmazların 258 Yapılmakta Olan Yatırım Hesabı ya da 250 Arazi ve Arsalar Hesabından takip edilse bile her iki hesabın da 25'li grupta olması nedeniyle mali tabloları etkilemediğini belirtmiştir.

Yukarıda yer verilen, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Maddi duran varlıkların kayıt değerleri*" başlıklı 26'ncı maddesinde, arsalar ile yapıların ayrı ayrı muhasebeleştirileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan, su ve kanalizasyon tesislerinin yapımı için kamulaştırılan taşınmazların 258 Yapılmakta Olan Yatırım Hesabı veya 250 Arazi ve Arsalar Hesabından takip edilse bile her iki hesabın 25'li grupta olması nedeniyle ana hesap gurubu olan duran varlıkların toplam değerini etkilememektedir. Ancak mali tablolarda 258 no.lu Hesap ve 250 no.lu Hesap ayrı ayrı tutarlar ile yer almış olduğundan bu hesaplar etkilenmiş olacak ve mali tablolarda doğru bilgi sunmayacaktır.

Sonuç olarak, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin kaydedilmesi

gerekmektedir. Tesis yapımı için kamulaştırma yoluyla temin edilen taşınmazlar ise ilgili duran varlık hesabına kaydedilmelidir. Aksi durumda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı gibi maddi duran varlık hesapları mali tablolarda gerçek değerleriyle yer alamayacaktır.

BULGU 2: Arsa Satışlarından Elde Edilen Olumlu/Olumsuz Farkların Gelir/Gider Hesaplarına Kaydedilmemesi

Arsa satışlarının satış bedeli üzerinden muhasebeleştirildiği ve arsa satışları sonucu oluşan olumlu/olumsuz farkların 600/630 no.lu gelir/gider hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin "Maddi duran varlıkların satılması" başlıklı (d) bendinde; amortisman ayrılmış olan varlıkların net değerinin, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanların düşüldükten sonra kalan tutarın olduğu, devir ve trampanın satış hükmünde olduğu belirtilmiştir. Ayrıca maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortisman tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işleminin muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 189'uncu maddesinin "Alacak" başlıklı (b) bendinde ise; satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600 Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, dönem içerisinde 7 adet arsa satışı yapılmış ancak taşınmazın kayıtlı değeri dikkate alınmaksızın satış bedeli üzerinden ilgili hesabın alacak çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Halbuki taşınmazın muhasebedeki kayıtlı değeri alacak çalıştırılmalı, satış bedeli ile bu kayıtlı değer arasında oluşacak olumlu veya olumsuz fark gelir veya gider hesaplarına aktarılmalıdır.

Kamu İdaresi cevabında, ilk kayıtları bedelsiz ya da iz bedeli üzerinden kaydetmiş olduğunu, bu yüzden satış bedeli üzerinden muhasebeleştirildiğini belirtse de, İdare mevzuat

hükümlerinde anlatıldığı üzere satış kaydını iz bedeli olanlarda iz bedeli üzerinden, bedelsiz olanlarda ise öncelikle değerlendirme yapıp gerçek değeri üzerinden yapması gerekmektedir.

Sonuç olarak, satış bedeli ile kayıtlı değer arasındaki farkın ilgili gelir veya gider hesaplarına aktarılmamış dolayısıyla da ilgisine göre 600 Gelir veya 630 Gider Hesabı ile dönem net kârı hatalı bilgi üretmiştir. Bu durumun oluşmaması açısından satış bedeli ile kayıtlı değer arasındaki farkın ilgili gelir veya gider hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Ayrılmış Olması

696 sayılı KHK ile personel şirketinde işçi statüsüne geçirilen ve ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığının ayrılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre, ihtiyatlılık kavramı gereği, muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamu idarelerinden kaynakların çıkışına neden olabileceği güvenilir bir biçimde tahmin edilen tutarlar için karşılık ayrılacağı ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472 no.lu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesi hükümlerine göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının, hizmet alımı yapan ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenmesi gerekmektedir.

ASKİ Genel Müdürlüğü, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında ANFA Güvenlik Limited Şirketi'nden ve BELKA Anonim Şirketi'nden doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde personel çalıştırmaktadır. Bu şekilde çalıştırılan işçilerin kıdem

tazminatı tutarları ise, söz konusu şirketlerin hakedişlerinden sonradan kesilmiş olsa da, ASKİ tarafından ödenmektedir. Kendi bünyesinde çalışan kadrolu sürekli işçiler için kıdem tazminatı karşılıkları her yıl ayrılarak ilgili muhasebe hesaplarında gösterildiği halde, hizmet alımı suretiyle çalıştırılan söz konusu işçiler için ASKİ bütçesinden herhangi bir kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamaktadır. Bu durumda ise, 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları mali tablolarda eksik olarak yer almış olmaktadır.

Bu çerçevede olmak üzere, yıl içinde kadrolu sürekli işçiler için 42.404.789,52 TL, BELKA A.Ş. işçileri için 188.217.458,30 TL, ANFA Güvenlik Ltd. Şti. işçileri için de 24.396.591,43 TL olmak üzere toplam 255.018.839,245 TL kıdem tazminatı ödenmiştir. Kurumun yıl sonu mali tablolarında, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 17.451.950,34 TL, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında 97.230.560,12 TL olduğu görülmektedir. Bu tutarlar ise yetersiz bulunmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, emekli maaşlarında Genel Sağlık Sigortası sisteminden kaynaklı olarak beklenen düşüş nedeniyle 2024 yılında çok sayıda işçinin emekli olduğu, bu nedenle 2024 yılında ayrılan ödeneğin yetersiz kaldığı, 2025 yılı bütçesinde ise 200.000.000,00 TL kıdem tazminatı karşılığının gösterildiği belirtilmiştir. Ancak, bu işlem 2025 yılında yapıldığı için 2024 yılı mali tablolarına etki etmemektedir.

Sonuç olarak, muhasebenin ihtiyatlılık kavramı gereği İdare tarafından bahsi geçen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmaması nedeniyle mali rapor ve tablolarda 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları doğru olarak yer almamış olacaktır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Su Tarifesinin Belirlenmesinde Maliyet Hesabının Doğru Yapılmaması

İdarece su satış bedelinin belirlenmesinde, suyun kaynaktan aboneye ulaşıncaya kadar katlanılan toplam sistem maliyeti esas alınmış olmakla birlikte, maliyet kalemleri arasında yer almadığı halde, atıksu ve bazı yağmur suyunu uzaklaştırma harcamaları da bu maliyet hesabına dahil edilmiştir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Tarife tespit esasları" başlıklı 23'üncü maddesinin ilk fıkrasında; su satışı tarifelerinin tespitinde, yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve bir kâr oranının esas alınacağı belirtilmek suretiyle tarifelerin tespitinde maliyet hesabı yapılacağı ve bir kâr oranı ilave edilerek nihai tarifeye ulaşılacağı hüküm altına alınmaktadır. ASKİ Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nde de bu durum yinelenmiş ve ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde tarifelerin tespitinde tahmini su satış miktarı üzerinden toplam sistem maliyetlerinin tarifelere yansıtılacağı, 10'uncu maddesinde su tarifesinin belirlenmesinde belirtilen maliyet unsurlarının ve bir miktar kâr yönteminin esas alınacağı ifade edilmiştir.

ASKİ uygulamasında 1 m3 su ve atıksuyun bedeli; bir önceki yıl faaliyet sonuçları tablosunda yer alan Faaliyet Giderlerinin önemli bir kısmı ile ilgili yıl fatura edilen toplam su m3 miktarının oranlanması ve bulunan maliyet tutarına %10 kâr ilave edilmesi suretiyle belirlenmektedir.

Bu suretle 1 m3 suyun bedelinin belirlenmesinde sadece içme suyunun kaynaktan aboneye ulaştırılınca kadar katlanılan toplam sistem maliyeti değil ayrıca yağmur sularını uzaklaştırmak için yapılan harcamalar ile evsel, endüstriyel, tarımsal ve diğer kullanımlar nedeniyle kirlenen atıksuların arıtılması gibi hizmetler için katlanılan maliyetlerin toplamı da esas alınmış olmaktadır.

2560 sayılı Kanunun 25'nci maddesinde yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi için gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla su ve kanalizasyon idareleri tarafından yerine getirileceği fakat bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamaların tarifelere dahil edilmeyeceği açıkça belirtilmiştir.

Bu itibarla yağmur sularının uzaklaştırılması için yapılan işletme harcamalarının ilgili belediyelerden alınacağı ve bu sebeple tarifelere yansıtılmaması gerektiği göz önüne alınarak su, atıksu ve yağmursuyu harcamaları ayırıştırmasının sağlanması suretiyle 2560 sayılı Kanunda belirtilen tarife tespit esaslarının uygulanması gerektiği açıktır.

Kamu İdaresi cevabında bulgumuza iştirak edilmekle birlikte; bu durumun atıksu miktarının ölçülebilir olmamasından kaynaklandığı açıklanmaktadır. Çünkü atıksu maliyetinin

hesaplanabilmesi için ölçülebilir atıksu miktarının olması gerektiği, mevcut durumda atıksuyun ölçülmesine imkân tanıyacak teknik bir sistem ve donanımın bulunmadığı da Kurum açıklamasında ifade edilmiştir.

Mevcut sistemin, Su ve Kanal İdarelerinin hizmetlerinin maliyet hesabı için yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak tam maliyet esaslı bir muhasebe sistemi kurulması ile sorunun çözülmesi mümkün olacaktır.

Sonuç olarak, maliyet esaslı tarifeye ilişkin hesaplamaların bedeli ilgili belediyelerden tahsil edilmek üzere yapılan giderlerin ve atıksulara ilişkin giderlerin tarifelere yansıtılmadan yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı Verilen İşletmelerin Denetimlerinin Etkin Yapılmaması

Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği kapsamında bağlantı kalite kontrol ruhsatı verilen endüstriyel atıksu üreten bazı işletmelerin periyodik kontrollerinin süresi içinde yapılmadığı görülmüştür.

Aski Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği'ne göre endüstriyel atıksularını kanalizasyon sistemine veya alıcı ortama deşarj eden işletmeler atıksu bağlantı kalite kontrol ruhsatı almak zorundadır. Deşarj edilen atıksu miktarı, kirliliği, ön arıtma gerekip gerekmediği, numune şekli ve numune alma sıklığı bahse konu ruhsatın içeriğini oluşturmaktadır.

Aski Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği'nin "Kontrol ve belgeleme yükümlülüğü" başlıklı 21'inci maddesinde; endüstriyel atıksu kaynaklarının, bağlantı kalite kontrol ruhsatında belirtilen hususlara aynen uymak üzere, deşarjlarını veya ön arıtma tesislerinin çıkış sularını, bağlantı kalite kontrol ruhsatında belirtilecek aralıklarla, numune almak veya ölçüm yapmak suretiyle kontrol etmek, atıklarının özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak saptamak ve bu hususu ruhsat belgesinde istenildiği düzende belgelemekle yükümlü oldukları, Aski Genel Müdürlüğünün endüstriyel atıksu kaynağının ruhsata tabi deşarjlarında uygun gördüğü aralıklarda ve düzende bizzat örnek almak, ölçüm yapmak veya yaptırmak suretiyle deşarjların uygunluğunu ve tanzim edilen belgelerin doğruluğunu tahkik edeceği ve endüstriyel atıksu kaynağı ilgililerinin denetim amacı ile gelen yetkililere numune almak ve denetime yardımcı olmakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kontrol düzeni" başlıklı 23'üncü maddesinde; endüstriyel atıksu kaynağının, deşarj yerinde veya arıtma tesisi çıkışında kolayca ulaşılabilen ve çalışmaya müsait bir kontrol bacası inşa edeceği ve atıksu kaynaklarının denetimlerinin aşağıda yer alan tabloya uygun olarak yapılacağı belirtilmiştir.

Tablo 9: Debi Miktarına Göre Denetleme/Ölçüm Aralığı Tablosu

Atıksu debisi (Q) (m ³ /gün)	Denetleme/Ölçüm Aralığı
$Q \leq 50$	1 kez/ yıl
$51 \leq Q \leq 200$	1 kez/ 3 ay
$201 \leq Q \leq 1000$	1 kez/ 1 ay
$1001 \leq Q \leq 10000$	1 kez/ 1 hafta
$Q \geq 10000$	hergün

Yukarıdaki Yönetmelik hükümlerince Kurum tarafından bağlantı kalite kontrol ruhsatı verilen endüstriyel atıksu kaynağı işletmelerin atıksu miktarlarına göre belirli periyotlarla denetlenmesi gerektiği, denetimle alınan numunelerin belirlenen parametrelere uygunluğu yönünden analiz edileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, bağlantı kalite kontrol ruhsatı verilen endüstriyel atıksu kaynağı işletmelerinin Yönetmelik'te belirtilen debi miktarlarına göre denetlenmesi işlemleri yapılmakla beraber bağlantı kalite kontrol ruhsatı bulunan ve debi miktarına göre 2024 yılında denetlenmesi gereken atıksu kaynağı işletmelerden 2024 yılsonu itibarıyla 48 işletmenin periyodik denetimlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; kullanılan yazılım programında gerekli güncellemelerin yapılmış olduğu, bu güncelleme ile periyodik denetimlerin uyarı ve bildirim sistemleri sayesinde etkin hale getirildiği, böylece bağlantı kalite kontrol ruhsatı verilen işletmelerin denetimlerinin daha sağlıklı bir şekilde gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, endüstriyel atıksuların hem çevresel etkileri hem de kanalizasyon ve arıtma tesislerine maddi etkileri göz önünde bulundurularak denetimlerde numune alınması ve bahse konu atıksuların belirlenen standartlara uygunluğuna ilişkin kontrol ve izlemelerin etkin bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 3: ASKİ Sorumluluk Alanındaki İşletmelerin Bir Kısımının Atıksu Deşarj Yönetmeliği Kapsamında Durum Tespitlerinin Yapılmamış Olması

ASKİ sorumluluk sahasında yer alan ve endüstriyel atıksu kaynağı olan işletmelerin bir kısmının Atıksu Deşarj Yönetmeliği kapsamında atıksu durumuna göre sınıflandırılmadığı görülmüştür.

31.12.2004 tarihli ve 25687 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği’nin “Atıksuların Boşaltım İlkeleri” başlıklı beşinci bölümünün “Kanalizasyon Sistemlerine Boşaltım” başlıklı 25’inci maddesinde; bir endüstriyel atıksuyun kanalizasyon sistemine bağlanabilmesi için, kanalizasyon sisteminin yapısına ve çalışmasına zarar verip engel olmaması, çalışan personel ve civar halkı için sağlık sakıncası yaratmaması gerektiği belirtilmiştir.

ASKİ Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinde aşağıda yer alan tanımlara yer verilmiştir.

“Endüstriyel Atıksu: Evsel atıksu dışında kalan, endüstrilerin, imalathanelerin, ticari işletmelerin, sanayi sitelerinin her türlü üretim, işlem ve prosesinden kaynaklanan atıksulardır,

Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı: ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen ve endüstriyel atıksuların kanalizasyon şebekesine doğrudan veya dolaylı bağlanma koşullarını belirleyen belgedir,

Bağlantı Durum Belgesi: Yapılan denetimler sonucunda sadece evsel nitelikli atıksu ürettiği tespit edilen kuruluşlara, Daimi Kirlilik Önlem Payı (KÖP) abonelerine, atıksularını tamamen ve devamlı olarak tekrar kullanabilir seviyede arıtan ve hiçbir deşarjı olmayan kuruluşlara verilen belgedir,

Kirlilik Önlem Payı (KÖP): Atıksulardaki kirletici parametre değerleri deşarj kısıtlamalarının üzerinde olan endüstri kuruluşlarının ödemek zorunda oldukları meblağdır.”

Aynı Yönetmelik’in 12’nci maddesinde endüstriyel atıksuların kanalizasyon şebekesine deşarj koşulları düzenlenmiştir. Bu maddeye göre atıksu durum tespit esasları şunlardır;

“a) ASKİ Genel Müdürlüğü sorumluluk alanı içerisinde bulunan kurulu her endüstri atıksu kaynağında, en az iki teknik elemanı tarafından durum tespit çalışmaları yaptırır. Anılan

endüstri isim, üretim, hammadde, su, atıksu, kanal durumu ve arıtma önlemleri v.b. açılarından incelenir ve sonucunda bir rapor tanzim edilir.

b) İnceleme sonucunda anılan kuruluştan endüstriyel nitelikte atıksu kaynaklanmadığı tespit edilirse, bu kuruluş hakkında evsel atıksu kaynağı olarak değerlendirme yapılır ve “Bağlantı Durum Belgesi” verilir. ...

c) İnceleme sonucunda işyerinden endüstriyel nitelikte atıksu kaynaklandığı tespit edilirse, söz konusu işyeri hakkında “Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı” işlemlerine başlanır. ...

d) Kategorizasyon işleminden sonra işyerinde yapılan tespitler (inceleme-numune olarak karakterizasyon) veya literatür bilgileri ile atıksularının kirleticiliği belirlenir.

e) Atıksu niteliklerinin belirlenmesini takiben işyerinin deşarj kısıtlamaları, Tablo l'e göre tespit edilir. Bu tespit neticesinde; Deşarj limitlerini sağlayan İşletmelerden ikinci teyit numunesi alınır. Teyit numunesinin deşarj limitleri dahilinde kaldığı belirlenirse işletme için “Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı” düzenlenir.

f) Deşarj ortamı ve atıksuyun kirleticilik nitelikleri birlikte değerlendirilerek o işyeri için esas alınacak kirletici parametre ve kirlilik katsayısı tespit edilir.

g) Deşarj limitlerini sağlamayan işletmeler için Kirlilik Önlem Payı (KÖP) aboneliği başlatılır. İşletme gerekli ön arıtma veya arıtma tesisi yapıncaya ve deşarj limitlerini sağlayıncaya kadar KÖP faturası öder. ...

denilmiştir.

Yukarıdaki hükümlerde, bir endüstriyel atıksuyun kanalizasyon şebekesine bağlanabilmesi için taşınması gereken şartlar ile ASKİ'nin endüstriyel atıksu üreten işletmelerin atıksu durum tespitini yapmak üzere gerçekleştirmesi gereken işlemler yer almaktadır. Buna göre; ASKİ öncelikle, sorumluluk alanında bulunan her endüstri atıksu kaynağında, en az iki teknik elemanı tarafından durum tespit çalışması yaptırmalı ve sonucunda bir rapor tanzim ettirmelidir. İnceleme sonucuna göre işletmelere bağlantı durum belgesi verilmeli veya endüstriyel nitelikte atıksu tespit edilmesi halinde bağlantı kalite kontrol ruhsatı işlemlerine başlanmalıdır. Alınan numuneler sonucu deşarj koşullarını sağlayamayan işletmeler için ise kirlilik önleme payı aboneliği başlatılmalıdır.

Yapılan incelemede, ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından çeşitli kurumlarla yapılan yazışmalar sonucu ASKİ sorumluluk alanındaki kayıtlı işletmeler diğer bir deyişle atıksu kaynakları temin edilmiş olup bunların bir kısmının yapılan kontrol ve denetimler sonucu yukarıda açıklanan Yönetmelik hükümleri gereği atıksu durumuna göre sınıflandırmasının yapıldığı ve bazı işletmelere deşarj koşullarını sağlayamadığı için kirlilik önleme payı aboneliği başlatıldığı görülmüştür. Ancak Kurum tarafından yapılan denetim ve kontrollere karşın, 2024 yılı itibarıyla çok sayıda işletmenin atıksu durumuna göre sınıflandırma işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

ASKİ Genel Müdürlüğünce yetkili kurumlardan temin edilen aktif işletme listesinde yer alan işletmelerin her ne kadar yalnızca bir kısmı endüstriyel atıksu üretiyor olsa da, atıksu kaynağı söz konusu işletmelerin denetimlerinin yapılarak Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı süreçlerinin başlatılması ve rutin denetimlerinin yapılması önem arz etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, kirlilik yükü yüksek işletmelerden başlamak üzere gerekli çalışma takvimi ve denetim planının oluşturulduğu, atıksu deşarj yönetmeliği kapsamında işletmelerin durum tespitlerinin titizlikle takip edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, ASKİ sorumluluk alanında yer alan tüm endüstriyel atıksu üreten işletmelerin Atıksu Deşarj Yönetmeliği kapsamında denetimlerinin yapılarak atıksu durumuna göre sınıflandırılması ve deşarj koşullarını sağlayamayan işletmelerle ilgili kirlilik önleme payı aboneliklerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 4: Araç Kiralama Hizmet Alımı İşiyile İlgili Tespitler

A) Araç Kiralama Hizmet Alım İhalesindeki Yaklaşık Maliyetlerin Gerçek Piyasa Fiyatlarına Göre Oluşturulmaması

İdare tarafından yapılan 2024/1029982 ihale kayıt numaralı 579.630.240,00 TL sözleşme bedelli Araç ve İş Makinesi Kiralama Hizmet Alım İşiy ihalesinde araç kiralama hizmet alımı için belirlenen yaklaşık maliyet bedellerinin piyasa rayiçlerinin üzerinde olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik

ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.” hükmü yer almaktadır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler” başlıklı 7’nci maddesinde de;

“İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ihale konusu malın KDV hariç olmak üzere yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.” düzenlemesine yer verilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti” başlıklı 8’inci maddesinde ise;

“...

(2) Yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar,

b) İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatlar,

c) İlgili odalarca belirlenmiş fiyatlar,

ç) İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadan yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar,

d)...

Esas alınır.

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

(4) ...İstenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz ve buna ilişkin gerekçeler yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.

(5) Özelliği bulunan hizmet alımlarında; önceki yıllarda bitirilmiş benzer nitelikteki işlerde oluşan fiyatların piyasa fiyatları ile karşılaştırılması suretiyle bulunan fiyatlar veya benzer nitelikteki hizmetlerde uzmanlık ve deneyimini kanıtlamış kamu ve özel sektör kuruluşları ile gerçek kişilerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar kullanılabilir. Yapılan her türlü araştırmaya rağmen fiyatın tespit edilemediği veya tespit edilen fiyatların rayiçleri yansıtmadığının anlaşıldığı durumlarda; idarece re'sen fiyat belirlenir ve gerekçesi yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yaklaşık maliyetin tespit edilmesi hususunda idare kısıtlanmamış, kamu kurumlarınca belirlenen fiyatlardan, kamu kurum ve kuruluşlarınca alımı yapılan benzer nitelikteki işlerden oluşan fiyatlardan, ilgili odalarca belirlenen fiyatlardan ve piyasadan yapılabilecek fiyat araştırmalarından yararlanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik maddesinin dördüncü fıkrasında açıkça belirtilen “...İstenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz ve buna ilişkin gerekçeler yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.” düzenlemesi ile gerçek piyasa rayiçlerine aykırı olarak bildirilen fiyatların değerlendirmeye alınmaması gerektiği açıkça ifade edilmiş ve bu konuda idareye takdir hakkı tanınmamıştır.

Buna göre idare, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerini ve proforma faturaları değerlendirmeye almaksızın yaklaşık maliyeti piyasa rayiçlerine uygun olarak belirlemekle mükelleftir.

İdare, ihale kapsamında kiralanacak olan araçlar için 19 farklı grupta toplam 518 araç belirlemiş ve yaklaşık maliyet hesabında kullanılmak üzere altı firmadan teklif almıştır. İhale sonucunda ise dört geçerli teklif ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu geçerli dört teklifin üçü, yaklaşık maliyetin tespiti için teklif alınan altı firmanın içinde yer almaktadır. Yapılan bu araştırma neticesinde aşağıdaki tabloda gösterilen şekilde yaklaşık maliyet oluşturulmuştur.

Tablo 10: Araç Grupları ile Yaklaşık Maliyeti ve Yüklenici Teklifi

Araç Grubu	Yaklaşık Maliyet (TL)	Yüklenici Teklifi (TL)
1. Grup	149.000,00	133.975,00
2. Grup	155.725,00	139.975,00

3. Grup	327.038,88	299.750,00
4. Grup	24.533,00	18.500,00
5. Grup	336.000,00	310.000,00
6. Grup	348.700,00	322.500,00
7. Grup	373.291,67	330.000,00
8. Grup	371.300,00	330.000,00
9. Grup	381.875,00	355.000,00
10. Grup	144.166,67	128.550,00
11. Grup	182.225,00	157.955,00
12. Grup	19.658,33	13.950,00
13. Grup	265.833,33	239.750,00
14. Grup	243.866,67	197.500,00
15. Grup	21.258,33	13.975,00
16. Grup	254.087,50	295.000,00
17. Grup	461.375,00	465.000,00
18. Grup	630.187,50	575.000,00
19. Grup	390.916,67	359.950,00

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale kapsamındaki araçlarla ilgili yüklenici firmaya ödenecek bedeller ile araçların harcama talimatının verildiği ay itibariyle kasko değerlerine ilişkin Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından yayımlanan ve Motorlu Kara Taşıtları Kasko Değer Listesinde yer alan kasko sigortası değeri incelenmiş ve aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere bazı gruplarda yer alan araçların yıllık kira bedelleri ile araçlara ait kasko değerlerinden ulaşılan ortalama edinim (satın alma) bedelleri arasında piyasa koşullarına ve iş hayatının doğal seyrine uymayan, olağan ticari mantığa aykırı tutarsızlık tespit edilmiştir.

Tablo 11: Kiralanan Araçların Kaç Aylık Kira Bedeli ile Edinilebileceği

Araç Grubu	İdarenin Yükleniciye Ödeyeceği Aylık Kiralama Bedeli (TL) (A)	Tek Bir Araç İçin Yükleniciye Ödenecek 12 Aylık Kiralama Bedeli (TL) (B)=(A*12)	Harcama Talimatının Verildiği Ay İtibariyle İlgili Gruptaki Araçların Ortalama Kasko Değerleri (TL) (C)	İdarenin 12 Aylık Kiralama Maliyetinin Araçların Ortalama Edinme Değerine Oranı (D)=(B/C)	Yaklaşık Kaç Aylık Kira Bedeli ile Aracın Edinilebileceği (E)=(C/A)
1. Grup	133.975,00	1.607.700,00	1.409.355,38	1,14	11
2. Grup	139.975,00	1.679.700,00	1.427.452,29	1,18	10
3. Grup	299.750,00	3.597.000,00	2.958.459,00	1,22	10
4. Grup	18.500,00	222.000,00	2.215.256,25	0,10	120
5. Grup	310.000,00	3.720.000,00	2.902.593,67	1,28	9
6. Grup	322.500,00	3.870.000,00	5.770.954,50	0,67	18
7. Grup	330.000,00	3.960.000,00	1.968.476,00	2,01	6

8. Grup	330.000,00	3.960.000,00	5.247.681,00	0,75	16
9. Grup	355.000,00	4.260.000,00	5.247.681,00	0,81	15
10. Grup	128.550,00	1.542.600,00	976.950,50	1,58	8
11. Grup	157.955,00	1.895.460,00	1.417.145,75	1,34	9
12. Grup	13.950,00	167.400,00	936.882,00	0,18	67
13. Grup	239.750,00	2.877.000,00	2.329.556,50	1,23	10
14. Grup	197.500,00	2.370.000,00	5.451.416,00	0,43	28
15. Grup	13.975,00	167.700,00	773.576,33	0,22	55
16. Grup	295.000,00	3.540.000,00	1.481.400,00	2,39	5
17. Grup	465.000,00	5.580.000,00	*		
18. Grup	575.000,00	6.900.000,00	*		
19. Grup	359.950,00	4.319.400,00	**6.673.801,00	0,64	18

*Bu araçlar yüklenici tarafından idareye teslim edilmediğinden kasko değerleri belli değildir.

**Bu araçların kasko değeri yapılan araştırmalara rağmen bulunamamıştır. Yüklenici tarafından teslim edilen ve dolayısıyla teklif verilen araçlar 2023 model olmasına karşın fiyat verisi DMO'nun 2025 yılı resmi satış fiyatı (sıfır araç) üzerinden alınmıştır.

Bilindiği üzere İdarenin ihtiyaç duyduğu araçların asgari şartları teknik şartnamede belirlenmiştir. Teknik şartnamede belirlenen asgari şartları sağlayan araçlar da İdarenin kontrol teşkilatı tarafından şartnameye uygun olarak kabul edilmiştir. Buna göre İdarenin ihtiyaç duyduğu 19 gruptan oluşan toplam 516 adet (17. ve 18. Gruptaki 2 araç eksik olarak) araç şartnameye uygun bir şekilde teslim alınmıştır. Grup bazında İdarenin ihtiyaç duyduğu araçlardan İdarenin Yükleniciye Ödeyeceği Aylık Kiralama Bedeli (A) sütununda, Tek Bir Araç İçin Yükleniciye Ödenecek 12 Aylık Kiralama Bedeli (B) sütununda ve Harcama Talimatının Verildiği Ay İtibariyle İlgili Gruptaki Araçların Ortalama Kasko Değerleri ise (C) sütununda gösterilmiştir.

Yukarıda yer verilen tablodan da anlaşılabileceği üzere, ihale kapsamında kiralanacak araçlara ilişkin olarak belirlenen kira bedelleri aracın edinim bedelleri ile kıyaslandığında durumun ticari hayatın doğal akışına uygun olmadığı aşikardır. Şöyle ki, 19 farklı grubun 2 grubu (17 ve 18) teslim edilmeme dolayısıyla bir tespit içermemektedir. Bunun dışında 13 grupta toplam 253 aracın 24 ayın altında; bu 13 grubun içinden ise 9 grupta toplam 236 aracın ise 12 ayın altında aylık kiralama bedeli ödenerek satın alınabilir durumda olduğu tablonun (E) sütunundan görülebilmektedir.

Örnek vermek gerekirse; 16. Grupta, İdarenin ihtiyaç duyduğu ve teknik şartnamede belirttiği özellikleri karşılayan 2024 model Ford TRAN.ICA3 350L VAN 11M3 2.0 165 UZUN TREND cinsi kanal görüntüleme aracın aylık 295.000,00 TL olmak üzere 12 aylık toplam kiralama bedeli 3.540.000,00 TL olmasına rağmen harcama talimatının verildiği ayda 2024

model söz konusu aracın kasko değeri 1.481.400,00 TL'dir. Dolayısıyla tablodan da görüleceği üzere, aracın satın alma bedelinin 2,39 katı yıllık kira bedeli ödenerek, bir başka deyişle ortalama 5 aylık kira bedeli ile aracın satın alınabileceği görülmektedir.

Bir başka örnek; 10. Grupta, İdarenin ihtiyaç duyduğu ve teknik şartnamede belirttiği özellikleri karşılayan 2017-2024 model Ford transit çift kabin araçların (TRANSIT 350M CIFT KABIN KAMYONET 155 E5, TRANSIT 350M CIFT KABIN KAMYONET ECOBLUE 170, TRANSIT K.NET CIFT K.350M 170 TRENDKASALIE6.2, TR.MCAI 350M K.NET CIFTK.UPG.170 TREND KASALI) aylık 128.550,00 TL olmak üzere 12 aylık toplam kiralama bedeli tek bir araç için 1.542.600,00 TL'dir. Harcama talimatının verildiği ayda (2024, Temmuz) 2017-2024 model söz konusu araçların ortalama kasko değeri ise 976.950,50 TL'dir. 10. Grupta yer alan bu araçlardan İdare 106 adet temin etmiştir. Dolayısıyla tablodan da görüleceği üzere, aracın satın alma bedelinin 1,58 katı yıllık kira bedeli ödenerek, bir başka deyişle ortalama 8 aylık kira bedeli ile araçların her birinin satın alınabileceği görülmektedir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar ve örneklerden anlaşılabacağı üzere mevcut durum, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı açısından piyasa koşullarına ve iş hayatının doğal seyrine uymayan, olağan ticari mantığa aykırı duruma sebebiyet vermektedir.

Bu bağlamda, yaklaşık maliyet belirlenirken yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerinin çok üzerinde belirlendiği, bu sebeple araçlara ait kiralama bedelleri ile yaklaşık maliyetin birbiri ile gerçekçi bir uyum içerisinde olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun 9. Maddesinde getirilen "Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir." şeklindeki düzenleme uyarınca 6 farklı araç kiralama firmasından teklif istendiği ve alınan tekliflerin hesap cetvelinde gösterildiği ifade edilmiş ise de, bulgu konusu husus teklif alınmadığına yönelik olmayıp yaklaşık maliyetin doğru belirlenmediğine ilişkindir. Nitekim Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde "istenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz" hükmü haizdir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılan ihalede temin edilecek ve farklı gruplarda yer alan araçlara ait yaklaşık maliyetlerin belirlenmesi adına firmalarca bildirilen fiyatların piyasa rayiçlerini yansıtıp yansıtmadığı kontrol edilmeksizin yaklaşık maliyet hesabında

değerlendirilmesinin mevzuata aykırı bir uygulama olduğu ve kaynakların kullanımında ekonomik ve verimli davranılmadığı düşünülmektedir.

B) Tip Sözleşmeye Aykırı Olarak Sözleşme Tasarısında/Sözleşmede Özel ve Ağır Aykırılık Hallerini Düzenleyen Hükümlerin Boş Bırakılması

Tip Sözleşmede bulunan özel ve ağır aykırılık hallerinde uygulanacak cezaları düzenleyen hükümlerin sözleşme tasarısında/sözleşmede boş bırakıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 5’inci maddesinde; kamu idarelerince yapılacak sözleşmelerde Tip Sözleşmelerin esas alınarak düzenleneceği belirtilmiştir. Hizmet İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Tip Sözleşmede idarelere, yüklenicinin işin yürütülmesi sırasında özel ve ağır aykırılık hallerine düşmesi halinde uygulanabilecek cezaları belirleme yetkisi verilmiştir.

Tip Sözleşmenin 16'ncı maddesi “Sözleşmeye aykırılık halleri, cezalar ve sözleşmenin feshi” hallerini düzenlemiştir. Buna göre yüklenici ile yapılan sözleşmede Tip Sözleşmenin 16.1.2.-16.1.3.-16.1.3.1. maddeleri İdarenin hazırladığı sözleşme tasarısında boş bırakılmıştır. Bu maddelerde ise özetle; özel ve ağır aykırılık halleri düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, boş bırakılan hükümler sebebiyle sözleşme tasarısı, istekli olabilecek 4 firma tarafından Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin eki olan Tip Sözleşme hükümlerine aykırılık taşıdığından bahisle şikâyet konusu yapılmıştır. Bu aykırılıktan bahisle istekli olabilecek firmalar tarafından ihaleye iştirak noktasında caydırıcılık yaratmakta ve rekabet ilkesinin oluşumunu engellediği ileri sürülmüştür.

Nitekim İhale süreci incelendiğinde, istekli olabilecek sıfatı kazanarak ihale dokümanını indirmiş firma sayısı 20’dir. Bunlardan yalnızca 8 firma istekli olarak teklif vermiştir. Bu 8 istekli firmanın ise 3’ü, tekliflerin sunulması aşamasında tekliflerinin geçerli olabilmesi için vermesi gereken asgari tutarı belli olan teminatı 1 TL olarak yatırmış,1 firma ise zaten yasaklı olduğu için teklifi geçerli sayılmamıştır. Dolayısıyla ihalede 4 geçerli teklif ortaya çıkmıştır.

Kamu idarelerince yapılacak sözleşmelerde Tip Sözleşmelerin esas alınarak düzenleneceği göz önünde bulundurulduğunda, dört istekli olabilecek firmanın ihaleye bu şikâyet konusu sebebiyle teklif vermediği ve ayrıca şikâyet konusu yapmadığı halde bu belirsizlik sebebiyle ihaleye teklif vermeyen istekliler olabileceği birlikte düşünüldüğünde saydamlık ve rekabet ilkelerinin ihlal edildiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, ilgili bölümün sözleşme tasarısında boş bırakıldığı, söz konusu maddelere ilişkin düzenleme yapılmamasının İdarenin takdirinde olduğu ifade edilmiş ise de Tip Sözleşmenin 16.1.2.-16.1.3.-16.1.3.1. maddeleri esas alınarak sözleşme tasarısının oluşturulması gerekmektedir. Tip Sözleşmenin söz konusu maddelerinde takdir yetkisine yer verecek bir hüküm bulunmamakta olup sözleşme tasarısında aynen yer almalıdır. Tip sözleşmenin özel ve ağır aykırılık halleriyle ilgili tablo içeriği dipnotlar dikkate alınarak İdarenin takdirine bırakılmıştır. Kaldı ki idarenin takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız olmadığı, bu yetkinin kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olması gerektiği tabiidir. İhale işlemleri bakımından takdir yetkisinin denetiminde 4734 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan temel ihale ilkelerinin gözetilmesi ve hukuki güvenilirlik, idari istikrar gibi ilkelerin de dikkate alınması gerektiği kuşkusuzdur.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılacak ihalelerde Sözleşme Tasarısının/Sözleşmenin Tip Sözleşme hükümleri esas alınarak düzenlenmesi, rekabet ve saydamlık ilkelerinin ihlal edilmemesi gerekmektedir.

C) İhalenin Hazırlık Aşaması ve Uygulama Sürecinde Rekabet ve Saydamlık İlkelerinin İhlal Edilmesi

Yüklenici tarafından teslim yükümünün tam olarak yerine getirilmemesi ve buna karşın İdare tarafından Teknik Şartnamedeki bazı hükümlerin boş bırakılması sebebiyle Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden saydamlık ve rekabet ilkelerinin ihlal edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde; "*İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve*

fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.” şeklinde düzenleme mevcuttur.

İhale sürecinde, ihale dokümanını ve dolayısıyla teknik şartnameyi indiren istekli olabilecekler idare tarafından teslim edilmesi istenen araçları ve bunların hangi şartları sağlaması gerektiğini kontrol eder ve her bir istekli teklifini bu şartlara göre hazırlar. Buna göre söz konusu Teknik Şartnamenin 9. Yapılacak İşler ve Uygulanacak Esaslar başlıklı 9.1.4'üncü maddesinde; *Yüklenici, sözleşmenin imzalanmasına müteakip teknik şartnamede belirtilen araçları işe başlama tarihinden bir gün önce idareye yetkilendirilmiş komisyona (Kontrol teşkilatı) muayene için teslim etmek ve şartnameye uygunluk kontrollerini yaptırmak zorundadır. Araçlar idareye belirtilen sayıda ve idarenin belirlediği yerde teslim edilecektir.”* şeklinde düzenleme mevcuttur. Bu durumda teklif veren her bir istekli teknik şartnamenin 9'uncu maddesinde belirtilen “şartnameye uygun ve belirtilen sayıda” aracı teslim etme yükümünü kabul etmiş sayılmaktadır. Yani istekli olup ihale üzerine kalan yüklenici verdiği teklifle ve şartnamenin her bir hükmüyle bağlı olacaktır.

Yapılan incelemede, işe başlama tarihi olan 01.10.2024 tarihinde İdare tarafından, Araç ve İş Makinesi Kiralama Hizmet Alım İş'i kapsamında teslim edilmesi gereken 518 araçtan 516 adet aracın teknik şartnameye uygun olduğu ancak 1 adet kombine kanal temizleme aracı ile 1 adet katı sıvı emici aracın teslim alınamadığı, bu hususla ilgili yükleniciden ivedilikle izahatın yapılmasının istendiği görülmüştür. Buna karşılık olarak Yüklenici tarafından aynı tarihte “Araçların bilindiği üzere işin şartnamesinde belirtilen özelliklerde piyasada hazır halde temininin mümkün olmadığı, bu nedenle istenen özelliklere göre üst ekipmanların imalatının yaptırılması gerektiği, bazı parçaların ise yurtdışından temin edilmesi gerektiği, tüm bu sebeplerle Ocak 2025'te teslim edileceği” belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde ihalenin hem rekabet hem de saydamlık ilkelerini ihlal ettiği düşünülmektedir.

Şöyle ki; 2 aracın yüklenicinin belirttiği gibi (“bilindiği üzere”) temini mümkün değilse İdare tarafından ihalede bu araçlara yer verilerek rekabetin engellendiği değerlendirilmektedir. Zira doğal olarak ihalede piyasadaki temini mümkün olmayan araçlar bulunması durumunda istekli sayısı yalnızca ihale üzerinde kaldığında teslim edilemeyecek araçlar için herhangi bir yaptırıma tabi olmayacağından emin olan yüklenici için anlam ifade edecektir. Nitekim yüklenici 2 aracın teknik şartnameye uygun bir şekilde elinde mevcut olmamasına rağmen ihaleye teklif vermiş ve teslim yükümü altına girmiştir. Ancak işe başlama tarihi olan

01.10.2024 tarihinden yüklenicinin söz konusu 2 aracı teslim için belirttiği Ocak/2025 tarihine kadar 123 günlük süre için (31 Ocak tarihinde teslim ettiği varsayıldığında.) sözleşmede özel ve ağır aykırılık halleri Tip Sözleşmeye aykırı olarak boş bırakıldığından, yüklenici muhtemel yaptırımlardan biriyle karşı karşıya kalmamıştır.

Eğer İdare 2 aracı yüklenicinin iddia ettiğinin aksine piyasadan temini mümkün araç olarak görmekte ise yükleniciden izahat istendikten ve yüklenicinin araçları teslim edemeyeceğini belirttikten sonra neden bir yaptırım olmaksızın bu açıklamayı kabul ettiği sorusu sorulacaktır. Söz konusu 2 aracı diğer 516 araçtan ayıran teslim koşulları ve/veya yüklenicinin açıklamasının kabul edilme kriteri açık olmayıp belirsizlik içermektedir. Zira herhangi bir isteklinin envanterinde bahse konu 2 araç veya diğer 17 gruptan herhangi bir grupta yer alan diğer araçlar mevcut olmadığı durumda yüklenici sıfatını kazanması halinde aynı durumun uygulanıp uygulanmayacağı açık/saydam değildir. Bu belirsizlik durumunun ceza yaptırımına muhatap olmamak için sözleşmeye teklif vermeyen firmalar (Ceza yaptırımlarını düzenleyen teknik şartnamenin 16'ncı maddesinin Tip Sözleşmeye uygun olamaması dolayısıyla 4 firma şikâyet başvurusunda bulunmuştur.) ortaya çıkardığı düşünüldüğünde İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden saydamlık ve rekabet ilkelerinin ihlal edildiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, geç teslim edilen 1 adet Kombine Kanal Temizleme Aracı ve 1 adet Katı Sıvı Emici Araçları kamu zararı oluşmaması için Teknik Şartnamenin 9.5.1. maddesi uyarınca ceza olarak 1.189.854,40 TL firmanın hakedişinden kesildiği, mevzuata ve olası değişikliklerine uyum konusunda azami hassasiyet gösterilerek bulguda belirtilen önerilere uyulacağı belirtilmiş ise de 123 gün boyunca 2 aracın teslim edilmemesi karşılığında bulgudan sonra kesilen ceza yalnızca teknik şartnamede belirtilen cezaya ilişkindir. Görüleceği üzere B başlıklı bulgumuzda da belirtildiği gibi özel ve ağır aykırılık hallerinin düzenlenmemesi neticesinde yüklenicinin, edimin asıl konusu olan araç teslimini gerçekleştirmediğinde yalnızca teknik şartnamede belirtilen genel bir yaptırımla karşılaşıldığı görülmektedir. Bu şekilde yapılacak bir uygulamayla, teslim edilmeyen araç sayısı ile bu araçların teslim edilmediği günlerin sayısının herhangi bir önemi kalmayacak, başka bir deyişle 1 adet aracın 1 gün eksik verilmesiyle, 100 adet aracın 200 gün eksik verilmesi arasında yüklenicinin muhatap olacağı ceza açısından bir fark oluşmayacaktır. Ayrıca İdarenin ihtiyacı olan 2 aracın 123 gün teslim edilmemesi karşısında, Sözleşmede boş bırakılan hükümler sebebiyle yükleniciye sadece teknik şartnamede belirtilen genel ceza uygulanmış diğer yaptırımların uygulanmasının yolu kapanmıştır.

Sonuç olarak, İdarenin yapacağı ihalelerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden saydamlık ve rekabet ilkelerini ihlal eden hükümlere veya uygulamalara yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: Abone Sözleşmeleri Olmayan Mesken ve İş Yerlerine Su Hizmeti Verilmesi

İdare ile imzalanan abonelik sözleşmesi olmadığı halde fiilen su tüketimi bulunan abonelikler bulunduğu görülmüştür.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun “Tarife Tespit Esasları” başlıklı 23’üncü maddesinde, tarifelerin tespiti ile tahsilatla ilgili usul ve esasların bir yönetmelik ile belirleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Anılan hükme dayanılarak ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği’nin “Abone olma koşulları ve uygulama esasları” başlıklı 33’üncü maddesinde; su kullanılan yerde suyu fiilen tüketen gerçek veya tüzel kişilerin su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanmak için idareye başvurarak abone sözleşmesi yapmalarının şart olduğu, tahliye edilip sözleşmesi feshedilen bir yerde yeni abone sözleşmesi yapılmaksızın su kullanılması halinde, mevcut aboneliğin suyu kesilerek 29’uncu madde hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “Usulsüz su kullanımı” başlıklı 29’uncu maddesinde; “*Daha önceki abonenin sözleşmesini feshetmesi nedeniyle isimsiz düzenlenen veya kendi adına abonelik sözleşmesi olmadan başka abone adına düzenlenen ödeme bildirimlerinin ödenmesi suretiyle su tüketilmesi halinde; İdarece, fiili kullanıcıya İdareye başvurarak kendi adına yeni abone sözleşmesi yapması, aksi halde suyun kapatılacağı hususlarını içeren süreli ihtar gönderilir. Bu bildirimde verilen süre sonunda ilgili tarafından İdareye abonelik sözleşmesi yapılması için başvuruda bulunulmaması halinde aboneliğin suyu kullanıma kapatılır.*” denilmektedir.

Yukarıda yer alan hüküm ve açıklamalardan, fiilen su tüketen gerçek ve tüzel kişilerin ASKİ Genel Müdürlüğüne başvurarak abonelik sözleşmesi yapmalarının şart olduğu aksi durumda usulsüz su kullanımı nedeniyle İdare tarafından aboneliğin suyunun kapatılacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, abonelik sözleşmesi bulunan gerçek ve tüzel kişilerle birlikte 2024 yılsonu itibarıyla İdare ile herhangi bir abonelik sözleşmesi bulunmadığı halde fiilen su tüketimi

bulunan mesken ve işyeri abonelikleri olduğu tespit edilmiştir. Bu aboneliklere ait faturalar isimsiz bir şekilde abone numarası üzerinden gönderilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, ASKİ Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği hükümleri gereği, hesabını kapatan aboneliklere aparatlama ve sayaç sökme yoluyla hizmet kesintisi yapıldığı, 5216 ve 6360 sayılı Kanunlar gereği su ve kanalizasyon hizmetleri ASKİ'ye devredilen belde ve belediyelerden aktarılan verilerde eksik olan aboneliklere abone bilgilerini güncellemesi gerektiği yönünde uyarı yapıldığı, gerekli çalışmaların sürmekte olduğu belirtilmiştir.

Kurumun bilişim sistemlerinden çekilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde, 2024 yılsonu itibarıyla çeşitli nedenlerle ASKİ Genel Müdürlüğü ile aktif abonelik sözleşmesi bulunmayan ancak su tüketimi görülen, lütfen abone olunuz şeklinde fatura gönderilen abonelikler olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, su bedeli İdare tarafından belirlenen tarife göre kişi ile İdare arasında düzenlenen abone sözleşmesi uyarınca tahsil edilmektedir. Yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümleri gereği su hizmeti verilmesi ve karşılığı olan bedellerin tahsil edilmesinde abonelik sözleşmelerinin yapılması aksi durumda suyun kullanıma kapatılması gerekmektedir.

BULGU 6: Yeni İmalat ve Yenileme Çalışmalarına İlişkin Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Alınmaması

ASKİ Genel Müdürlüğünce su ve kanalizasyon tesislerine yönelik yeni hat veya tadilat gibi harcamalarda bulunulmasına karşın bu tesislerin harcamalarına katılma payları yeni imalat ve yenileme çalışmasından istifade eden mülk sahiplerinden tam olarak alınamamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanan mülk sahiplerinin, bu hizmetler için yapılan harcamalara katılımını düzenlemektedir.

Kanun'un 88'inci maddesinde su ve kanalizasyon idarelerince yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı (yenileme, genişletme vb.) halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, su tesisleri harcamalarına katılma payı alınacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla su ve kanalizasyon hatlarının yapılması veya yenilenmesi durumlarında, daha önce yapılan (eski) yatırımlar sebebiyle ilk abonelik esnasında mülk sahibinden alınan harcamalara katılma paylarından ayrı olarak yeni yapılan veya yenilenen hatlardan istifade eden kullanıcıların (mülk sahiplerinin) tamamından harcamalara katılma payı alınması

gerekmektedir. Bu suretle yeni yapılan veya yenilenen hatların harcamalarına katılma paylarından kaynaklanan yükün sadece abone olan mülk sahiplerine yansıtılmasının önüne geçilebilir. Zira bu yeni hattan yeni (ilk) abone olan mülk sahipleriyle beraber, önceki yıllarda eski hat için katılma payını ödeyen ve mülk sahipliği devam eden kişiler de faydalanmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun yukarda açıklanan 88'nci maddesi hükümlerine göre, belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması ya da mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınması zorunlu bulunmaktadır. 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Gelirler" başlıklı 13'üncü maddesiyle de su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan alınacak katılma payları su idarelerinin gelirleri arasında sayılmıştır. İdare tarafından yapılan su ve kanalizasyon tesislerinden faydalanacak olan yeni abonelerden katılma payı alınmakla birlikte, eski abonelerden bu pay alınmamaktadır. Oysa aynı tesisi kullanan tüm aboneler yatırım harcamalarına katılmak durumundadır.

Yeni yapılan inşaatların kanal katılım bedelleri yapı ruhsatı aşamasında alınmaktadır. Ancak, yeni bir hat yapılması veya mevcut hattın yenilenmesi durumlarında yasanın ilgili maddeleri hükümlerince hizmetten yararlanan taşınmaz sahiplerinden su ve kanalizasyon tesislerine katılma payı alınması için gerekli çalışmalara da başlanılmalıdır.

Kamu İdaresi bulgumuza iştirak etmekle birlikte; su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının yapı ruhsatı aşamasında tahsil edilmekte olduğu, mevcut bina maliklerinden yapılan yatırım bedelinin tahsili konusunda hizmetten yararlanan maliklerin tespitinde yaşanan problemler nedeniyle çalışmaların devam etmekte olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yeni bir hat yapılması veya mevcut hattın yenilenmesi gibi iki durumda da harcamalara katılma paylarının kamu idaresince ilgili mevzuat hükümleri ve hizmetten faydalanma esası çerçevesinde ilgililerinden tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kurum personel işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde; Kurumda çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle yüksek miktarda birikmiş yıllık izin süresi bulunan kişilerin olduğu tespit edilmiştir.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde şartları taşıyan işçilere yıllık ücretli izin verileceği ve bu izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 59'uncu maddesinde ise iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlere ilişkin çeşitli hususların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği hüküm altına alınmış, bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesinde hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya yukarıda belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 ve 2024/7 sayılı genelgelerde de; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti esas alınarak hesaplanmaktadır. Bu ise söz konusu işçiye yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemelerde Kurumda görev alan kadrolu 168 işçiden 66'sının 100 ile 200 gün arasında, 19'unun 201 ile 300 gün arasında, 7'sinin 301 ile 400 gün arasında ve 1 işçinin de 400 günden fazla kullanmadığı birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. 31.12.2024 tarihi itibarıyla izni bulunmayan bir işçi hariç 167 işçinin toplam 21.086 gün birikmiş yıllık izni bulunmakta olup kullanılmayan bu yıllık izinlerin 2024 yılı ücret tutarları ile Kuruma maliyeti yaklaşık olarak 19.000.000 TL'dir.

Kamu İdaresi cevabında; hizmet verilen alanın büyük olması, işin devamlılığının esas olması, dönem dönem yaşanan kuvvetli yağışlar gibi nedenlerle işçilerin tecrübe ve yetkinliklerine ihtiyaç duyulduğu, işçilerin dinlendirilmesi de sağlanarak hak etmiş oldukları yıllık izinlerin kullandırılması yönünde genelgeler yayımlanarak 2024 yılında işçilere ortalama olarak 30 gün yıllık izin kullandırıldığı, İdarenin, bulgumuzda belirtilen idari para cezasına 2024 yılında muhattap olmadığı, işçiler tarafından yıllık izin konusunda CİMER vb kanallardan yapılmış bir şikayet bulunmadığı, birikmiş izinlerin yaklaşık maliyeti olarak bulgumuzda 19.000.000,00 TL tutarının belirtildiği ancak 2024 yılında 40 işçiye ödenen izin ücretlerinin toplam 4.645.865,37 TL olduğu, bulgumuzda belirtilen 21.086 gün birikmiş yıllık iznin 10.503 güne kadar düşürüldüğü, ilgili mevzuat ve Cumhurbaşkanlığının Tasarruf Tedbirleri Genelgesi hükümleri doğrultusunda hizmette aksama meydana gelmeyecek şekilde birikmiş yıllık izinlerin 3 yıl içerisinde planlı olarak kullandırılacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresinin bulgumuza iştirak ettiği anlaşılmakla birlikte; işçiler tarafından CİMER vb kanallar üzerinden yapılan bir şikayetin bulunmaması veya 2024 yılında Kuruma idari para ceza uygulanmamış olması Kamu İdaresi tarafından yapılan işlemleri, yukarıda detayları açıklanan mevzuat hükümlerine uygun hale getirmeyecektir. Diğer taraftan, bulgumuzda belirtilen birikmiş izinlerin Kuruma toplam yaklaşık maliyeti tutarı olan 19.000.000,00 TL, yalnızca 2024 yılında emekli olan personele ödenecek izin ücretlerini değil Kurumdaki tüm işçiler için 2024 yılsonu itibarıyla hesaplanan yaklaşık maliyeti ifade etmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Kurumda çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Kuruma ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 8: Faaliyeti Olmayan Daire Başkanlığı Kadrolarına Atama Yapılması

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde herhangi bir faaliyeti bulunmayan daire başkanlığı kadrolarına mevzuata aykırı olarak atama yapıldığı görülmüştür.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'te belediye, bağlı kuruluş ve mahalli idare birliklerinde personel istihdamına ilişkin düzenlemeler yapılmış olup belli başlı standart ve esaslara da yer verilmiştir. İlgili Yönetmelik'in “Kadroların Tespiti” başlıklı 9'uncu maddesinde “... *Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz. Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975 unvan kodlu “Daire Başkanı” kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere; görev ve yetki alanı bu maddede belirtilen hükümlere uygun olarak atamaya yetkili amir tarafından belirlenir....*” denilmektedir.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenecek ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamayacaktır. Ayrıca (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975 unvan kodlu “Daire Başkanı” kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; bu kadrolar için ayrı ayrı olmak üzere görev ve yetki alanları atamaya yetkili amir tarafından belirlenecektir.

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresinin teşkilat şeması ve personel yapısı incelendiğinde İdarenin yukarıdaki Yönetmelik gereğince norm kadro cetvellerini oluşturduğu fakat faaliyeti olan daire başkanlıkları yanında hiçbir faaliyeti olmayan 5 adet daire başkanlığının ihdas edildiği ve kullanıldığı görülmüştür.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca bir daire başkanlığının ihdas edilmesi durumunda bunun belirli bir görev, yetki organizasyonu olması gerektiği açıktır. Hiçbir faaliyeti, organizasyonu, personeli, bütçesi olmayan sadece kadro unvanları kullanılan daire başkanlıkları ihdas edilmesi mevzuata aykırıdır.

Kamu İdaresi cevabında, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in “Kadro ihdası” başlıklı 10'uncu maddesi gereği, Daire Başkanı kadrolarının Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.01.2018 tarih 63 sayılı

kararı ile ihdas edildiği, Daire başkanı kadrolarına, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Teşkilat ve personel" başlıklı 12'nci maddesi gereği, Genel Müdürün teklifi, yönetim kurulunun kararı ve Büyükşehir Belediye Başkanının onayı ile atama yapıldığı açıklanmış olup anılan Yönetmelik'in "*Daire Başkanı kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; bu kadrolar için ayrı ayrı olmak üzere görev ve yetki alanları atamaya yetkili amir tarafından belirlenecektir.*" hükmü doğrultusunda görev, yetki ve sorumluluk alanı net olarak belirlenmiş daire başkanlıklarına atama yapılabildiği gibi Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yürütmek üzere de atama yapılabildiği belirtilmiştir.

Bu nedenle, Kurum hizmetlerinin hızlı, etkin, verimli ve aksatılmadan yürütülmesi için ilgili Daire Başkanı kadrolarına atama yapıldığı, Sayıştay Denetim Raporunda yer verilen önerilerin dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün mevcut teşkilat şeması ve personel dağılımı incelendiğinde, teşkilat şemasında bulunmayan, görev yapan hiçbir personeli olmayan, faaliyeti ve bütçesi bulunmayan daire başkanlıkları olduğu görülmektedir. Bu daire başkanı kadrolarında bulunanların, daire başkanlığının teşkilat şemasındaki hiyerarşik konumu belli değilken, bütçesi bulunmazken, emrinde görev yapan personeli bulunmazken hangi görevleri ifa ederek Kurum hizmetlerinin hızlı, etkin ve verimli sunulmasına katkı sağladığı tam olarak anlaşılamamıştır.

Sonuç olarak, hiçbir faaliyeti olmayan sadece ismi daire başkanlığı olan kadroların ihdas edilmemesi ve bu kadro unvanlarının kullanılmaması gerekir.

BULGU 9: Tek Seferde İhale ile Temin Edilebilecek Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen ihale usulleriyle yapılması gereken bir kısım mal ve hizmet alımlarının ihale yapılmaksızın, parçalara bölünerek doğrudan temin yoluyla karşılandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Uygulanacak İhale Usulleri" başlıklı 18'nci maddesinde; açık ihale, belli istekliler arasında ihale, pazarlık usulü, ihale usulleri olarak sayılmış; ancak doğrudan temin suretiyle satın alma bir ihale usulü olarak sayılmamıştır.

Aynı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'nci maddesinde ise, idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli

kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiş olup aynı zamanda eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hükmüne yer verilmiştir.

Nitekim 11.07.2023 tarihli ve 32245 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ’in “Parasal limitler kapsamında yapılacak alımlar ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak alımlar” başlıklı 14’üncü maddesinde; *“Kanun’un 18’inci maddesinde öngörülen ihale usulleriyle temin edilmesi gereken ihtiyaçlar, parasal limitlerin altında kalacak şekilde adet, kısım veya gruplara bölünmek suretiyle temin edilemez.”* denilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin, taşıtların sigorta hizmet alımları, tesislerin ve taşıtların çeşitli bakım, onarım, malzeme ve hizmet alımları gibi bazı mal ve hizmet alımlarını, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda sayılan ihale usullerine başvurmak yerine, belirlenen parasal limitin altında kalmak amacıyla kısımlara bölerek aynı Kanun’un 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin usulü ile gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, ihtiyaçların açık ihale usulü ile giderilmesinin esas olduğu ancak mecbur kalınması durumunda diğer usullere başvurulduğu, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı’nın çalışma yönergesi hükümleri gereği, Genel Müdürlüğün tüm ihtiyaçları için mal ve hizmet alımları gerçekleştirdiği, Kamu İhale Genel Tebliği’nin *“Süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının kesintiye uğratılmadan temini”* başlıklı 20’nci maddesinde *“... Ancak yılın sonunda ya da ertesi yılın başında çıkılan ihalelerde önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzadığı durumlarda süreklilik arz eden bu alımların kesintiye uğratılmamasını teminen, ihale sonuçlandırılıncaya kadar geçecek süre içindeki ihtiyaçların 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (b) bendindeki “idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar” kapsamında değerlendirilerek, anılan madde hükmü ve 62 nci maddenin (ı) bendinde yer alan esaslar da dikkate alınarak aynı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ya da 22 nci maddesinin (d) bendinde belirtilen tutarlara kadar olanların bu maddelere göre temin edilebilmesi idarenin yetki ve sorumluluğundadır.”* denildiği, ihale itirazlarının süreci uzatması ve iptal edilen ihalelerden dolayı İdarenin süreklilik arz eden acil ihtiyaçları için 4734 sayılı Kanunun 22’nci maddesinin “d” bendi kapsamında alım yapıldığı ve ilgili mevzuata ve bulgumuzda belirtilen hususlara titizlikle uyulacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi bulgumuza iştirak etmekle birlikte; doğrudan temin yöntemiyle yapılan bulgumuza konu alımların Kamu İhale Genel Tebliği’nin 20’nci maddesinde belirtilen kapsamda yapıldığını belirtmişse de 2024 yılı içerisinde doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların

tamamının, yılın sonunda ya da ertesi yılın başında çıkılan ihalelerde önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzamasından kaynaklı olmadığı, yapılan alımların yılın farklı dönemlerine isabet ettiği görülmektedir.

Sonuç olarak, açık ihale usulü ile karşılanması gereken ihtiyaçların, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alınması açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiğinden; mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İstekli Teklifleri ile Birlikte Alt Yüklenici Kayıtlarının İstenilmesi Gerektiği Halde Bu Kayıtlar İstenilmeden İhale Yapılması

İhale dokümanı arasında bulunan Sözleşme Tasarısının 15'inci maddesi uyarınca ihale üzerinde kalan isteklinin alt yüklenici çalıştırılması talebinin sözleşme imzalanmadan önce ihale aşamasında tekliflerle birlikte alt yüklenici listesinin istenilmeden ihalenin sonuçlandırılması suretiyle ihalede saydamlık ve rekabet ilkelerinin ihlal edildiği görülmüştür.

Bazı yapım işleri ait Sözleşme Tasarısının 15'inci maddesinde;

“15.1. İdarenin onay verdiği alt yükleniciler ve yapacakları iş bölümleri:

Alt Yüklenici Yapacağı iş

.....

.....

.....”

kaydı konulmuştur.

Tip Sözleşmenin 15'inci maddesi dipnotunda;

(1)İsteklilerden tekliflerinde, alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmelerinin istenmemesi durumunda aşağıdaki metne yer verecektir:

“15.1. İhale konusu işte idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabilir.”

(2)İsteklilerden tekliflerinde, alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmelerinin istenmesi durumunda aşağıdaki metne yer verecektir:

“15.1. İdarenin onay verdiği alt yükleniciler ve yapacakları iş bölümleri:

Alt Yüklenici Yapacağı iş

.....
.....
.....”

denilmiştir.

Tip Sözleşme metninin 15’inci maddesi dipnotunda idare tarafından yapım işinde alt yüklenici çalıştırılmasına izin verileceğinin düşünüldüğü hallerde sözleşme tasarısının nasıl düzenleneceği belirlenmiştir.

Buna hükümlere göre isteklilerden teklifleri ile birlikte alt yüklenici adı ve yapacağı işlere ait kayıtların belirlenmesini istenmemesi halinde “*İhale konusu işte idarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabilir.*” ibaresinin Sözleşme Tasarısının 15’inci maddesine yazılması gerekmektedir.

Şayet İdare alt yüklenici ve yapacağı işleri önceden belirlemek istemekte ise, isteklilerden teklifleri ile birlikte alt yüklenici kayıtlarının istenmesini öngören dipnot hükmünün sözleşme tasarısının 15’inci maddesine yazacak olup bu defa istekliler çalışacakları alt yüklenici adları ile yapacakları işlere ilişkin bilgi ve belgeleri ihale aşamasında idareye sunacaktır. İhale kararından sonra alınan bu bilgilere göre sözleşmenin 15' inci maddesi düzenlenecektir.

Yapılan incelemede, Sözleşme Tasarısının 15’inci maddesinde alt yüklenici adı ve yapacağı işlere ait bilgilerin istenilmesi yönünde kayıtlara yer verilmişken istekli teklifleri kapsamında bu türden bilgi ve belgeler istenmemiş olup sözleşme imzalandıktan sonra yüklenicinin alt yüklenici taleplerinin doğrudan onaylandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, yasal düzenlemeler uyarınca gerçekleştirilecek ihalelerde bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ihale dokümanında yer verilen hükümlerin ihalenin işlemlerinin sonuçlandırılması sırasında uygulanmadığı bundan dolayı ihalede rekabet ve saydamlık ilkelerine aykırı işlem yapıldığı anlaşılmaktadır.

BULGU 11: Doğrudan Teminle Yaptırılan ve Belli Bir Süreyi Gerektiren Mal ve Hizmet Alım İşlerinde Sözleşme Düzenlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından doğrudan temin yoluyla yaptırılan bazı mal ve hizmet alımlarında işin gerçekleştirilmesinin belli bir süreye bağlı olduğu hallerde sözleşme düzenlenmesi zorunlu olmasına karşın sözleşme düzenlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesine göre mal alımları ile hizmet ve yapım/onarım işleri ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın piyasa araştırması yapılarak temin edilmesi mümkündür. Ayrıca şartname hazırlanması ve sözleşme imzalanma zorunluğu da bulunmamaktadır.

İhtiyaçların doğrudan temin yöntemi ile giderilmesinde teminat alınması, şartname hazırlanması ve işin sözleşmeye bağlanması idarelerin takdirinde olmakla birlikte, işin niteliği gereği bazı hallerde bu dokümanların hazırlanması zorunlu olabilmektedir.

11 Temmuz 2023 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in 4'üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin gerçekleşmesinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda Kanun'un 22'nci maddesi kapsamındaki alımların bir sözleşmeye bağlanması zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu bağlamda, işin gerçekleştirilmesinin belli bir süreye bağlı olduğu mal ve hizmet alım işlerinde mutlaka sözleşme düzenlenmesi zorunludur. Başka bir deyişle, işin gerçekleşme süresinin uzun veya kısa olmasıyla ilgi kurmaksızın belirli bir iş süreci gerektiren hizmet işlerinde yazılı bir sözleşme düzenlenmesi idare lehine olacaktır. İdare ile yüklenici arasındaki işin süresi dahil olmak üzere temel sözleşme kuralların kayıt altına alınması yapılan işlemlerin ispatı açısından önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede, doğrudan temin yoluyla yaptırılan bazı mal ve hizmet alımlarında işin gerçekleştirilmesinin belli bir süreye bağlı olduğu hallerde sözleşme düzenlenmesi zorunlu olmasına karşın sözleşme düzenlenmediği tespit edilmiştir. Örneğin; Atıksu Arıtma Daire Başkanlığı bakım onarım işleri ile mal alımlarında teknik şartname hazırlanmış fakat sözleşme imzalanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle, alım konusunun piyasadan hazır halde alınıp satılan mal alımı olması ve montaj gerektirmemesi hasebiyle işin ifa süresinden bağımsız olarak bazı

ihalelerde İdarece mezkûr alımın sözleşmeye bağlanma ihtiyacı görülmediği, bundan böyle doğrudan temin yoluyla yaptırılan mal ve hizmet alımlarında işin gerçekleştirilmesinin belli bir süreye bağlı olduğu hallerde sözleşme düzenlenmesi hususunda gerekli dikkat ve özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, mal alımlarına ait Teknik Şartnamede işin ifa süresinin belirlendiği alımlarda sözleşme imzalanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, doğrudan temin yöntemiyle ihtiyaçların karşılanmasında belli bir ifa dönemi gerektiren işlerde işin sözleşmesinin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Yapım İşlerine Ait İhale Dokümanları Arasında Uyumlu Olmayan Hükümlere Yer Verilmesi

Bölge İşletme Başkanlıklarınca ihalesi yapılan yapım işlerinde ihale dokümanları arasında birbiriyle uyumlu olmayan hükümlere yer verildiği görülmüştür.

Her üç Bölge İşletme Başkanlığınca “İçmesuyu ve Kanalizasyon Hatları Arıza Onarımı, Yenileme ve Yeni İmalat Yapım İş”lerinin ihale dokümanı hazırlanıp açık ihale usulü yüklenicisi belirlenmektedir. Bu işler birim fiyat sözleşmeye bağlanmakta olup sözleşme ekleri içinde birim fiyat tarifleri ile genel ve özel teknik şartnamelere yer verilmektedir.

Söz konusu teknik belgelerin incelenmesinden aşağıdaki çelişkili hükümler tespit edilmiştir;

-“Hendek Kazısı Yapılması” paçal birim fiyat tarifinde iksa bedelinin 1 m3 kazı bedeli içinde olduğu belirtilmişken Kanalizasyon İnşaatları Özel Teknik Şartnamesinin 7'nci maddesinde hendek derinliğinin 1,5 mt üstünde olan yerlerde iksa yapılması zorunlu görülmüş ancak 1.5 altında olan yerlerde iş emniyeti tedbirleri alınması yeterli görülmüştür. Dolayısıyla yapılan bütün kazı imalat bedelleri içinde iksa bedeli de bulunmaktadır. İşin doğasından gelen nedenle, idare 1,5 mt. (Örneğin hakedişlerde çokça yer alan 0,85 mt.) altında olan hendek kazısı için iksa bedeli olarak bir bedel ödenmesi düşünülemeyecektir. Bunun için zaten tüm emniyet tedbirlerinin alınması yüklenicinin yasal görevleri içindedir.

-“Q1000-1200 mm lik İç Çapta Baca Tabanı Elamanı ile Baca Tabanı Teşkili” iş kalemi tarifinde dolgu bedeli hem birim fiyata dahil edilmiş hem de birim fiyat içinde olmadığı belirtilmiştir. İmalat tarifinde;

“Projelere, teknik şartnamelere ve İdarenin talimatına uygun olarak müteahhit tarafından temin edilen malzeme ile şartnamesinde belirtilmiş esaslar dahilinde, mevcut hatlar üzerindeki bacaların yenilenmesine veya yeni imalat yapılmasına karar verilmesi halinde, mevcut zeminin cinsine göre gerekmesi halinde uygun araç kullanılarak m(teknik şartnamesine uygun şekilde) her cins kaplama malzemesinin sökülmesi, her cins zeminde kompresörlü kompresörsüz kazının yapılması hafriyatın kazı çukurundan dışarı atılmasını takiben, çıkan malzemenin çalışma alanından uzaklaştırılması, döküm sahasına boşaltmak üzere araca yüklenmesi ve nakliyesi dahil, atıksu- yağmursuyu Ø1000 mm baca tabanı elemanı ile baca tabanı teşkili yapım işidir. Zeminin ıslahı, zemin ıslahına uygun dolgu malzemesi serilmesi, tesviyesi, TSE standartlarına uygun her türlü deneyleri yapılarak idare tarafından kabul edilmiş ve işyerine getirilmiş Ø 1000 mm çapında hazır baca taban altlığı, arıza nedeniyle tekil baca yenilenmesinde veya mevcut hatta irtibatlandırmada giriş ve çıkış beton borusu veya HDPE borusunun temini ve baca tabanına irtibatı dahil yerine konulması veya imal edilmesi, baca tabanı kenarlarının uygun dolgu malzemesi ile doldurularak sıkıştırılması, baca tabanının imal yerinden işyerine nakli, her türlü yükleme, boşaltma, dahil, işçilik, alet-edevat, her türlü malzeme ve ekipman için yatay ve düşey taşıma ile yüklenici karı ve genel giderler dâhil ASKİ tip detaylarına uygun Ø 1000 mm çapında baca tabanı elemanı teşkili işidir.

Birim fiyata dahil olmayan masraflar: Her türlü zeminin kesilmesi, sökülmesi kazı, kazı nakli ve dolgu birim fiyata dahil değildir.

ÖLÇÜ: Projesinde ve/veya şartnamesinde belirtilen ve kullanılan adet cinsinden miktarıdır.

NOT: 1-Yenilenen bacalarda eski bacanın sökülmesi eski bacanın dıştan dışa çapı esas alınarak bir kenar kabul edilecek ve her baca kenarına 20 cm çalışma payı eklenerek bulunacak hafriyat miktarı m3 cinsinden ve kazı pozundan ödenecektir.

...”

denilmiştir.

Anlaşılabacağı üzere, muayene bacası yapılması imalatı tarifinde yenileme ve yeni imalat ayrımı yapılmaksızın dolgu imalatı bedelinin hem fiyata dahil olduğu belirtilmiş olup hem de birim fiyat harici olduğu ve ayrıca ödeneceği ifade edilmiştir.

-"Müteahhit Tarafından Temin Edilen Malzeme ile Q32-Q90 mm Çapta Her Cinsteki Abone Şube Hattı Onarımı" iş kalemi tarifinde; “Her çaptaki abone şube hattı üzerinde

meydana gelen arıza için; mevcut yol kaplamasının kesilmesi, sökülmesi, döküm sahasına boşaltılmak üzere araca yüklenmesi ve nakliyesi her türlü zemin derinlikte kazının yapılması çıkan malzemenin çalışma alanından uzaklaştırılması döküm sahasına boşaltılmak üzere araca yüklenmesi ve nakliyesi borunun arızalı kısmının kesilmesi aynı çapta Q PE 32 boru ile ek parçalarının temini, birleştirilmesi hava yapan hattın havalı komprasör ile havasının alınması, zemin iyileştirilmesinin yapılması, seçilmiş malzeme ile yataklama yapılması (boru üzeri 20 cm), boru imalatı tip detaylarına uygun olarak hendeğin doldurulması, imalat mahallinin kompaktör ile sıkıştırılması, her türlü yatay ve düşey taşıma gerekli olan her çapta PE 32 boru ile ek parçaları, malzeme zayıfatı, işçilik, alet-edevat, müteahhit karı ve genel giderler dahil 1 adet fiyatıdır...

NOT: ...2-Fittings malzemeler için ayrıca ödeme yapılmaz.”

denilmiş olup tarifte doğrudan küresel vana malzemesinden bahsedilmemiştir. Ancak ilgili pozun yaklaşık maliyete esas analizinde şebeke hattı onarımında sanki mecburiyet varmış gibi 1 adet vana malzemesine yer verilmiştir. Tarifin not kısmında ise, Fittings malzemelerinden bahsedilmiştir. Fittings malzemeleri bu alanda borunun bağlantı parçaları demektir. Bu bir çok ek parçalar (dirsek,T, maşon, vb.) olabilir. Dolayısıyla hangi ek bağlantı parçası kaç adet kullanılacak belli değildir. İş kalemi tarifi belirsiz bırakılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, gerçekleştirilecek yapım işleri ihalelerinde bulguda belirtilen konu hakkında gerekli hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yürüttüğü içmesuyu ve kanalizasyon hatları onarım, yenileme ve yeni imalat işlerinde tek ihale dokümanı olan tarifler ile teknik şartnameler arasında uyumlu olmayan hükümler olmasının kamu yararı açısından riskler barındırdığı dikkate alınarak ihale dokümanlarına birbiriyle örtüşen hükümlerin konulması gerekmektedir.

BULGU 13: Bazı Yapım İşlerinde İhale Öncesi Tamamlanması Gereken İş ve İşlemlerin İhaleden Sonra Ortaya Çıkması Nedeniyle Yapının Geç Hizmete Girmesi

Yapım işlerinde uygulama projelerinin hazırlanmasındaki eksiklik ve aksaklıklar sebebiyle sonradan ortaya çıkan iş ve işlemler nedeniyle İdarenin ek mali külfete katlandığı ve yapının geç hizmete girdiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinde, yapım işlerinde arsa temin edilmeden, imar işlemleri tamamlanmadan, uygulama projesi yapılmadan ihaleye

çıkılamayacağı, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesinde; "...*yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;*

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması, Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir." denilmektedir.

Uygulama projesi, 4734 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, "*Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje*" olarak tanımlanmıştır.

4735 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin (a) bendinde; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmenin, uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden akdedileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir yapım işinde öncelikle amaca uygun bir arsanın seçilmesi gerekmektedir. Arsanın tüm özelliklerini içeren, zeminin yapısı ve özelliklerine ilişkin harita, zemin ve temel etüdü raporlarının ihaleye hazırlık aşamasında düzenlenmesi gerekmektedir.

Yapım işinde ihaleden sonra uygulama projesinin gerçekleştirilebilmesi için, ihale öncesi proje aşamasına yeterli zaman ayırarak, gerekli çalışmalar titizlikle yürütülmeli, her detay göz önünde bulundurulmalıdır. İhaleden önce uygulama projelerinin ve mahal listelerinin ayrıntılı bir biçimde hazırlanması, ihaleden sonra değişikliğe imkan vermeyecek nitelikte olması gerekir. Bu nitelikleri taşımayan bir projeye ihaleye çıkılması, sözleşmenin uygulanması aşamasında da ciddi sorunların doğmasına neden olacaktır. Ayrıca ihale dokümanındaki teknik içerikli belgeler (uygulama projesi, mahal listesi ve teknik şartname) anahtar teslim götürü bedelde, birbirinin tamamlayıcısı niteliğinde olacağından, bu belgeler arasında bir çelişki veya tereddüt olmaması gerekmektedir.

İş artışlarında İdare, ihale öncesi çalışmalardan başlayarak ihale sürecindeki bütün işlemlerini 4734 sayılı Kanun'a uygun olarak gerçekleştirecek, bu kapsamda her türlü özen ve çabayı gösterecek, tüm bunlara rağmen işin devamı sırasında önceden öngörülmeyecek ilave iş/imalat ortaya çıkarsa mevzuatta belirtilen sınırlar içerisinde kalarak artışa konu işleri aynı yükleniciye sözleşmedeki şartlarla yaptırabilecektir.

Yapılan incelemede, yapım işlerinde ihtiyaç programlarının hazırlanması, yapım ihaleleri öncesinde hizmet alımı şeklinde yapılan çalışmalarda uygun yapı malzemesinin seçilmemesi, uygulama projeleri için yeterli zaman ayrılmaması nedeniyle sonradan ihtiyaçların ortaya çıktığı görülmüştür.

İhale öncesinde ortaya çıkan tüm bu eksiklik ve aksaklıklar ihaleden sonraki yapım aşamasında, planlanabilecek, öngörülebilecek ve projelendirilebilecek iş/imalatların makul ölçüler üzerinde proje değişikliği yapılmak suretiyle iş artışı kapsamında yükleniciye yaptırılmasına ve bunun için süre uzatım kararlarının alınmasına ve ilave fiyat farkı ödenmesine yol açmakta, dolayısıyla anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulünün amacına ve işlevselliğine ters düşen uygulamalara mahal vermektedir. Özellikle ihale öncesindeki projelendirme sürecinde süre ve içerik açısından gerekli özenin gösterilmemesi sonucunda projelerin sağlıklı hazırlanmaması, İdarenin ilave bir mali bir külfete katlanmasına neden olduğu gibi, acil ihtiyacı olan yapıları geç kullanıma almasına da sebebiyet vermektedir.

Örneğin, "Beypazarı İçme Suyu Arıtma Tesisı Yapım İşı"nde; ham su ve temiz su depolarındaki kot farklarının ihale eki projede dikkate alınmaması sonucu proje değişikliğine gidilmesi, yeni imal edilen ham su ve temiz su hatları ile mevcut ham su ve temiz su hatları bağlantı yapılmasıyla ilgili verilerin ilk projede olmaması nedeniyle bunun için yeni proje hazırlanması gibi sebeplerle ve diğer bazı gerekçelerle süresi 350 gün işte toplam 270 gün (100+130+40) süre uzatımı verilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, yapılan ihalelerde, ihaleden sonra ortaya çıkan öngörülemeyen durumlar karşısında Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21'inci maddesi ile 41'inci dikkate alındığında ihaleden sonra ortaya çıkması nedeniyle yapının geç hizmete girmesi gibi bir durumun söz konusu olamayacağı,

Bulguda konu edilen "Beypazarı İçme Suyu Arıtma Tesisı Yapım İşı" proje aşamasında alınan su numuneleri ile inşaat aşamasında ham su kalitesindeki farklılıklar gösterdiği,

İlgili Yönetmelik gereğince su kalitesinin sağlanması için projede belirlenen membranın değiştirilmesi gerektiği,

İşin ileri teknoloji içeren bir arıtma tesisi olmasından dolayı uygulama aşamasında çıkan teknik zorunluluklar doğrultusunda tesisin daha verimli ve kaliteli işletilebilmesi gibi gerekçelerle projede değişikliğe gitme zorunluluğu olduğu,

Yapım İşleri Genel Şartnamesine 12'inci maddesinde uyarınca "Beypazarı İçme Suyu Arıtma Tesisi Yapım İş'i"nde; süre uzatımı ve keşif artışı verildiği,

Yapım işlerinde ihale öncesindeki iş ve işlemlerde gerekli özenin gösterileceği, mevzuatın uygun gördüğü zorunlu durumlar dışında mahal verilmemesi için gerekli tedbirler alınacağı,

İfade edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 24'üncü maddesinde belirlenen şartlar oluştuğunda iş artışı/eksilişi yapmak idarelere tanınmış bir imkandır. Yapım İşleri Genel Şartnamesine 12'inci maddesinde sözleşme eki projelerde yapılacak değişikliklerin yapının hizmete girmesine doğrudan engel nitelikteki imalatların olmasını gerekmekte olup aksi takdirde proje bütünlüğünün bozulacağı ve ihalede saydamlılığın etkileneceği aşikardır.

Genel Müdürlük yapım işlerinin hemen hemen tümünde imalat değişikliği yapılmıştır. Sözleşme konusu dışındaki imalatlar sözleşmeye dahil edilmiştir. Örneğin prefabrik depo yapımı işinde çelik boru döşeme iş yapılmıştır.

Beypazarı İçme Suyu Arıtma Tesisi Yapım İşinde membran değiştirilmesi teknik zorunluluk kaynaklı olduğu doğrudur. Ancak diğer imalat değişiklikleri ihaleden önce çalışmaların eksik yapılmasından kaynaklanmıştır.

Yukarda belirtildiği üzere, yapım işlerinde ihale öncesindeki iş ve işlemlerde gerekli çalışmaların yapılmaması nedeniyle süre kaybı ve iş artışlarına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, yapım işlerinde ihale öncesindeki iş ve işlemlerde gerekli özenin gösterilmesi, yapıların zamanında kullanıma alınması, proje değişiklikleri, iş artışları, süre uzatımları ve ilave ödenen fiyat farklarına mevzuatın uygun gördüğü zorunlu durumlar dışında mahal verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 14: İhale Dokümanında İhzar Edilecek Malzeme Listesine ve Fiyatlarına Yer Verilmemesi ve İş Programında İmalat Bedellerinden Ayrı Olarak İhzarat Bedeli ile İlgili Bilgilerin Gösterilmemesi

Kamu İdaresi tarafından yürütülen yapım işlerinde, işe ait birim fiyat tarifleri uyarınca teklif edilen fiyatın belli oranlarına göre ihzarat bedeli ile bundan kaynaklanan fiyat farkının ödendiği ancak işe ait ihale dokümanında ihzar edilecek malzeme listesine ve fiyatlarına yer verilmediği, sözleşme imzalandıktan sonra iş programında ihzarat bedeli ödemesine konu malzemelerle ilgili bilgilerin (malzeme cinsi, miktarı, şantiyeye gelme zaman aralığı) bulunmadığı görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın "İhzarat uygulaması" başlıklı 8'inci maddesinde; birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan işlerde kullanılan malzemelere ihzarat bedelinin ödenebilmesi için ihzarat bedeli ödenecek malzemelerin listesinin ve fiyatlarının ihale dokümanında gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu malzemelere iş programına uygun olarak ihzar edilmesi halinde fiyat farkının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

İvedik-Polatlı Arası İçmesuyu İsale hattı İş'i'ne ait sözleşmenin 12'nci maddesinde iş programında iş kalemleri, aylık imalat ve iş miktarları, ihzaratı, yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımının gösterileceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 17'nci maddesinde; ihzarat ödenmesi öngörülen işlerde iş programlarının imalat ve ihzarat iş programı olarak düzenleneceği, ihzaratın iş programlarına uygun yapılacağı ve iş programlarında gösterilenden fazla yapılan ihzaratın bedelinin hakedişe konulamayacağı hükmü bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, ilgili imalat kalemi birim fiyat tarifleri notları kısmında, iş kalemi birim fiyatının %25'i kadar tutarın malzemenin şantiyeye gelmesiyle ödeneceği ifade edilmiş olup malzeme listesi ile fiyatları ihale dokümanında ayrıca belirtilmemiştir. İş programında ise ihzaratla ilgili hiç bilgiye yer verilmemiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda bahsedilen "İvedik-Polatlı Arası İçmesuyu İsale Hattı İş'i"nde Sözleşme, İdari Şartname ve eklerinde ihzarata yönelik herhangi bir madde bulunmadığı, iş kapsamında yapılan çelik boru döşeme işlemlerinin paçal fiyatında ödeme pursantajı gibi değerlendirilmesi gerektiği, söz konusu ödeme çelik borunun depolama alanına

indirilen değil ektteki fotoğrafta da görüleceği üzere sahaya döşemeye hazır olarak getirilen boru sebebiyle olduğu belirtilmiştir.

Her ne kadar idare cevabında çelik boru döşeme işlemlerinin paçal fiyatında ödeme pursantajı gibi kabul edildiği belirtilmekte ise de işe ait hakediş raporlarında yapılan imalat bedelleri ayrı ihzarat bedelleri ayrı ödenmiştir. İdare uygulaması da aslında göstermektedir ki paçal birim tarifinde öngörülen ödeme ihzarat bedeli ödemesidir. Çünkü malzeme iş başına getirildiğinde henüz hendeğe döşenmemesine rağmen bedelinin bir kısmı ödenmektedir.

Bulguda değinilen husus esasında ödemenin ihzarat ödemesi olduğu ancak bunun sözleşmede açıkça yer verilerek yapılmadığı yönündedir.

Sonuç olarak, İdarenin yürüttüğü yapım işlerinde ihzarat bedeli ödenmesi halinde, ihale dokümanında ihzar edilecek malzeme listesine ve fiyatlarına yer verilmesi ayrıca sözleşme imzalandıktan sonra ihzarat bedeli ödemesine konu malzemelerle ilgili bilgilerin iş programına işlenmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Sözleşmede Belirtilen Proje Alanı Dışında ve Başka İlçe Sınırları İçerisindeki İşlerin İş Artışı Kapsamında Yaptırılmaları

İdare tarafından yapılmakta olan yapım işlerinde sözleşme imzalandıktan sonra sözleşmede belirtilen vaziyet planı dışında ve başka ilçe sınırları içerisindeki işlerin iş artışı ile iş kapsamına alındıkları görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlığı altında yer alan, 24'üncü maddesinde;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a)Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b)İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin

% 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nde “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti” başlığı altında yer alan 9’uncu maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde;

“Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması; 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 zorunludur.

b) Proje zorunluluğu; 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 gerekir.” hükümleri yer almaktadır.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun yukarıda belirtilen madde hükümleri uyarınca, sözleşme öncesinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içerisinde kalması gerekmektedir. Bu durumda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun konuyla ilgili hükümleri uyarınca, bir işte yer değişikliği söz konusu olduğunda bu değişiklik nedeni ile mukayeseli hesap yapılarak sözleşme bedelinin üzerinde bir ödeme yapılmasına imkan bulunmamaktadır.

Ayrıca İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde ihale sonrasında ihale sınır değişiklikleri ile inşaat sahalarının değiştirilmesi, ilk ihalede teklif edilen işin kapsamını ve mahiyetini değiştirebilecektir. Şöyle ki; Yapım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin yukarıda belirtilen hükümleri çerçevesinde ihale öncesinde yaptırılan arazi çalışmaları, zemin etüdları ve projeler yeni alanlar için geçerli olmayabilecek dolayısı ile teklif edilen işin şartları değişmiş olabilecektir.

Örneğin; İdare tarafından 17.05.2022 tarihinde ihale edilen “53 Adet Prefabrik İçme Suyu Deposu Yapım İşi” projesiyle imalat yerleri ile ilgisi bulunmayan K. Kazan’da 1.002 metre 2200 mm çapında çelik boru döşenmesi işi ile Elmadağ’da Ara Terfi Merkezi İnşaatı yeni birim fiyatlarla ve iş artışı kapsamında yaptırılmış olup toplamda 188 gün süre uzatımı verilmiştir. Sözleşme bedeli 22.873.120,00 TL olan bu işte 12.896.361,38 TL yeni birim fiyatlarla imalat artışına gidilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, yapım işleri sözleşme tasarılarının 33.1.10 maddesinde “*...İdarenin yazılı ve sözlü uyarılarına rağmen (mücbir sebepler hariç) gösterilen yerlerde çalışmak zorundadır.*” şeklinde düzenlemiş olduğu,

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21’inci maddesi hükmü çerçevesinde idareyi külfete sokmaksızın proje alanı dışında ve başka ilçe sınırları içerisindeki işlerin iş artışı kapsamında yaptırılabilceği kanaatinde oldukları,

53 adet prefabrik içmesuyu deposu yapım işine ilişkin olarak; mağduriyetin bir önce giderilmesi ve Ankara’ya su veren diğer Çamlıdere ve Kesikköprü hatlarında herhangi bir arıza olması durumunda Ankara genelinde susuzluk yaşanılacağı ihtimali göz önüne alınarak ve olası daha büyük sıkıntıyla karşılaşılması için yapılacak olan imalatların daha hızlı olması ve daha uygun getirilmesi adına 2200 lük çelik boru döşenmesi işinin sözleşmenin 24’üncü maddesi uyarınca iş artışı kapsamında yaptırıldığı,

Elmadağ ilçesindeki susuzluk mağduriyetin bir önce giderilmesi terfi merkezi binasının devam eden iş kapsamında yaptırılmış olduğu planlamaya yönelik hususlarda dikkat edileceği, belirtilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, 4735 sayılı Kanunun 24’üncü maddesinde ilave yaptırılacak işlerin aynı sözleşme içinde aynı yükleniciye yaptırılması belli koşulların oluşmasına bağlanmıştır. Bunlar öngörülemeyen nedenlerle iş artışı olması, ek işlerin aynı proje içinde kalması ve ek olarak yaptırılacak işin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılması teknik ve ekonomik olarak mümkün olmamasıdır.

Sö konusu yapım işinde iş artışı için kanunda belirtilen şartlardan hiç birisi bulunmamaktadır. Prefabrik içmesuyu deposu yapım işi kapsamında çelik boru döşenmesi imalatı tamamen proje dışındadır. İdarenin önceden öngörmesiyle ilgili değildir. Daha ekonomik olarak yaptırıldığına da kanıtlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde işlerin; sözleşmelerine esas projeleri içinde yer almayan hatta ilçe sınırlarının da dışındaki yeni işlerin iş artışı kapsamında yaptırılması, bir kısım işlerde de sözleşme kapsamındaki iş eksilişi yapılan iş kısımlarının yerine sözleşmelere dahil edilmeleri ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup bu nitelikteki ilave işlerin ayrı ihaleler kapsamında yaptırılmaları gerekmektedir.

BULGU 16: Yapım İşlerinde Yaklaşık Maliyetin Doğru ve Gerçekçi Olarak Hazırlanmaması

Kamu İdaresi tarafından yürütülen yapım işi ihalelerinde, yaklaşık maliyetin mevzuatta öngörülen hükümlere göre hazırlanmaması nedeniyle yaklaşık maliyet tutarının doğru ve gerçekçi belirlenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 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 yaklaşık maliyetin hesaplanacağı ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği,

9'uncu maddesinde, yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas imalat miktarlarının tespiti için öncelikli olarak;

-kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olmasının zorunlu olduğu,

-bina işlerinde dışındaki diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerektiği,

-kesin projelere dayalı olarak işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listelerinin hazırlanacağı,

-ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağını belirlemenin amacıyla birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi şeklinde metraj listelerinin düzenleneceği,

-kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde, idarelerin iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü yeri ve şeklini, birimini, birim fiyata dahil

ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde teknik olarak açıklayan birim fiyat tariflerini hazırlayacağı,

belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde de yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespitinde hangi kaynakların kullanılacağı ifade edilmiş, belirtilen fiyat ve rayiç kaynaklarından birinin, birkaçının veya tamamının herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabileceği belirtilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında da iş kalemi ve malzeme rayici bazında yapılacak piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde iş, imalat ve/veya malzemenin yapımcılarından, üreticilerinden, ana bayilerinden, toptancılarından, yetkili satıcılarından ve satıcılarından fiyatlar veya proforma faturalar alınmak ve gerekli karşılaştırmalar yapılmak suretiyle uygun fiyatların belirleneceği ifade edilmiştir.

Bu hükümlere göre, yaklaşık maliyete esas teşkil edecek miktar tespitlerinin sağlıklı yapılabilmesi için işin niteliğine uygun teknik çalışmaların tamamlanmış ve yaklaşık maliyetin bu teknik çalışmalara dayandırılması gerekir. Bu teknik çalışmaların yapılması gerektiği Kanun'un 62'nci maddesinde de belirtilmiştir.

Yaklaşık maliyetle ilgili miktar tespitlerinin sağlıklı yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede zemin etütlerinin yapılması projelerin doğru hazırlanması ile doğrudan ilgilidir. Aynı zamanda bu çalışma imalat miktarlarını ve türlerinin belirlenmesinde etkili olmaktadır.

Projelerin sağlıklı hazırlanması imalat miktarlarını ve türlerini doğrudan etkilediklerinden dolayı projeler ve projelerden oluşturulan mahal listesi önem arz etmektedir.

10'uncu maddede getirilen düzenlemede, fiyat ve rayiçler konusunda dikkate alınacak kaynaklar idarenin takdirine bırakılmıştır. Fiyat ve rayiçlerin gerçek piyasa durumunu yansıtması önem arz etmektedir. Bu açıdan kamu birim fiyatları kullanmak mecburiyeti bulunmamakta, yine rayice uygunluk bakımından Ticaret Odasına onaylatmakta zorunlu görülmemiştir.

Uygulamada, İdarece ihale edilen bir kısım yapım işlerinde, zemin etüt çalışması yapılmadığı bu çerçevede zemin klas oranlarının belirlenmediği, ön-kesin projelere ihale dokümanında yer verilmediği, mahal listesinin olmadığı ve iş kalemi ve malzeme fiyat ve rayiçlerinin piyasadaki durumu yansıtmadığı anlaşılmaktadır. İş kalemi imalat miktarları

geçmiş deneyimlere bakarak tahminen yazılmıştır. Aşağıda hatalı uygulamalara örnekler verilmiştir;

1-Hendek kazısı yapılması iş kalemi yaklaşık maliyete esas miktar projeden hesaplanmamıştır. Ayrıca bu paçal imalat analizinde zemin etüdüne dayalı klas oranları belli olmadığından elle kazıda kazı imalat türleri gelişigüzel yazılmıştır. Örneğin bir işte paçal fiyat oluşturulan kazı birim fiyat analizi %5 elle kazı ve %95 makinalı kazıdan oluşmaktadır. Elle kazı ve makinalı kazıda kazı cinsleri bulunmaktadır. Bu oranlara göre kazı cinsleri dağılımı yapılmamıştır. Yani %5 elle kazının zemin cinsine göre yüzde kaç olduğu belirtilmemiştir. Analize doğrudan %2,5 alınmıştır. Halbuki küskülük kazı hem makinalı kazı hem de elle kazıda vardır. Makinalı kazıda küskülük oranı %27,50 alınmıştır. Kazı yapılacak sahanın kazı klas oranlarının elle kazı-makinalı kazı ayırımından ziyade kazı cinslerine göre bir defa tespit edilmesi gerekmektedir.

2-Hendek kazısı yapılması iş kaleminde çelik kutu iksa bedeli karşılığı 0,40 katsayısının nereden tespit edildiği bulunamamıştır.

3-Asfalt kesilmesi (tek taraflı) iş kaleminde imalat ölçüsü metre olarak alınmıştır. Halbuki sathi kaplama ile kalın sıcak asfalt kesilmesi metraj olarak aynı değildir. Yapım projelerinde farklı tutarlar kullanılmıştır. İvedik Polatlı Yapım İş'i'nde iş kalemi bedeli 2020 yılı için 8,4-TL/mt (güncelleme ile $8,44 \times 7,4 = 62,45$) iken 3. Bölge Altındağ Yapım İş'inde 2024 yılında 11,15-TL/mt. alınmıştır. Derz kesme makinasının ne kadar çalıştığına ilişkin belge bulunmamaktadır.

4-Kazı ve dolgu malzemesi naklinde kullanılan formüller farklılık göstermiştir. İlbank A.Ş. kazı nakliye pozunda yol durumu ve trafik dikkate alınmış ancak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı taşıma formülünde dikkate alınmamıştır.

5-Kanalizasyon hatları ve yağmursuyu ızgara temizlik işleri imalat analizlerinde bulunan 03.036/A pozlu kombine kanal temizleme aracına yer verilmiş ancak bu aracın fiyat ve rayıcı ile ilgili herhangi bir belge konulmamıştır. Her bir ihalede farklı tutarlar yazılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 3., 4., 8. ve 10. maddeleri doğrultusunda yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayıcıların tespitine riayet edildiği,

Paçal fiyat olarak hazırlanan hendek kazısı yapılması iş kaleminde çelik kutu iksa bedeli karşılığının, proje bütünlüğü içinde işi oluşturan beton ve betonarme boru imalatlarındaki ortalama kazı yüksekliğinde, 1m3 kazı içindeki 1 mt çelik kutu iksa miktarının ortalama değer olarak analize belirli bir hesap modülü ile ithal edildiği belirlendiği,

İvedik Polatlı Yapım İş'i'nin yaklaşık maliyet hesaplamalarında kullanılan asfalt kesilmesi kalemine ait 2020 İller Bankası 43.650.1004 pozundan faydalandığı, 2020 yılı birim fiyatı 39,86TL/m2 olduğu, ortalama olarak asfalt kaplama kalınlığı 20cm olarak alınmış ve metre fiyatı hesaplandığı,

İfade edilmiştir.

Hendek kazısı yapılması iş kaleminde paçal fiyat analizindeki çelik kutu iksa iş miktarının her yapım işinde nereden bulunduğu açıklanmamıştır. Kalecik Alt Yapı İşinde 0,321 katsayısı, Varlık Mahallesi Yapım işinde 0,238 ve Muhtelif İlçeler Yapım işinde 0,222 katsayısı alınmıştır.

Asfalt kesilmesi imalat kalemine ilişkin olarak, 43.650.1004 pozunda ölçü birimi m2' dir. 2020 yılı birim fiyatı 39,86-TL/m2 nasıl 1 m3 kazı içinde 8,44 TL olduğuna ilişkin açıklama yapılmamıştır. Bu poz tarifinde kesilecek asfalt kalınlığına göre imalat miktarı belirlenmiştir. Halbuki idare uygulamasında asfalt kalınlığı her yerde aynı kabul edilmiştir. Sathi asfalt kaplaması bile aynı oranda analize konulmuştur. Yapım İşinde her bir mahal için ayrıntılı çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, idare tarafından hazırlanan yaklaşık maliyet tutarlarının Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen hükümlere olarak uygun hazırlanması nedeniyle doğru tutarları göstermediği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde hesaplanan yaklaşık maliyetin piyasa gerçeklerini yansıtabilecek şekilde hazırlanması ihalenin sağlıklı şekilde sonuçlandırılması için önem arz etmektedir.

BULGU 17: Yapım İşlerinde Mevzuat ile Belirlenen Hükümlerin Dışında Yeni Birim Fiyatların Tespit Edilmesi

Sözleşmenin uygulanması aşamasında İdare ihtiyacına binaen Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde belirlenen hükümlere aykırı olarak yeni birim fiyatların tespit edildiği görülmüştür.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği iş kalemlerinin bedellerinin ikinci fıkra da belirtilen usullere göre sıralamaya uyulmak şartıyla oluşturulan analizler kullanılarak üçüncü fıkrasındaki rayiçler esas alınmak suretiyle yüklenici ile birlikte tespit edileceği belirtilmiştir.

İş kalemi yeni birim fiyat tespitinde kullanılacak analizler öncelik sırasına göre;

-Yüklenicinin teklifi ekinde verdiği iş kalemlerine ait analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler,

-İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler,

-İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri ait maliyet analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler,

-Yeni iş kaleminin yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizlerden,

oluşmaktadır.

Kullanılacak analiz sıralamasına göre ilk üç fıkra da belirtilen usuller esas alınması mümkün olmadığı hallerde dördüncü fıkra da belirtilen usule göre analiz yapılacaktır. Başka bir deyişle yeni iş kalemi yapılması sırasında puantaj tutulması suretiyle malzeme miktarları ve işçilik ve makine saatleri kayıt altına alınacaktır.

Yapılan incelemede, herhangi bir belge ile yeni iş kaleminin yapılması sırasında iş kalemi girdisi olarak malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri esas alınarak analiz oluşturulmadığı tespit edilmiştir. Örneğin Su İnşaat Dairesinin yürüttüğü “Prefabrik İçme Suyu Deposu Yapım İşİ”nde YBF-8 pozlu 2200 mm çapında çelik boru döşenmesi işçiliği imalatında paçal yapılan analizde çelik boru yükleme-boşaltma için 60 tonluk vinç için 0,20 saat verilmiştir. Halbuki, 15.100.1005 pozlu çelik boru yükleme-boşaltma işi için de resmi analizde 9 tonluk vinç için 0,20 saat vardır. 60 tonluk makine ile 9 tonluk makinenin analiz değerleri farklı olmalıdır. Yine aynı İş'te YBF-03'te penatran kaynak testi yapılması ve denetimi alt imalatı olarak 0,154 adet konulmuş olup bu miktara ilişkin herhangi bir belge bulunmamaktadır.

2. Bölge İşletme Başkanlığı Yenimahalle Yapım işinde YBF.03 pozlu "Çapı 2000 mm Betonarma Boru ile Her Türlü Zemin Altından Yatay Geçiş Yapılması" imalatında kullanılan 40.110.3107 pozlu 30 Tonluk Vince ait çalışma saati (2 saat) miktarının tespitine ilişkin belge düzenlenmemiştir. Zira 43.540.1015 pozlu 2000 mm çelik boru ile yatay geçiş yapılması birim fiyat analizinde 2 saat vardır ancak bu çelik boru içindir. Betonarma boru için ayrıca tespit yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'inci maddesinde getirilen "*Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayıçlar,*" şeklindeki düzenleme başta olmak üzere;

İller Bankası, Çevre Şehircilik Bakanlığı ve Diğer kamu idarelerince yayınlanan analizlerdeki işçilik, makine vb. girdilerdeki çalışma saati miktarına bağlı alınarak yapıldığı,

"Prefabrik İçme Suyu Deposu Yapım İşİ" kapsamında alt analizlerle ilgili olarak gerekli düzeltmeler yapılmış olduğu konu ile ilgili hususlara dikkat edileceği,

İfade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yeni birim tespitinde kullanılması gereken rayiç kaynakları sayılmıştır. Bulguda konu edilen husus rayiç kaynakları değil yeni birim fiyat tespitinde kullanılması gereken analizlerdir. Gönderilen cevapta rayiç kaynaklarından bahsedilmektedir. Resmi analizlerdeki malzeme, işçilik vb gibi girdi unsurları kullanıldığı durumlarda tabi olarak bunlar alınacak olup bulgu konusu da bu değildir. Resmi analizlerin bulunmadığı yeni birim tespitlerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen hükümlere göre işlem yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin yürüttüğü yapım işlerinde, sözleşmenin uygulanma aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği iş kalemleri bedellerinin yeni birim fiyatlarının mevzuat hükümlerine uygun şekilde tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Mal Miktarı Belli Olmadığı Halde Muayene ve Kabulün Yapılması

Su Arıtma Dairesi Başkanlığınca gerçekleştirilen Mayi Klor Alımı işinde, Merkez İvedik Tesisleri dışındaki teslimatlarda tartılarak mal miktarı tespit edildikten sonra muayene ve kabul yapılması gerekmekte iken sözleşme hükümlerine aykırı olarak malın herhangi bir ölçümü yapılmadan muayene ve kabul işleminin yapıldığı görülmüştür.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in 11'inci maddesinde muayene ve kabul komisyonu tarafından bir malın muayene işlemlerine başlanabilmesi için yüklenicinin malı ihale dokümanına uygun şekilde teslim etmesinden itibaren en geç beş işgünü içinde idarece muayene ve kabul işlemlerine başlanacağı belirtilmiştir.

Mayi Klor alımına ait sözleşmenin 30'uncu maddesinde “...Klor miktarının kabulünde ASKİ Genel Müdürlüğü İvedik Arıtma Tesisinde yer alan kantar tartımı yapılacak olup, düşük tartım sonucu esas alınacaktır...” denilmiştir.

Teknik Şartnamenin 2.4 maddesinde “...Boş tüp ve boş tanklar dolumdan önce tartılacak, dolumdan sonra tekrar tartılarak aradaki kg farkı sıvı klor miktarı olarak kabul edilip fatura edilecektir...” hükmü bulunmaktadır.

Belirtilen hükümlerden, muayene işlemlerine başlanılmadan önce sipariş üzerine gelen malın tartım işinin tamamlanarak muayeneye hazır hale getirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Aksi halde sözleşmeye aykırı mal teslimi söz konusu olduğundan muayene işlemine başlanılamayacaktır.

Yapılan incelemede, sözleşme hükümleri uyarınca İvedik Tesisleri dışındaki (Çubuk, K. Kazan vb.) arıtma tesislerine mal teslimi olduğunda İdarece herhangi bir ölçüm yapılmadan irsaliye ile getirilen malın teslim alındığı ve uzun bir süre sonrasında muayene işlem tutanağının düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bahse konu her bir tesiste hem sabit kantar bulunmadığından hem de boş ve dolu olarak tartım yapılabilmesi için ilgili tesislerde yeterli miktarda boş klor tüpü bulunmamasından dolayı teslim alınan ürün sevk irsaliyesinde belirtilen miktar üzerinden teslim alınmak durumunda kalındığı,

Söz konusu hususa ilişkin denetim sürecinde yapılan görüşmeler ve değerlendirmeler akabinde, bahse konu Mayi Klor alımlarına ilişkin sözleşmelerde “ASKİ Genel Müdürlüğü'ne bağlı dış tesisler için tartım işleri tesislere yakın bir kantarda (dolu-boş) yapılacak ve bu tartım sonuçları esas alınarak kabul işlemleri yapılacaktır.” şeklinde düzenleme yapıldığı,

İfade edilmiştir.

İdare cevabında sabit kantar olmamasını ve boş tüp bulunmamasını gerekçe göstermektedir. Özel sektöre ait kantarlar bulunmakta ve boş tüp bulundurmak idarenin görevi

alanı içindedir. Sözleşme hükmü açık olup tartımı yapılmayan malın teslim alınmaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, muayene işlemlerine başlanılmadan önce sözleşme hükümleri uyarınca malın kantar tartımının yapıldıktan sonra muayene işleminin yapılması aksi halde tartımı yapılmamış malın muayenesinin yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 19: Birim Fiyat Sözleşmeli Yapım İşlerde Metraj Cetveli Olmadığı Halde Hakediş Düzenlenmesi

Su Arıtma Dairesi Başkanlığınca birim fiyat sözleşmeye bağlanan yapım ve onarım işlerinde imalat metrajları olmadığı halde hakediş raporlarının düzenlendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (c) bendinde “*Yapım işlerinde (...) ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. (...) Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, 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 çıkılabilir. ...*” denilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti için bina işleri dışındaki diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi yapılamayan kısımları için kesin projesinin olması zorunluğu getirilmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre, bina yapım işleri dışındaki işler için ihaleye çıkılmadan önce işin asgari şartı olarak ön/kesin projesinin olması gerekmektedir. Ancak kesin projesi olan yapım işlerinde birim fiyat sözleşme imzalanması mümkündür. Projesi olmayan bir yapım işinin yaklaşık maliyetinin doğru hazırlanmasının da mümkün olamayacağı tabiidir. Bina yapım işleri dışındaki yapım işlerinde ihaleye çıkılmadan önce işin projesinin olması ve bu projeden mahal listesinin hazırlanması gerekmektedir.

Tip Sözleşmenin 11'inci maddesinde hakediş raporlarının bu sözleşmenin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde düzenlenen esaslar çerçevesinde her ayın ilk beş iş günü içinde düzenleneceği belirtilmiştir. Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 39'uncu maddesinde; birim fiyat esasına göre yapılan işlerin bedellerinin ödenmesinde yüklenicinin yaptığı işlerden

doğan alacaklarının metrajlara göre hesaplanarak sözleşme hükümleri uyarınca kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş raporları ile ödeneceği ve metrajların yeşil defter ve eklerinde gösterileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, e-ihale yoluyla açık ihalesi yapılan yapım onarım işlerinde hakediş raporları içinde yeşil defterlere ve eki metraj cetvellerine yer verilmediği tespit edilmiştir. Bu meyanda ölçü birimi kg olan iş kalemleri miktarlarının tespitine ilişkin ispat edici belgeler düzenlenmemiştir.

Durultucu Güçlendirilmesi ve Bakım Onarım Yapılması İşinde; “İçme Suyu Depolarında Poliüretan Enjeksiyon Uygulaması” iş kalemi özel imalat olarak teklif birim fiyat listesine konulmuştur. Birim fiyat tarifi yapılmamış olup teknik şartnamede imalatın yapılma usulü açıklanmıştır.

Teknik Şartnamenin 4.8'inci maddesinde “...uygulamalarda firma ve yapı denetim elamanlarının nezareti sağlanacak ve kullanılan malzeme miktarı mutabakatla tutanak altına alınacaktır.

ÖLÇÜ.poliüretan enjeksiyon reçinesi ve hızlandırıcı malzemesinden teşkil karışımın yerinde kullanılan kg miktarı”

denilmiştir.

Görüleceği üzere, imalat ölçüsü yüklenici ile yapı kontrol elamanlarının birlikte düzenleyecekleri tutanakla yerinde kullanılan malzeme miktarı o anda kayıt altına alınacaktır. İki malzemenin karışımı o anda yerinde ölçülmeden imalat miktarının sonradan tespiti mümkün değildir.

“Tamir harcı ve Tamir harcı uygulaması” iş kalemleri ayrı ayrı özel imalat olarak teklif birim fiyat listesine konulmuştur. Birim fiyat tarifi yapılmamış olup teknik şartnamede imalatın yapılma usulü açıklanmaya çalışılmıştır.

Teknik Şartnamenin 4.9'uncu maddesinde; tamir harcı malzemesinin teknik özellikleri açıklanmıştır. 4.10'uncu maddesinde ise; tamir harcı uygulaması tarif edilmiştir. İmalatın ölçü birimi ise belirtilmemiştir. Ancak “Onarım miktarına göre ödeme yapılacaktır.” şeklinde ifadeye yer verilmiştir. Birim fiyat listesinde imalat ölçü biriminin kg olduğu görülmektedir. Dolayısıyla imalat miktarının tartımı yapılarak tutanakla kayıt altına alınması ödeme yapılması için gereklidir.

Bu iş kaleminin aynısı olan MSB 48.690.2018 pozlu “Beton yüzeylerde tamir harcı ile beton onarımı” tarifiinde “Ölçü: *Kullanılan tamir harcı miktarı tutanak ile tespit edilir.*” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Söz konusu işin 1-8 nolu hakedişler ile kesin hakedişleri ödenmiştir. %20 oranındaki iş artışı yukarıda açıklaması yapılan imalat kalemlerindeki iş artışlarından oluşmuştur. İşin geçici kabulü yapılmıştır. Ödemesi yapılmış hakedişlerde bu iş kalemi miktarlarını gösteren tutanaklar yer almamıştır. Poliüretan enjeksiyon malzemesiyle ilgili (karışım harcı değil) 3. kişi olan satıcı bir firmanın yüklenici firmaya kesilmiş irsaliyeleri mevcuttur.

Kamu İhale Genel Tebliğinin 24.2'nci maddesinde idarelerin denetim ve kontrollük iş ve işlemlerini düzenleyen mevcut mevzuatın Kanun ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

05.06.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kamu Yapıları Denetim Hizmetleri Yönetmeliği’nin 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde denetim amirinin sözleşmeye göre gerekli olduğu takdirde tartı, ölçü ve benzeri konularda tespitler yapmak üzere denetim mühendisinin de dâhil olduğu komisyonları teşkil edeceği ve bu komisyonlarca düzenlenen tutanakların usulüne uygun olup olmadığını inceleyerek uygun bulduklarını onaylayacağı,

Aynı Yönetmelik’in 6'ncı maddesinde denetim şefinin denetim mühendisi tarafından düzenlenen bütün evrakı inceleyeceği ve gerekli düzeltmeleri yaparak imzalayıp denetim amirine sunacağı,

Aynı Yönetmelik’in 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (r) bendinde denetim mühendisinin her türlü kazı, dolgu, temel, kalıp, demir, beton ve benzeri işlerin denetimini yapacağı bunlar ile ilgili gerekli tutanakları hazırlayacağı ve denetim âmirine sunacağı,

Aynı Yönetmelik’in 10'uncu maddesinde İdare tarafından yaptırılmakta olan her türlü işin kayıt altına alınması için Röleve Defteri, Şantiye Defteri, Ataşman Defteri, Yeşil Defter ve tutanakların tutulacağı,

belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 15'inci maddesinde; “*Tutanakların birim fiyat üzerinden indirim yapılmak veya teklif birim fiyat almak suretiyle gerçekleştirilen işlerde, sözleşme ve ekleri gereğince, ihzaratı yapılacak veya imalâta girecek olan sarf malzemesinin, yüklenici ile birlikte*

sayılmak, tartmak, ölçülmek veya durumu tespit edilmek kaydı ile kullanılacağı yerler ile miktarı ve özelliği açık bir şekilde belirtilerek denetim mühendisinin iştirak edeceği en az iki kişilik bir komisyon ve yüklenici ile birlikte düzenlenir ve imzalanır.

(2) Tutanaklarda, işin adı, kaç kopya olduğu ve hangi tarihte düzenlendiği ve numarası mutlaka belirtilir.

(3) Gereken hâllerde idarece de tutanak düzenlenebilir.”

denilmiştir.

Bu hükümlere göre, tutanaklarda işin adı, kaç kopya olduğu ve hangi tarihte düzenlendiği ve tutanak numarasının mutlaka belirtileceği ve denetim şefi ile denetim amirinin onayına sunulacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bundan sonra yürütülecek olan işlerde hakediş eki ataşmanların düzenlenmesine ilişkin gerekli tedbir, düzenleme vb. çalışmaların yapılacağı,

Düzenlenen hakedişlerde her ne kadar ataşmanlar yer almasa da, bahse konu iş kalemlerinden (i) Tamir Harcı Uygulaması, (ii) İçme Suyu Depolarında, Poliüretan enjeksiyon Uygulaması iş kalemleri için kullanılan miktarlara ilişkin, farklı miktarlarda temin edilen ürünler sevk irsaliyesi ile birlikte İvedik Arıtma Tesisinde teslim alınmış ve ilgili ay içerisinde gerçekleştirilen imalatlarda kullanılmış; ancak bahse konu tutanaklar sehven hakedişlerde yer almamış ayrı bir dosyada tutulduğu,

İfade edilmiştir.

Hakedişlerde ekli olmayan tutanaklar sonradan gönderilmektedir. Bu Tutanakların Ataşman Defterine işlenmesi gerekmektedir. Ayrıca bu tutanakların yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerine aykırı olduğu görülmektedir.

Ataşman Defterine kayıtlı olmayan ve hakedişlerde ekli olmayan tutanaklar gönderilmektedir. Tutanak numaraları ile denetim şefi ve denetim amiri onayları bulunmadığı için kabulü mümkün değildir.

Sonuç olarak, birim fiyat sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde imalat miktarlarının tutanaklarla tespit edilmesi gereken hallerde bu kayıtlara dayalı hakediş raporlarının düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Projeleri ve Mahal Listeleri Olmadığı Halde Yapım İşlerinin İhale Edilmesi

Kamu idaresi tarafından projeleri ve mahal listeleri olmadığı halde yapım işlerinin ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (c) bendinde *"Yapım işlerinde (...) ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. (...) Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, 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 çıkılabilir. ..."* denilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti için bina işleri dışındaki diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi yapılamayan kısımları için kesin projesinin olması zorunluğu getirilmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre, bina yapım işleri dışındaki işler için ihaleye çıkılmadan önce işin asgari şartı olarak ön/kesin projesinin olması gerekmektedir. Ancak kesin projesi olan yapım işlerinde birim fiyat sözleşme imzalanması mümkündür. Projesi olmayan bir yapım işinin yaklaşık maliyetinin doğru hazırlanmasının da mümkün olmayacağı tabiidir. Bina yapım işleri dışındaki yapım işlerinde ihaleye çıkılmadan önce işin projesinin olması ve bu projeden mahal listesinin hazırlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıda belirtilen e-ihale yoluyla açık ihalesi yapılan yapım işlerinde projelerinin ve mahal listelerinin bulunmadığı EKAP sisteminden ve denetim esnasında tespit edilmiştir:

-3. Bölge İşletme Başkanlığı Altındağ Su ve Kanalizasyon İşletme Müdürlüğü Sorumluluk Sahalarında İçmesuyu ve Kanalizasyon Hatları Arıza Onarımı, Yenileme ve Yeni İmalat Yapım İşİ (İhale Bedeli-515.300.000-TL).

-2. Bölge İşletme Başkanlığı Yenimahalle Su ve Kanalizasyon İşletme Müdürlüğü Sorumluluk Sahalarında İçmesuyu ve Kanalizasyon Hatları Arıza Onarımı, Yenileme ve Yeni İmalat Yapım İşİ (İhale Bedeli- 349.679.500-TL).

-2. Bölge İşletme Başkanlığı Sincan Su ve Kanalizasyon İşletme Müdürlüğü Sorumluluk Sahalarında İçmesuyu ve Kanalizasyon Hatları Arıza Onarımı, Yenileme ve Yeni İmalat Yapım İş (İhale Bedeli-515.300.000-TL)

-1. Bölge İşletme Başkanlığı Mamak Su ve Kanalizasyon İşletme Müdürlüğü Sorumluluk Sahalarında İçmesuyu ve Kanalizasyon Hatları Arıza Onarımı, Yenileme ve Yeni İmalat Yapım İş (İhale Bedeli-346.528.250-TL)

-1. Bölge İşletme Başkanlığı Çankaya Su ve Kanalizasyon İşletme Müdürlüğü Sorumluluk Sahalarında İçmesuyu ve Kanalizasyon Hatları Arıza Onarımı, Yenileme ve Yeni İmalat Yapım İş (İhale Bedeli-211.111.111-TL)

-1. Bölge İşletme Başkanlığı Gölbaşı Su ve Kanalizasyon İşletme Müdürlüğü Sorumluluk Sahalarında İçmesuyu ve Kanalizasyon Hatları Arıza Onarımı, Yenileme ve Yeni İmalat Yapım İş (İhale Bedeli-149.400.000-TL)

Mezkûr yapım/onarım işlerinde, ihale dokümanı içinde teknik belge olarak sadece birim fiyat tarifleri ile sektörlere göre teknik şartnameler yer almaktadır. Proje niteliğinde olabilecek hiçbir belge ve işlerin yapılma mahallini gösteren herhangi bir bilgi ve belge bulunmamaktadır. Sözleşme ekinde projesi ve mahal listesi olmayan bu yapım işleri kapsamında büyük boyutlu yatırımlar sonradan Genel Müdürlük onayı ile gerçekleştirilmektedir. Örneğin, sözleşmenin bedelinin %13'üne tekabül eden Gölbaşı-Taşpınar Mahallesi'nde 10.300 metre kanal imalatı, 1. Bölge İşletme Başkanlığı Gölbaşı Su ve Kanalizasyon İşletme Müdürlüğü Sorumluluk Sahalarında İçmesuyu ve Kanalizasyon Hatları Arıza Onarımı, Yenileme ve Yeni İmalat Yapım İş kapsamında yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, Ankara 1., 2. ve 3. Bölge Su Kanal İşletme Dairesi Başkanlıklarınca yapılacak ihalelerde bulguda belirtilen konu hakkında gerekli hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde ihaleden önce işin niteliğine göre projelerinin hazırlanması bu projeler esas alınarak mahal listesi düzenlenerek ihaleye çıkılmasının mevzuat açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Fiyat Farkı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler(All Risk) Sigorta Poliçelerinin Revize Edilmemesi

Kamu İdaresi tarafından ihale edilen yapım işlerinde, bütün riskler(all risk) sigorta poliçelerinin sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtildiği üzere fiyat farkını kapsayacak şekilde revize edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedellerin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının zorunlu olduğu da hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, fiyat farkı verilen yapım işlerinde fiyat farkı ile beraber toplam hakediş tutarlarının sigorta bedellerini aştığı durumlarda zeyilname ile sigorta bedellerinin arttırılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesi uyarınca ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarı (fiyat farkları dahil) dikkate alınarak (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Revize Edilmesine riayet edilmekte olduğu ve bulguda belirtilen bu hususa azami hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir.

Yapım İşlerinin bir kısmında hakkedişlerde sonradan ödenen fiyat farkları dikkate alınarak sigorta poliçeleri revize edilmemiştir. Örneğin 3. Bölge Su Kanal İşletme Dairesi Başkanlığınca yürütülen 2021/429156 ihale kayıtlı Altındağ Yapım İşine ait 31 Nolu hakedişte sigorta poliçeleri revize edildiğini gösteren zeyilname eklenmemiştir.

Sonuç olarak, bütün riskler(all risk) sigorta poliçelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükmü çerçevesinde revize edilmemiş olması; poliçe kapsamındaki bir rizikonun gerçekleşmesi neticesinde Kurumun olması gereken miktardan daha az miktarda tazminat almasına neden olacak ve Kurumun zarara uğramasına sebebiyet verebilecektir. Fiyat farkı verilen yapım işlerinde bütün riskler(all risk) sigorta bedelinin fiyat farkı verilen tutar kadar, zeyilname ile güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Yapım İşleri İhale Dokümanlarına Kanuna Uygun Olmayan Hükümler Konulması

Bölge İşletme Daire Başkanlıklarınca ayrı ayrı ihalesi yapılan Bölge İşletme Müdürlükleri arıza onarımı, yenileme ve yeni imalat işlerinde sözleşme eki teknik şartnamelere dayanarak ihale kapsam sahaları dışında başka bölge müdürlüğü sahasında kalan yerlerde büyük ölçekli yeni imalatların yaptırıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (c) bendinde yapım işlerinde uygulama projesi olmayan işlerde ihaleye çıkılamayacağı ancak işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılmasına imkan tanınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 24'üncü maddesinde yapım sözleşmelerinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde sözleşme tutarının %20'sine kadar aynı yükleniciye yaptırılmasına imkan tanınmıştır.

Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin 6'ncı maddesinde birim fiyatlı sözleşmelerde ihale dokümanında yer alan ön ve/veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak, İdarece hazırlanmış birim fiyat teklif cetvelinde yer alan herbir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için yüklenici tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplam bedeli üzerinden sözleşmenin imzalanacağı belirtilmiştir.

Sözleşme öncesinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içerisinde kalması gerekmektedir. Bu durumda bir işte yer değişikliği söz konusu olduğunda bu değişiklik nedeni ile mukayeseli hesap yapılarak sözleşme bedelinin üzerinde bir ödeme yapılmasına imkan bulunmamaktadır.

Tip sözleşme hükmünden anlaşıldığı üzere, kesin projesi olan ve buna ilişkin mahal listesi ile birim fiyat tarifleri bulunan yapım işleri birim fiyatlı sözleşmeye bağlanacaktır. Dolayısıyla ihale dokümanında projesi olmayan ve bu projeye dayalı mahal listesi bulunmayan

yapım işlerinde teknik şartnamelere hükümler konularak taahhüt kapsamı dışında yeni mahallerde işler yapılması mümkün değildir.

4734 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde ihale konusu yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği belirtilmiş ve bu teknik kriterlerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususları içermeyecek şekilde bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca teknik şartnamelerde yapım işinin teknik özelliklerine yer verilmesi bunun dışında hükümlere yer verilmemesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Bölge İşletme Başkanlıklarınca ihalesi yapılan yapım işlerinde ihale dokümanı içinde kesin projelere ve mahal listelerine yer verilmediği gibi daha da ileri gidilerek, ilgili bölge müdürlüğü sorumluluk sahası dışına çıkılmasına izin veren hükümler konulduğu tespit edilmiştir. Örneğin, konulan bu hükme dayanılarak Sincan Bölge Müdürlüğü sahası dışında Beypazarı ve Ayaş Bölge Müdürlüklerinde büyük ölçekli yatırımlara girilmiştir.

Bölge İşletme Müdürlüklerince yürütülen yapım işlerine ait ihale dokümanları teknik belge olarak sadece teknik şartnameler ile birim fiyat tariflerden oluşmaktadır. Özel Teknik Şartnamelerde “...gerektiğinde mücavir alan sınırları içerisindeki her yerde...” hükmü ile Bölge Müdürlüğü sorumluluk sahası dışında çalışma imkanı verilmek suretiyle ihale kapsamı tamamen belirsizleştirilmiştir. Benzer hükümlere Kanalizasyon İnşaatları Özel Teknik Şartnamesinin 26.18 maddesinde de yer verilmiştir.

Ayrıca İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde ihale sonrasında ihale sınır değişiklikleri ile inşaat sahalarının değiştirilmesi, ilk ihalede teklif edilen işin kapsamını ve mahiyetini değiştirebilecektir. Şöyle ki; Yapım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetle ilgili hükümlerine göre ihale öncesinde yaptırılan arazi çalışmaları, zemin etüdları ve projeler yeni alanlar için geçerli olmayabilecek dolayısıyla teklif edilen işin şartları değişmiş olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında, yapılacak yapım işleri ihalelerinde bulguda belirtilen konu hakkında gerekli hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerinde işlerin sözleşmelerine esas projeleri içinde yer almayan hatta ilçe sınırlarının da dışındaki işlerin sözleşmelere dahil edilmeleri ilgili mevzuat

hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup bu nitelikteki işlerin ayrı ihaleler kapsamında yaptırılmaları gerekmektedir.

BULGU 23: Yüklenicinin Sosyal Güvenlik Prim Borcu ve Vergi Borcu Olduğu Halde Hakedişlerden Kesinti Yapılmaması

İdarenin personel hizmet alımı nedeniyle belediye şirketine yaptığı hakediş ödemelerinde şirketin sosyal güvenlik prim borcu ve vergi borcu olduğu halde bu tutarların hakedişlerden kesilmediği görülmüştür.

A) Yüklenicinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Borcu Olduğu Halde Hakedişlerden Kesinti Yapılmaması

İdare tarafından yapılan personel hizmet alımı ödemelerinde hak sahibi şirketin Sosyal Güvenlik Kurumuna prim borcu bulunduğu halde hakediş tutarından kesinti yapılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun “Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması” başlıklı 90'ıncı maddesinde; işverenlerin hakedişlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçların olmaması kaydıyla ödeneceği, hakedişlerin mahsubu ve ödenmesi ile teminatların prim ve idari para cezası borçlarına karşılık tutulmasına ilişkin işlemlerin usul ve esaslarının Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle tespit edileceği, bu maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hakediş ödenmesi halinde ilgililer hakkında genel hükümlere göre idari ve cezai işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 90'ıncı maddesine dayanılarak hazırlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik 29.09.2008 tarihli ve 27012(2.Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik'in “Hakedişlerden kesinti ve mahsup” başlıklı 6'ncı maddesinde; idarenin işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce işverenin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı, ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığını yazı ile soracağı, borcun bulunması durumunda işverenin borçlarına mahsup edilmek üzere idare tarafından yapılan kesintinin ödeme emri belgesinde

gösterileceği ve kesintinin muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren on beş gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından Belka Anonim Şirketi'nden personel hizmet alımı gerçekleştirildiği, Belka Anonim Şirketi'nin Sosyal Güvenlik Kurumuna borcu olduğu halde şirkete ödeme yapılırken hakediş bedellerinden prim borcu kesintisi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Belediye Şirketi'ne hakediş ödemeleri gerçekleştirilirken yapılacak bu ödemenin "*yalnızca personel maaşlarında kullanılacağına*" dair yazılı taahhüt alındığı, personel maaşlarının ödenmesinin zorunlu olduğu, İdarece gerçekleştirilen diğer bütün ödemelerde, hak sahiplerinin vergi ve sosyal güvenlik prim borcu olup olmadığının araştırıldığı, borcu bulunan yüklenicilerden gerekli kesintilerin yapılarak ilgili kurumlara gönderildiği belirtilmiştir.

ASKİ Genel Müdürlüğü'nce Belka Anonim Şirketi'nden yapılan personel hizmet alımına dair sözleşme, ilgili Şirket personelinin Genel Müdürlük bünyesinde çalıştırılması ile birlikte, Genel Müdürlükçe hizmetlerin ifasında ihtiyaç duyulan bir takım taşıtların Şirket'ten kiralanmasını da içermektedir.

Bu şekilde gerçekleştirilen hizmet alımı, her ne kadar ihale mevzuatı kapsamında işin büyük bölümünün personel ödemelerinden oluşması nedeniyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiş olsa da ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından Belka A.Ş.'ye yapılan hakediş ödemelerinin tamamının personel maaşlarından ibaret olmadığı görülmektedir.

Dolayısıyla, Şirkete ödenen hakediş bedellerinden personel maaşlarına(işçi ücretlerine) isabet eden kısım için kesinti yapılmayacak olsa da sözleşme kapsamında kiralanen taşıtlara isabet eden kısımdan bulgumuza konu edilen sosyal güvenlik prim borcu ve vergi borcu kesintilerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin hakediş ödemelerinden yapacağı kesintiler kamu alacağının korunması açısından önem arz etmektedir. İdare tarafından tutarın ilgiliye ödenmesinde görevli olanlar mevzuat hükümleri uyarınca, kesintileri zamanında ve eksiksiz yaparak ilgili kurumlara göndermekle yükümlüdür.

B) Yüklenicinin Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Olduğu Halde Hakedişlerden Kesinti Yapılmaması

İdare tarafından yapılan personel hizmet alımı ödemelerinde hak sahibi şirketin vadesi geçmiş vergi borcu bulunduğu halde hakediş tutarından vergi kesintisi yapılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un “Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları” başlıklı 22/A maddesine göre, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi kamu idarelerinin hak sahiplerine yapacakları her türlü ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu bulunmadığına ilişkin belge aranılması zorunluluğu getirmeye ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanı'nın yetkili olacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin devamında takibata salahi yetli tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır. (2024 yılı için 31.837 TL)

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Seri: A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nin “Amme Alacaklarının Korunması” başlıklı İkinci Bölümü'nün “V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları” başlıklı kısmında; 1/1/2018 tarihinden itibaren uygulanmak üzere, 5018 sayılı Kanuna tabi kamu idarelerinin kaynağına bakılmaksızın hak sahiplerine 5.000 TL'nin üzerinde yapacakları ödemelerde hak sahiplerinin vadesi geçmiş vergi borcu bulunmadığına dair belge aranılması zorunluluğu getirildiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından Belka Anonim Şirketi'nden personel hizmet alımı gerçekleştirildiği, Belka Anonim Şirketi'nin vadesi geçmiş vergi borcu olduğu halde şirkete ödeme yapılırken hakediş bedellerinden vergi borcu kesintisi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Belediye Şirketi'ne hakediş ödemeleri gerçekleştirilirken yapılacak bu ödemenin “*yalnızca personel maaşlarında kullanılacağına*” dair yazılı taahhüt alındığı, personel maaşlarının ödenmesinin zorunlu olduğu, İdarece gerçekleştirilen diğer bütün ödemelerde, hak sahiplerinin vergi ve sosyal güvenlik prim borcu olup olmadığının araştırıldığı,

borcu bulunan yüklenicilerden gerekli kesintilerin yapılarak ilgili kurumlara gönderildiği belirtilmiştir.

ASKİ Genel Müdürlüğü'nce Belka Anonim Şirketi'nden yapılan personel hizmet alımına dair sözleşme, ilgili Şirket personelinin Genel Müdürlük bünyesinde çalıştırılması ile birlikte, Genel Müdürlükçe hizmetlerin ifasında ihtiyaç duyulan bir takım taşıtların Şirket'ten kiralanmasını da içermektedir.

Bu şekilde gerçekleştirilen hizmet alımı, her ne kadar ihale mevzuatı kapsamında işin büyük bölümünün personel ödemelerinden oluşması nedeniyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiş olsa da ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından Belka A.Ş.'ye yapılan hakediş ödemelerinin tamamının personel maaşlarından ibaret olmadığı görülmektedir.

Dolayısıyla, Şirkete ödenen hakediş bedellerinden personel maaşlarına(işçi ücretlerine) isabet eden kısım için kesinti yapılmayacak olsa da sözleşme kapsamında kiralanen taşıtlara isabet eden kısımdan bulgumuza konu edilen sosyal güvenlik prim borcu ve vergi borcu kesintilerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin hakediş ödemelerinden yapacağı kesintiler kamu alacağının korunması açısından önem arz etmektedir. İdare tarafından bir harcamanın yapılmasında ve tutarın ilgiliye ödenmesinde görevli olanlar mevzuat hükümleri uyarınca, kesintileri zamanında ve eksiksiz yaparak ilgili kurumlara göndermekle yükümlüdür.

BULGU 24: Abone Bilgilerindeki Eksiklikler Nedeniyle İcra Takibinde Güçlükler Yaşanması

Abonelik sözleşmelerinde veya Abone Bilgi Yönetim Sistemi'nde (ABYS) Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası ve vergi kimlik numarası bulunmayan abonelerle ilgili yürütülen icra takip işlemlerinde güçlükler yaşandığı ve bu abonelerin borçlarının yasal yoldan tahsil edilmek üzere Hukuk Müşavirliğine intikal ettirilemediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını sağlamaktan, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden mahalli idarelerde meclislerine karşı sorumlu oldukları

ifade edilmiştir. Yine üst yöneticilerin bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yine Kanun'un "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde de; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun "Takip Talebi ve Muhtevası" başlıklı 58'inci maddesinde; icra dairesine yapılacak takip taleplerinde borçlunun ve varsa kanuni temsilcisinin adı, soyadı, alacaklı tarafından biliniyorsa T.C. kimlik numarası veya vergi kimlik numarası gibi bilgilerin bulunması gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla, özel hukuktan kaynaklı alacakların takip işlemlerinin eksiksiz yürütülmesi için İdare tarafından adı ve soyadı bilinen borçlu ve kanuni temsilcilerin kimliklerinin kesin olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bunun için de T.C. kimlik numarasının veya vergi kimlik numarasının takip talebinde gösterilmesi büyük önem taşımaktadır.

Söz konusu bilgi eksiklikleri ilgili kamu kuruluşları tarafından veri paylaşımı protokolleri çerçevesinde kurulacak ağ servisleri yoluyla kolaylıkla ASKİ sistemlerine adapte edilebilecek türden bilgilerdir. Bunlar T.C. kimlik numarası için Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünce sağlanan Kimlik Paylaşım Sistemi ve Vergi Kimlik Numarası için ise Gelir İdaresi Başkanlığı ve Merkezi Sicil Kayıt Sistemi tarafından sağlanan internet ağı servisleridir.

Yapılan incelemede, T.C. kimlik numaraları ve vergi kimlik numaralarının abonelik sözleşmeleri ve ABYS'de yer almamasının, özel hukuktan kaynaklı alacakların icra takip işlemlerinde (güncel adres tespiti ve tebligat gibi konularda) gecikme ve güçlük yaşanmasına sebebiyet verdiği ve İdare alacakları açısından da bu durumun çok yüksek risk teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu bilgi eksikliklerinin giderilebilmesi için ilgili kamu kuruluşları ile veri paylaşımı protokolleri yapılmak suretiyle kurulacak ağ servisleri

yoluyla gerekli bilgilerin ASKİ sistemlerine adapte edilmesi sürecini başlattığını, MAKS entegrasyon çalışmaları ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ile veri doğrulama çalışmalarının yapıldığını, akabinde saha çalışmaları ile çalışmaların tamamlanacağını, en kısa zamanda T.C. Kimlik Numarası bulunmayan abonelerinin bilgilerinin güncellenebilmesi için çalışmalara devam etmekte olduğunu ve kısa sürede bu konuda sonuç alınmasının hedeflediğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, kamu zararına sebebiyet vermemek adına, ilgili daire başkanlıkları arasında gerekli koordinasyon sağlanarak abone bilgilerindeki eksiklikler giderilmeli ve ayrıca hukuki takibat başlatılmayan alacaklar için tahsilat ve takip süreçlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 25: Bazı Tamir ve Bakım Hizmetlerine İlişkin Alımlarda Faturada Bulunması Gerekli Asgari Bilgilerin Mevcut Olmaması

Faturada bulunması gerekli asgari bilgilerin mevzuata uygun olmaması dolayısıyla yapılan tamir ve bakım hizmetinin denetime imkân vermediği görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 229'uncu maddesinde, fatura, satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye verilen ticari vesika olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Faturanın şekli" başlıklı 230'uncu maddesinde ise, "Faturada en az aşağıdaki bilgiler bulunacağı belirtilmiştir. Buna göre faturada;

1-Faturanın düzenleme tarihi, seri ve sıra Faturada bulunması gerekli asgari bilgilerin mevzuata uygun olmaması dolayısıyla yapılan tamir ve bakım hizmetinin denetime imkân vermediği görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 229'uncu maddesinde, fatura, satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye verilen ticari vesika olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Faturanın şekli" başlıklı 230'uncu maddesinde ise; Faturada en az aşağıdaki bilgilerin bulunacağı belirtilmiştir.

1-Faturanın düzenlenme tarihi, seri ve sıra numarası;

2-Faturayı düzenleyeninin adı, varsa ticaret unvanı, iş adresi, bağlı olduğu vergi dairesi ve hesap numarası;

3-Müşterinin adı, ticaret unvanı, adresi, varsa vergi dairesi ve hesap numarası;

4-Malın veya işin nevi, miktarı, fiyat ve tutarı;

5-Satılan malların teslim tarihi ve irsaliye numarası (Malın alıcıya teslim edilmek üzere satıcı tarafından taşındığı veya taşıtırıldığı hallerde satıcının, teslim edilen malın alıcı tarafından taşınması veya taşıtırılması halinde alıcının taşınan veya taşıtırılan mallar için sevk irsaliyesi düzenlemesi ve taşıtta bulundurulmasının şart olduğu düzenlenmiştir.)

Dolayısıyla faturalarda, malın türü, miktarı, fiyatı ve tutarının bulunması kanuni zorunluluk olup faturaya konu olan malın türü ve miktarının da herkesçe bilinen, kabul görmüş, kesin ve standart bir ölçü olması gerekmektedir. Buna göre; faturada malın türü yerine, “muhtelif” şeklinde genel ifadelerin kullanılması mevzuata aykırılık teşkil edeceği gibi belirsizlik oluşturmaları sebebiyle tespiti imkân vermemesi durumu denetimi de imkânsız kılmaktadır.

Yapılan incelemede, tamir ve bakım hizmeti ile ilgili aşağıdaki tabloda ayrıntısı görülen 6 adet faturada “muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı” adı altında miktar olarak “1 adet” olmak üzere toplam 53.192,00 TL satın alındığı görülmüştür. Ancak faturalarda mal ve hizmet türüne “muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı” adı altında yer verildiğinden, yukarıda mevzuat hükümleri doğrultusunda hem faturada olması gereken asgari şartlar sağlanmamış hem de hangi araçlara ne kadar malzeme kullanıldığı tespit edilememiş dolayısıyla denetime imkân verilmemiştir.

Tablo 12: Muhtelif Araç/Hortum Şeklinde Düzenlenen Faturaların Listesi

Sıra	Mal ve Hizmet	Fatura No	Tarih	KDV Dahil Toplam Tutar
1	muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı	EAR20240000000016	30.04.2024	4.300,00
2	muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı	EAR20240000000017	02.05.2024	4.300,00
3	muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı	EAR20240000000024	12.06.2024	4.300,00
4	muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı	EAR20240000000025	13.06.2024	4.300,00
5	muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı	EAR20240000000006	04.03.2024	4.300,00
6	muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı	EAR20240000000007	05.03.2024	4.300,00
7	muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı	EAR20240000000027	24.07.2024	4.300,00
8	muhtelif araçların lastik tamir ve bakımı	EAR20240000000028	25.07.2024	4.300,00

9	muhtelif hortum ve rekor tamiri	GİB2024000000019	04.07.2024	18.792,00
			TOPLAM	53.192,00

Kamu İdaresi cevabında, İdareemizce tamir ve bakım hizmetlerine ilişkin olarak yapılacak alımlarda faturada bulunması zorunlu olan ve bulguda bahsedilen hususlarda asgari bilgilerin faturada gösterilmesi ile ilgili gerekli hassasiyet gösterileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, denetimin sağlıklı yürütülebilmesi açısından Vergi Usul Kanunu'nda faturanın şekline ilişkin belirlenmiş hükümlere riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Elektrik Enerjisi Teşvikinden Yararlanmayan Tesislerin Bulunması

İdareye ait atıksu arıtma tesislerinin bazılarının mevzuatta yer alan elektrik enerjisi teşvikinden yararlandığı görülmekle birlikte özellikle paket tesis diye adlandırılan tesislerde teşvik için gerekli belgelerin hazırlanmadığı ve bu sebeple teşvikten yararlanılmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Teşvik" başlıklı 29'uncu maddesinde yer alan; "...Arıtma tesisi kuran, işleten ve yönetmeliklerde belirtilen yükümlülükleri yerine getiren kuruluşların arıtma tesislerinde kullandıkları elektrik enerjisi tarifesinin, sanayi tesislerinde kullanılan enerji tarifesinin yüzde ellisine kadar indirim uygulamaya ve ileri arıtma teknikleri ile arıtılmış atıksuyu yeniden kullanan kuruluşlara, yeniden kullanım oranına göre bu oranı yüzde yüze kadar artırmaya Bakanlar Kurulu (Cumhurbaşkanı) yetkilidir. Teşvik tedbirleri ile ilgili esaslar yönetmelikle belirlenir. ..." ifadeleriyle indirim oranına Cumhurbaşkanı tarafından karar verileceği ve teşviklere ilişkin esasların yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir.

Bu hükme istinaden Bakanlar Kurulu'nun 23.10.2011 tarihli ve 2245 sayılı Atıksu Arıtma Tesislerinde Kullanılan Elektrik Enerjisi Giderlerinin Bir Kısımının Geri Ödenmesine İlişkin Kararı ile indirim oranı yüzde elli olarak belirlenmiştir. Yine söz konusu madde dayanak gösterilerek yayımlanan; Çevre Kanununun 29'uncu Maddesi Uyarınca Atıksu Arıtma Tesislerinin Teşvik Tedbirlerinden Faydalanmasında Uyulacak Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in enerji giderinin bir kısmının geri ödemesine ilişkin 6'ncı maddesinde; söz konusu teşvikten yararlanabilmek için her yıl Nisan ayı sonuna kadar başvuruda bulunulabileceği, geri ödeme belgesi ve diğer sayılan bilgi ve belgelerin başvuru dosyasında yer almaması durumunda başvurunun kabul edilmeyeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin arıtma tesislerinin bazıları için gerekli izin ve işlemleri yaparak başvuruda bulunduğu ve ilgili teşvikten yararlandığı görülmekle birlikte bir kısım tesislerde Yönetmelik'te belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilemediği ve bu sebeple teşvikten faydalanılmadığı tespit edilmiştir. Buna göre İdarenin 27 tesisinden 20 tesisinin teşvikten tam olarak faydalandığı ancak 7 paket tesisinin ise gerekli şartları sağlayamadığı dolayısıyla bu teşvikten yararlanamadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu tesislerin projelerinin hazırlanması ve proje onaylarının alınması için sürecin başlatılmış olduğunu, Tesislerin proje çizimleri ve proje onaylarının temin edilmesinden sonra çevre izin süreçleri devam edeceğini, Çevre izin belgesi temininin sağlanmasından sonra ise elektrik enerjisi teşvikinden yararlanılmaya başlanacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin enerji teşviki için gerekli bilgi ve belgeleri hazırlayarak her yıl bu teşvikten eksiksiz faydalanması 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
Su Tarifesinin Belirlenmesinde Doğru Maliyet Hesabının Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususta gerekli işlemler gerçekleştirilmediği için denetim raporumuza konu edilmiştir.
Abone Bilgilerindeki Eksiklikler Nedeniyle Alacakların Takibinde Güçlükler Yaşanması	2023	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususta gerekli işlemler gerçekleştirilmediği için denetim raporumuza konu edilmiştir.
Kamulaştırma Suretiyle Elde Edilen Taşınmazların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına Kaydedilmiş Olması	2023	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususta gerekli işlemler gerçekleştirilmediği için denetim raporumuza konu edilmiştir.
Yapım İşleri Sözleşmelerine İşle Doğrudan İlgili Olmayan Hükümlerin Konulmuş Olması	2023	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususta gerekli işlemler gerçekleştirilmediği için denetim raporumuza konu edilmiştir.
Tek Seferde İhale ile Temin Edilebilecek Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususta gerekli işlemler gerçekleştirilmediği için denetim raporumuza konu edilmiştir.