



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2024 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	13

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Adana ASKİ'nin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Bazı Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet, En Yüksek Teklif ve Sözleşme Bedelleri	16

KISALTMALAR

Adana ASKİ	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi
AŞ	Anonim Şirket
DKKR	Deşarj Kalite Kontrol Ruhsatı
KDV	Katma Değer Vergisi
KÖP	Kirlilik Önlem Payı
KSUB	Kullanılmış Suyun Uzaklaştırılması Bedeli
TCK	Türk Ceza Kanunu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Hizmet Alım İşinde KDV Tevkifatının Eksik Oranda Yapılması
2. Yapım İşlerine İlişkin Geçici Hakedişlerde Fiyat Farklarından %5 Kesin Hesap Kesintisi Yapılmaması
3. Bazı Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Piyasa Rayiçlerine Uygun Olarak Tespit Edilmemesi
4. Sözleşme İdare tarafından Feshedildiği Halde Kesin Teminatın Güncellenmemesi
5. Bazı Hizmet Alım İhalelerinde Öngörülen Personelin İşçilik Maliyeti İçin Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Ayrı Satır Açılmaması
6. Geçici Görevlendirmede Kanundaki Süreye Uyulmaması
7. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İşleri Kapsamında Çalıştırılan Personelin Bir Kısımının, Adana Büyükşehir Belediyesinin Şirketinde İşçi Statüsüne Geçirilmesi
8. Kanalizasyon ve Su Tesisi Harcamalarına Katılma Paylarının Mevzuatında Öngörülen Şekilde Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması
9. Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliğinde Belirtilen Fizibilite Raporunun Süresinde Hazırlanmaması
10. Şebeke Sistemi Haricinde İçme-Kullanma Suyu Temin Edilen Kaynakların İdarece İzlenmemesi
11. Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği'nin Uygulanmasında Eksiklikler Bulunması
12. İdarece Çıkarılan Yönetmeliklerde Belirsiz Düzenlemelerin Olması
13. Abone Türlerinin Tespitinde Eksiklikler Olması

14. Kullanım Süresi Dolan Su Sayaçlarının Yenilenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 01.04.1987 tarihi itibarıyla teşkilatlanmasını tamamlayarak hizmete başlamıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile hizmet sınırları, il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Adana il mülki sınırları içerisinde bulunan tüm ilçe ve mahalleler Adana 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. Bu hüküm gereğince, Adana ASKİ'de Adana Büyükşehir Belediyesinin bağlı idaresi olduğundan 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi bir mahalli idaredir.

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 Adana ASKİ faaliyetlerini 2560 sayılı Kanun'da belirtilen esaslar dâhilinde yürütmektedir.

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

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

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

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

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

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

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 Adana Büyükşehir Belediye Meclisi, Adana ASKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir. Ayrıca Genel Kurul, Adana 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.

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

Genel Müdürlükte 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.

Genel Müdürlük 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	1036	594
Sözleşmeli Personel	24	24
Kadrolu İşçi	516	59
Geçici İşçi	0	0
Toplam	1576	677
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1933

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 tanımlandığından Adana Büyükşehir Belediyesinin bağlı idaresi olan Adana ASKİ de 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

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

Mahalli idareler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kanun'da yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	538.295.000,00	36.000.000,00	14.480.000,00	588.775.000,00	542.727.142,00	46.047.858,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	63.750.000,00	0,00	5.065.000,00	68.815.000,00	57.261.317,96	11.553.682,04
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.037.010.000,00	689.000.000,00	83.350.000,00	2.809.360.000,00	2.529.936.698,21	279.423.301,79
04	Faiz Giderleri	50.000.000,00	0,00	13.655.000,00	63.655.000,00	63.619.144,99	35.855,01
05	Cari Transferler	43.120.000,00	0,00	25.670.000,00	68.790.000,00	68.652.145,55	137.854,45
06	Sermaye Giderleri	1.938.700.000,00	855.000.000,00	236.745.000,00	3.030.445.000,00	1.950.992.245,87	1.079.452.754,13
07	Sermaye Transferleri	25.000,00	0,00	0,00	25.000,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	379.100.000,00	0,00	-378.965.000,00	135.000,00	0,00	0,00
Toplam		5.050.000.000,00	1.580.000.000,00	0,00	6.630.000.000,00	5.213.188.694,58	1.416.811.305,42

Adana ASKİ'nin 2024 mali yılı başlangıç bütçesi 5.050.000.000,00 TL öngörölmüş yıl içinde 1.580.000.000,00 TL ek bütçe yapılmış olup toplam gider bütçesi 6.630.000.000,00 TL olmuştur. Söz konusu gider bütçesinden 5.213.188.694,58 TL bütçe gideri yapılmış, 780.000.000,00 bütçe 5018 sayılı kanunun 35.maddesi kapsamında (devam eden işler kapsamında) 2025 yılına devretmiş, 636.811.305,42 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Adana ASKİ'nin 2024 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 6.630.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 5.930.000.000,00 TL gelir tahmini öngörölmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile

gösterilen 700.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.278.670.000,00	3.273.910.534,35	6.471.792,67	3.267.438.741,68	76,37
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	392.040.000,00	525.482.857,25	0,00	525.482.857,25	134,04
05- Diğer Gelirler	1.259.480.000,00	1.187.413.285,40	31.800,42	1.187.381.484,98	94,28
06- Sermaye Gelirleri	210.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-400.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	5.930.000.000,00	4.986.806.677,00	6.503.593,09	4.980.303.083,91	83,99

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri (%83,99) seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%76,37), alınan bağış ve yardımlar (%134,04), diğer gelirler (%94,28), sermaye gelirleri (%0,00) oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	574.295.000,00	542.727.142,00	94,50
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	63.750.000,00	57.261.317,96	89,82
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.726.010.000,00	2.529.936.698,21	92,81
04- Faiz Gideri	50.000.000,00	63.619.144,99	127,24
05- Cari Transferler	43.120.000,00	68.652.145,55	159,21
06- Sermaye Giderleri	2.793.700.000,00	1.950.992.245,87	69,84
07- Sermaye Transferleri	25.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	379.100.000,00	0,00	0,00
Toplam	6.630.000.000,00	5.213.188.694,58	78,63

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri (%78,63) seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesine göre faiz giderinde (%127,24) oranında, cari transferlerde (%159,21) oranında başlangıç bütçesinde öngörülen aşılmıştır. Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde, mal ve hizmet alımlarında ise beklenene yakın bütçe gerçekleşmesi olmuştur.

Adana ASKİ'nin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç

yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.149.964.021,55	1.685.195.648,65	3.267.438.741,68	46,54	93,89
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	20.873.627,63	30.081.556,03	525.482.857,25	44,11	1.646,86
Diğer Gelirler	361.591.082,66	635.771.421,73	1.187.381.484,98	75,83	86,76
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	1.532.428.731,84	2.351.048.626,41	4.980.303.083,91	53,42	111,83
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	-	-
Net Toplam	1.532.428.731,84	2.351.048.626,41	4.980.303.083,91	53,42	111,83

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında net gelirler bir önceki yıla göre 2.629.254.457,50 TL'lik (%111,83) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 1.582.243.093,03 TL (%93,89), alınan bağış ve yardımlar 495.401.301,22 TL (%1.646,86), diğer gelirler 551.610.063,25 TL (%86,76) oranında gerçekleşmiş olup; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki artışın büyük oranda su hizmetlerine ilişkin mal ve hizmet satış gelirlerinin yükselmesinden, alınan bağış ve yardımlardaki artış SUKAP ve FRIT kredisi ile yapılan yatırımlar kapsamındaki hibelerden, diğer gelirlerdeki artış ise merkezi idare vergi gelirlerindeki artıştan kaynaklanmaktadır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	148.122.914,70	304.420.649,00	542.727.142,00	105,52	78,28
SGK Devlet Prim Giderleri	21.617.450,18	37.378.816,48	57.261.317,96	72,91	53,19
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	871.239.366,34	1.353.734.368,91	2.529.936.698,21	55,38	86,89
Faiz Giderleri	34.560.202,42	39.332.576,64	63.619.144,99	13,81	61,75
Cari Transferler	22.675.341,47	40.841.860,90	68.652.145,55	80,12	68,09
Sermaye Giderleri	517.657.167,19	830.164.859,79	1.950.992.245,87	60,37	135,01
Toplam	1.615.872.442,30	2.605.873.131,72	5.213.188.694,58	61,27	100,06

Adana ASKİ'nin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre

2.607.315.562,86 TL (%100,05) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderleri 238.306.493,00 TL (%78,28), SGK Prim Giderleri 19.882.501,48 TL (%53,19), mal ve hizmet alım giderlerinde 1.176.202.329,30 TL'lik (%86,89), faiz giderlerinde 24.286.568,35 TL (%61,75), cari transferlerde 27.810.284,65 TL (%68,09), sermaye giderlerinde 1.120.827.386,08 TL'lik (%135,01) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Adana ASKİ'nin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 4.350.072.888,85 TL, Faaliyet Geliri 4.941.722.959,84 TL olup 4.437.516.640,65 TL'lik enflasyon düzeltmesi ile Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 5.029.166.711,64 TL olarak gerçekleşmiştir.

Adana ASKİ'nin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Adana ASKİ'nin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Kurumun Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Personel AŞ	1.000.000,00	1.000.000,00	100
2	BELDETAŞ Belde Sağlık Sanayi ve Tic. AŞ	6.992.800,00	5.000,00	0,07

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Adana ASKİ'nin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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

5018 sayılı Kanun uyarınca; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

Kanun uyarınca; üst yönetici kendi kurumlarının stratejik planlarının ve bütçelerinin makro düzeydeki plan ve programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, yürütülmesi ve izlenmesinden sorumludurlar ve bu sorumluluğun gereklerinin harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirilecektir. Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş

standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından üst yöneticileri ile diğer yöneticiler tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınmalıdır.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "İç kontrol standartları" başlıklı 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce, görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile de iç kontrolün; "kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme" bileşenleri temelinde, standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede Belediyenin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ'de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak değerlendirilmiştir.

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 belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmemekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmamaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik eki Kamu İdareleri İtibariyle İç Denetçi Sayıları Listesinde kamu idaresi için 3 iç denetçi belirlenmiş olmasına rağmen henüz iç denetçi ataması yapılamamıştır.

İdarede iç denetim faaliyeti bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2024 yılına ilişkin yukarıda

belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Hizmet Alım İşinde KDV Tevkifatının Eksik Oranda Yapılması

Su kayıplarının Azaltılması Hizmet Alım İşinde KDV tevkifatının 9/10 yerine 4/10 oranında yapıldığı tespit edilmiştir.

117 No.lu Katma Değer Vergisi Genel Tebliğinin;

3.2.1 maddesine göre; yapım işleri ile bu işlerle birlikte ifa edilen mühendislik-mimarlık ve etüt-proje hizmetlerinde alıcılar tarafından (4/10) oranında,

Yapım işleri ile birlikte ifa edilen; mimarlık, mühendislik, etüt, plan, proje, harita (kadastral harita dahil), kadastro, imar uygulama, her ölçekte imar planı hazırlama ve benzeri hizmetlerin yapım işlerinden ayrı ve bağımsız olarak verildiği takdirde Tebliğin (3.2.2.) bölümü kapsamında değerlendirileceği,

3.2.2 maddesine göre etüt, plan-proje, danışmanlık, denetim ve benzeri hizmetlerde alıcılar tarafından (9/10) oranında,

KDV tevkifatı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Tebliğin “KDV Tevkifat Uygulaması” başlıklı 1’inci maddesi son paragrafında; *“KDV tevkifatı ihtiyari bir uygulama olmayıp, Maliye Bakanlığınca tevkifat uygulaması*

kapsamına alınan işlemlerde alıcılar tarafından tevkifat yapılması zorunludur...” hükmü yer almaktadır.

Yapılan denetimlerde, Su Kayıplarının Azaltılması Hizmet Alım İşinde 1-19 No.lu hakedişlerde KDV tevkifatının 9/10 oranında yapıldığı, 20-27 No.lu hakedişlerde ise Tebliğin 3.2.1 maddesi uyarınca 4/10 oranında yapıldığı tespit edilmiştir.

Tebliğin 3.2.1 maddesi uyarınca 4/10 oranında tevkifat yapılabilmesi için işin yapım işi olması ve bu yapım işi kapsamında ifa edilen mühendislik-mimarlık ve etüt-proje hizmetlerinden olması gerekmektedir. Söz konusu işte ise böyle bir durum söz konusu olmayıp, hizmet alım işi söz konusudur.

Parasal tutar olarak 21 No.lu hakedişte yapım işi oranı %11, 22 No.lu hakedişte %22, 23 No.lu hakedişte %0, 24 No.lu hakedişte %8, 25 No.lu hakedişte %19, 26 No.lu hakedişte %9 ve 27 No.lu hakedişte %21’dir.

Su kayıplarının Azaltılması Hizmet Alım İşinde 9/10 oranında KDV tevkifatı yapılması gerekmekte olup, 117 sayılı KDV Genel Tebliğinin yukarıda belirtilen hükümlerine aykırı olarak 20-27 No.lu hakedişlerde eksik KDV tevkifatı yapılmıştır.

BULGU 2: Yapım İşlerine İlişkin Geçici Hakedişlerde Fiyat Farklarından %5 Kesin Hesap Kesintisi Yapılmaması

Yapım işlerine ilişkin geçici hakedişlerden yapılan %5 kesin hesap kesintisinin sözleşme fiyatlarıyla yapılan iş tutarı üzerinden yapıldığı, fiyat farklarından kesinti yapılmadığı veya teminat mektubu alınmadığı görülmüştür.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği” eki “Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme”nin 30 uncu maddesinin (25) numaralı dipnot kısmında, birim fiyat sözleşmelerde madde metninin aşağıdaki gibi düzenleneceği belirtilmiştir.

“Madde 30-İşin devamı sırasında kesin hesapların yapılması

30.1

30.2. Düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5’i karşılığında teminat mektubu alınır ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubu iade edilmez. Yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda ise kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5’i

tutulur ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar ödenmez. İşin devamı sırasında yüklenicinin hakedişlerden yapılan kesintiler karşılığında teminat mektubu vermesi durumunda idare hesabında tutulan tutar yükleniciye ödenir. Kesin hesapların tamamlanması için alınan teminatlar haczedilemez ve bunların üzerine ihtiyati tedbir konulamaz.”

Tip Sözleşmedeki düzenlemeyle, yükleniciyi düzenli olarak kesin hesapları çıkartmaya sevk etmek yanında, tamamlanan ancak kesin hesabı çıkarılmayan imalatlar bakımından idareyi emniyet altına almak amaçlanmıştır.

Birim fiyatlı tüm yapım işleri sözleşmelerinde yer almakta olan söz konusu hüküm uyarınca, düzenlenen hakedişlerde kesin hesabı idareye verilmemiş imatlara ait tutarların %5'i oranında teminat mektubu alınmalı, yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda, kesin hesabı yapılmayan imalat bedelinin %5'i kadar kesinti yapılmalıdır.

İdarenin birim fiyat usulü ile yapılan yapım sözleşmelerinin geçici hakedişlerinde, ödenen fiyat farklarından da %5 kesin hesap kesintisi yapılması veya teminat mektubu alınması gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Piyasa Rayıçlarına Uygun Olarak Tespit Edilmemesi

Bazı mal alım ihalelerinde sözleşme bedelinin, yaklaşık maliyetin çok altında gerçekleştiği 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 belirleneceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği,

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği”nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanması” başlıklı 8'nci maddesinin birinci fıkrasında;

İdarenin yaklaşık maliyetin hesaplanmasında; alım konusu malın niteliğini, miktarını, teslim süresini, nakliyesini, sigortasını ve diğer özel şartlarını belirterek KDV hariç fiyat bildirilmesini isteyeceği, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmak

suretiyle, maddede belirtilen çerçevede elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayacağı,

belirtilmiştir.

Söz konusu hükümlere rağmen yapılan incelemede; bazı mal alım ihalelerinde gerçekleşen sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyet arasında ciddi farklar olduğu, hatta bazı alımlarda yaklaşık maliyetin yarısının altında olduğu görülmüştür.

Tablo 8: Bazı Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet, En Yüksek Teklif ve Sözleşme Bedelleri

İhale Kayıt No	İşin Adı	Yaklaşık maliyet (TL)	En yüksek teklif (TL)	Sözleşme bedeli (TL)
2023/1346527	Demir (Iı) Klorür ve Mayi Klor Alımı	18.000.000,00	10.512.000,00	8.280.000,00
2023/956633	Kanal Temizleme Hortum Başlıkları Alımı	3.946.297,70	1.980.000,00	1.980.000,00
2023/741592	Pvc Boru ve Ek Parçaları Mal Alımı	7.868.679,50	5.094.800,00	3.165.770,50
2023/216879	Su Faturası, Basılı Evrak ve Sürekli Form Kağıdı Mal Alımı (2. Kısım)	416.100,00	307.000,00	197.450,00
	1. Kısım	1.859.000,00	1.559.350,00	933.400,00
2024/153505	Sodyum Hipoklorit Alımı	3.552.500,00	1.604.750,00	1.604.750,00
2024/237827	0-25 mm Kırmataş Dolgu Malzemesi Alımı	26.985.000,00	24.761.400,00	17.400.000,00
2024/291515	Muhtelif Plc Malzemeleri Mal Alımı (5 ve 7. Kısım)	782.800,00	333.503,00	145.956,20
2024/359548	Muhtelif İçme Suyu Boru ve Ek Parçaları ile Hırdavat Malzemesi Alımı 10. Kısım	370.587,30	275.780,00	207.000,00
	4. kısım	1.479.864,40	1.015.880,00	750.015,60
	1,5, ve 8. kısım	7.141.375,50	4.702.810,00	3.749.000,00
	2 ve 7. kısım	9.240.028,50	6.592.712,86	4.853.928,06
	6 ve 9. kısım	10.426.429,10	9.829.844,00	4.871.504,00
	3. kısım	6.476.291,01	4.942.517,00	3.819.917,02
2024/478569	Yazlık İşçi Kıyafetleri Alımı	5.065.196,19	3.922.425,00	3.242.701,00
2024/605015	Katyonik Polielektrolit Mal Alımı	14.100.300,00	8.920.000,00	7.911.000,00
2024/773437	Dalgıç Pompa ve Dalgıç Pompa Motoru Mal Alım	5.265.197,12	3.638.000,00	2.965.550,00
2024/936103	Kışlık İşçi Kıyafetleri Mal Alımı	10.083.783,25	9.997.878,00	5.764.774,00
2024/1061846	0-25 mm Kırmataş Dolgu Malzemesi Mal Alımı	25.200.000,0	19.920.000,00	14.340.000,00

Örneğin ihalesi daha önce aynı yıl içinde yapılan “0-25 mm Kırmataş Dolgu Malzemesi Alımı” işinde oluşan sözleşme bedelinden yıl içinde daha sonra yapılacak ihalenin yaklaşık maliyetinin hazırlanması sırasında faydalanılmayarak yaklaşık maliyetin yüksek belirlendiği görülmektedir.

Mal alımının en uygun fiyatla gerçekleştirilmesi, yaklaşık maliyetin sağlıklı bir şekilde hesaplanmış olmasıyla doğrudan bağlantılıdır. Yaklaşık maliyetin piyasa rayicinin çok üzerinde belirlendiği durumda, aşırı düşük tekliflerin tespitinde yaklaşık maliyet önemli bir etken olduğundan, sağlıklı bir şekilde aşırı düşük teklifler belirlenemeyecektir.

Yaklaşık maliyetin gerçekçi bir biçimde tespit edilmemesi açık ihale usulünde verilen tekliflerin görülüp değerlendirilmesiyle ortaya çıkmaktayken, doğrudan temin suretiyle yapılan alımlarda böyle bir imkan bulunmadığından, İdarenin ihale biriminin bazı mal alımlarında yaklaşık maliyeti gerçekçi biçimde belirlememesi doğrudan temin suretiyle yapılan alımlarda, piyasa fiyatının üzerinde mal satın alınarak kamu zararına sebebiyet verilme ihtimalinin bulunduğunu göstermektedir.

Ayrıca yaklaşık maliyet; ihale ilan ve kurallarının, yerli isteklilerle ilgili uygulamaların, istenecek belgelerin belirlenmesi, bütçenin programlanması gibi hususlarda da göz önünde bulundurulduğu için yaklaşık maliyetin sağlıklı bir şekilde belirlenmesi büyük önem arz etmektedir.

İhaleler sonucunda en uygun ihale bedelinin tespit edilebilmesi için yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi bir şekilde hesaplanması önemli olup, kamu zararına sebebiyet verilmemesi ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına açısından, ihalelerde yaklaşık maliyet belirlenirken her türlü fiyat araştırması yapılarak doğru ve gerçekçi bir şekilde belirlenmelidir.

BULGU 4: Sözleşme İdare tarafından Feshedildiği Halde Kesin Teminatın Güncellenmemesi

Yapım işleri sözleşmesi İdare tarafından feshedildiği halde, kesin teminatın güncellenen tutarı ile kesin teminat tutarı arasındaki farkın yükleniciden tahsiline ilişkin girişimde bulunulmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 20'nci maddesinde idarenin sözleşmeyi feshetmesi düzenlenmiş, 22'nci madde de ise 19, 20 ve 21 inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar toptan eşya fiyat endeksine göre güncelleneceği, güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki farkın yükleniciden tahsil edileceği belirtilmiştir.

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) Genel Müdürlüğü ile Yüklenici arasında 09.12.2021 tarihinde imzalanan “Adana İli İmamoğlu İlçesi Atıksu Arıtma Tesisi İnşaatı Yapım İşİ”nin sözleşmesi 4735 sayılı Kanunun 20’nci ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 47’nci maddesi gereğince 14.12.2023 tarih ve 90894510-567 sayılı ASKİ Yönetim Kurulu Kararı ile fesh edilmiştir.

Anılan Kanun hükmüne rağmen, sözleşmenin idare tarafından feshedilmesi üzerine 2.419.200 TL kesin (ve ek kesin) teminat gelir kaydedilmiş ancak 10.01.2024 tarihinde Mali İşler Daire Başkanlığı tarafından Kanal Yatırım Daire Başkanlığına teminat güncelleme farkının tahsili ile ilgili hukuki ve icrai mercilere müracaat için 1. Hukuk Müşavirliği ile gerekli işlemlerin yürütülmesi konusunda yazı yazılmasına rağmen tahsilat konusunda herhangi bir işlem başlatılmamıştır.

Yapılan denetimde konunun tespit edilmesi üzerine ancak kesin ve ek kesin teminatın gelir kaydedilmesi tarihinden 10 ay 15 gün sonra 16.10.2024 tarihinde 1. Hukuk Müşavirliğine yazı yazılarak kesin ve ek kesin teminat güncelleme farkı toplamı 5.485.198,08 TL’nin Yükleniciden tahsil edilmesi amacıyla gerekli hukuki sürecin başlatılması konusunda yazı yazılmış ve süreç başlatılmıştır.

4735 sayılı Kanun’un 19, 20 ve 21’inci maddelerine göre sözleşmenin feshedilmesi halinde kamu gelirlerinin zamanında takip ve tahsil edilebilmesi açısından, gelir kaydedilen kesin teminat ile ilgili güncelleme farkı tutarının takip ve tahsili için işlemlerin zamanında başlatılması gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı Hizmet Alım İhalelerinde Öngörülen Personelin İşçilik Maliyeti İçin Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Ayrı Satır Açılmaması

Bazı vidanjör ve su tankeri kiralama ihaleleri kapsamında çalıştırılacak şoförlerin sayısı ihale dokümanında belirtildiği halde, birim fiyat teklif cetvelinde şoförler için ayrı satır açılmadan ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İhale Genel Tebliği”nin 78.22’nci maddesinde; brüt asgari ücret veya üzerinde ücret ödenmesi öngörülen personelin varsa nakdi yol ve yemek bedeli dahil aylık ücreti, fazla çalışma, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde yapılacak çalışmalara ilişkin ücretler ile engelli işçi ücreti gibi ayrı ayrı hesaplanması gereken her bir işçilik maliyeti için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı satır

açılmasının, malzeme giderlerinin de ayrı iş kalemleri şeklinde düzenlenmesinin zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Tebliğ hükmünden anlaşılabacağı üzere, hizmet alım işlerinde personel çalıştırılmasının öngörülmesi halinde personelin işçilik maliyeti için ayrı, araç ve malzeme giderleri için ayrı satır açılarak ihaleye çıkılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Söz konusu mevzuat hükmüne rağmen, bazı vidanjör ve su tankeri kiralanmasına ilişkin hizmet alım ihalelerinde, çalıştırılması öngörülen şoförlerin sayısı ihale dokümanında gösterildiği halde birim fiyat teklif cetvelinde ayrı satır açılmadan ihalelere çıkmıştır. İhaleler kapsamında çalıştırılacak şoförlere ne kadar ücret verileceği, fazla mesai ücretleri, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde yapılacak çalışmalara ilişkin ücretleri belirtilmemiştir.

Araç kiralama hizmet alımı ihaleleri kapsamında çalıştırılacak şoförler ve diğer personel için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı satır açılarak ihaleye çıkılması gerekmektedir.

BULGU 6: Geçici Görevlendirmede Kanundaki Süreye Uyulmaması

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) kadrosunda bulunan memurun Büyükşehir Belediye Başkanlığında görevlendirilmesinde 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesindeki 6 aylık süre sınırına uyulmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme" başlıklı Ek 8'inci maddesinde; memurların, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında aşağıda belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebileceği ve geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği belirtilmiştir.

Geçici görevlendirmede süre sınırı konulmasındaki amaç, geçici süreli görevlendirmenin sürekli bir hizmet gördürme usulüne dönüşmemesi ve amacı dışında kullanılmaması, personel ihtiyacının öncelikle ilgili mevzuatına uygun bir şekilde açıktan veya nakil yoluyla memur alınarak karşılanmasıdır.

Daire başkanlığı kadrosunda görev yapan bir personel 30.09.2021 tarih 46432 sayılı yazı ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek 8'inci maddesi kapsamında 6 ay süre ile Adana Büyükşehir Başkanlığı emrinde görevlendirilmiştir. Daha sonra 06.04.2022 tarih 176937 sayılı yazıyla geçici görevlendirme yazısı uzatılmıştır. Söz konusu personel 06.04.2022 tarihinden itibaren Büyükşehir Belediyesi emrinde görev yapmaya devam etmektedir.

ASKİ kadrosunda olup geçici olarak görevlendirilen personelin ilk görevlendirmelerinin yapıldığı tarihten günümüze kadar kesintisiz olarak görevlendirildiği kurumda çalıştığı anlaşılmıştır.

Görevlendirmelerin 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesine göre yapılmış olmasına karşın, geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği kuralına uyulmadığı, geçici olarak görevlendirilen personelin özlük haklarının ASKİ tarafından karşılandığı ve dolayısıyla bu görevlendirmenin Kanuna uygun olmadığı açıktır.

Kamu İdaresi cevabında; bağlı kuruluş Daire Başkanının Büyükşehir Belediyesi emrinde görevlendirilmesi işleminin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki "Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak..." ve (i) bendindeki "Belediye personeli atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek..." hükümlerine göre yapıldığı, belediye başkanına hem personel yönetimi hem de bağlı kuruluşlar üzerinde doğrudan yetki tanındığı,

Belediye ve bağlı kuruluşların, yerel kamu hizmetlerini bir bütünlük içinde yürüttüğü, bu yapı içinde insan kaynağının ihtiyaca göre görevlendirilmesinin hizmetin sürdürülebilirliği açısından zorunlu olduğu,

Bu kapsamda yapılan görevlendirmenin kurum içi bilgi ve uzmanlıktan yararlanmak, kurumsal koordinasyon ve verimliliği artırmak amacı taşıdığı, görevlendirilen personelin ulaşım alanında geniş bir bilgi ve deneyime sahip olduğu, bu personelin uzun yıllar boyunca ulaşım planlaması, ulaşım altyapısı yönetimi ve trafik düzenlemeleri konularında çeşitli görevlerde bulunduğu ve önemli projelerde yer aldığı,

Görevlendirmenin ilgili mevzuata uygun şekilde, Belediye Başkanı onayı ile yürürlüğe konulduğu, görevlendirme işleminin hem hukuki hem de idari bakımdan uygun nitelikte olduğu, personelin geçici görevlendirilmesi işleminin Belediye Başkanının talebi personelin muvafakati üzerine 07.05.2025 tarihinde altı ay süre ile Büyükşehir Belediyesi emrinde görev yapmak üzere görevlendirildiği,

Belirtilmiştir.

657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesinde; madde de belirtilen şartlarla memurların geçici olarak görevlendirilebileceği ve bu görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı

geçemeyeceği belirtilmiştir. Ancak söz konusu uygulama ile geçici görevlendirme sürekli görevlendirme haline dönüşmüştür. Kamu idaresi cevabından, Belediye Başkanının gerektiğinde Belediye ve bağlı kuruluş personelinin karşılıklı olarak süresiz görevlendirebileceği sonucuna varılmaktadır. 5216 sayılı Belediye Kanunu ve sair mevzuatta, süresiz görevlendirmeye cevaz veren bir hüküm bulunmamaktadır.

657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesine aykırı yapılan geçici görevlendirmenin iptalinin sağlanarak bundan sonraki geçici süreli görevlendirmelerin Kanuna uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İşleri Kapsamında Çalıştırılan Personelin Bir Kısımının, Adana Büyükşehir Belediyesinin Şirketinde İşçi Statüsüne Geçirilmesi

2018 yılında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında çalıştırılan personelin tamamının Adana Su ve Kanalizasyon İdaresine (ASKİ) ait bir şirkette işçi statüsüne geçirilmesi gerekirken, bazı personelin Adana Büyükşehir Belediyesinin şirketi olan Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.'de işçi statüsüne geçirildiği görülmüştür.

375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24'üncü maddesinde; İl özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanların, madde de belirtilen şartları taşımaları kaydıyla, İdarelerin Kararnamenin ek 20 nci madde kapsamındaki şirketlerinde işçi statüsünde topluca işe başlatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Kararnamenin ek 20'nci maddesinin birinci fıkrasında ise aynen; *"İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir."* denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince, 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında

yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanların Adana Büyükşehir Belediyesi ile ASKİ'nin birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilecekleri anlaşılmaktadır.

Hal böyle iken 26.12.2017 tarih ve 559 sayılı ASKİ Yönetim Kurulu Kararıyla, "...Kanalizasyon Dairesi Başkanlığına ait "Adana İli Kanalizasyon Şebekeleri bakım, Onarım ve Temizleme Hizmet Alım İşi" ve İçme Suyu Dairesi Başkanlığına ait "ASKİ Genel Müdürlüğü Hizmet Alanı İçerisindeki Tüm Mahallelerin İçme Suyu Şebekesi Arıza, Tamir ve Bakım Onarımı Hizmet Alımı" işlerine ait doğrudan alım sözleşmelerinin Büyükşehir Belediyesi iştiraki Altın Koza A.Ş. ile geri kalan tüm hizmet alımlarına ait sözleşmelerinde ASKİ Genel Müdürlüğü iştiraki ASKİ Personel A.Ş. ile doğrudan alım sözleşmesi imzalanmasına" karar verilmiştir.

Bu doğrultuda da, 02.04.2018 tarihinde Kanalizasyon Dairesi Başkanlığında çalışan 491, İçme suyu Dairesi Başkanlığında çalışan 480 olmak üzere toplam 971 personel Büyükşehir Belediyesi şirketi olan Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.'de işçi statüsünde işe başlatılmıştır. 02.04.2018 tarihinden sonra da 31.12.2024 itibarıyla; 318 personel işe alınmış, 569 personel ayrılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında; "mahalli idare" ifadesinin; belediyeleri, bağlı kuruluşları ve mahalli idare birliklerini kapsadığı, "mevcut şirketlerin" ise bu idarelerin doğrudan veya dolaylı ortak olduğu şirketler anlamına geldiği, yasa koyucunun yalnızca doğrudan idare-şirket ilişkisi değil, dolaylı ortaklıkları da dikkate alarak, geçiş yapılabilecek şirket tanımını geniş tuttuğu, mevzuatta bağlı kuruluştaki çalışan personelin yalnızca bağlı kuruluş şirketine devredileceğine ilişkin herhangi bir kısıtlayıcı hüküm yer almadığı,

ASKİ bünyesinde görev yapan taşeron personelin geçiş sürecinde, sadece idari bağıllık değil, fiili hizmet yürütme alanları, organizasyonel yeterlilik, şirket altyapısı ve kamu hizmetinin sürekliliği gibi çok sayıda faktör dikkate alındığı,

Bu çerçevede; Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hiz. A.Ş.'ye geçirilen personelin İçme suyu bakım-onarım hizmetleri, kanalizasyon bakım-onarım hizmetleri, altyapı arıza müdahale ekipleri, şebeke planlama ve saha destek hizmetleri gibi belediye ve bağlı kuruluş faaliyetlerinin birçok alanda iç içe geçmesi nedeniyle birlikte yürütüldüğü ve sınırlarının pratikte

ayrıştırılmadığı hizmetlerde görev yapan işçilerin tamamının, organizasyonel bütünlüğün korunması amacıyla Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hiz. A.Ş'ye devredildiği,

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Personel A.Ş'ye geçirilen personelin abone işlemleri (sayaç okuma, abone kaydı, tahakkuk işlemleri), arıtma tesisleri işletimi, makine ikmal (araç bakım onarım ve araç tedarik işlemleri), güvenlik hizmetleri, destek Hizmetleri, etüt plan ve plan proje hizmetleri, bilgi İşlem ve ASKOM merkez koordinasyon hizmetleri gibi görevleri ifa eden personelin daha çok Genel Müdürlüğün kendi iç organizasyonu içerisinde yürütülen hizmetlerde çalıştıkları için Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Personel A.Ş'ye devredildiği,

Geçişin yapıldığı dönemde; Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Personel A.Ş'nin gerek şirket organizasyonu, gerekse personel yönetimi altyapısı bakımından bu geçişi eksiksiz yürütebilecek düzeyde hazır ve yeterli durumda olmadığı, Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hiz. A.Ş'nin ise daha önceki istihdam süreçlerinden elde ettiği kurumsal deneyim, sayısal kapasite ve yönetsel hazırlık sayesinde, geçiş sürecini yasal takvime uygun biçimde gerçekleştirmeye elverişli durumda olduğu, bu nedenle içme suyu ve kanalizasyon gibi teknik altyapı hizmetlerinde görev yapan personelin belediye şirketine devrinin, hizmetin aksatılmaması amacıyla zorunlu hale geldiği, yapılan geçiş işlemlerinin mevzuata uygun olup, yetkili makamların bilgisi ve onayı ile gerçekleştirildiği, Kuruma ek yükümlülük getirmediği, kamu zararı oluşturmadığı, personelin sosyal ve mali haklarında kayba yol açılmadığı, kıdemleri, izinleri ve diğer özlük haklarının korunduğu, hizmetin sürekliliğinin güvence altına alındığı,

Genel Müdürlük bünyesinde çalışan taşeron personelin bir kısmının Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hiz. A.Ş'ye bir kısmının ise Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Personel A.Ş'ye geçirilmesinin; idari yapı, hizmet alanlarının entegrasyonu, personel yönetimi kapasitesi ve süreç yönetim zorunlulukları çerçevesinde değerlendirildiği ve tüm işlemlerin şeffaf biçimde yürütüldüğü,

İfade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabındaki, mevzuatta bağlı kuruluştaki çalışan personelin yalnızca bağlı kuruluş şirketine devredileceğine ilişkin herhangi bir kısıtlayıcı hüküm yer alması şeklindeki görüşe katılmak mümkün değildir. Zira Kararnamenin ek 20'nci maddesindeki şart, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini doğrudan hizmet alımı suretiyle;

- Birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine,

- Bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete,

Gördürebilecekleri şeklindedir.

“Birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait şirket” ifadesinden, şirketin sermayesinin yarısından fazlasının tek başına bu idarelerden birinin veya birlikte sahip olunması gerektiği anlaşılmaktadır.

Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hiz. A.Ş. sermayesinin yarısından fazlası (%99,98'i) Adana Büyükşehir Belediyesine ait bir şirket olup 04.12.2017 tarihinde personel çalıştırılması hizmet alımı yapılan bir şirket değildir. Söz konusu şirketin faaliyet alanı, Altınkoza Film Festivalinin gerçekleştirilmesini de içine alan kültür ve sanat faaliyetlerinin yürütülmesidir. ASKİ'nin bu şirkette herhangi bir ortaklık payı da bulunmamaktadır.

375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24'üncü maddesi ve ek 20'nci maddesindeki; belediyeler, bağlı kuruluşları ve mahalli idare birlikleri tek bir mahalli idare olarak değerlendirilmemektedir. Ayrıca aynı maddelerden, söz konusu personelin belediye, bağlı kuruluş veya mahalli idare birliklerinin herhangi bir şirketinde işe başlatılacaklarına dair bir hüküm de bulunmamaktadır.

2018 yılında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında çalışan personelin tamamının ASKİ Personel A.Ş.'de işçi statüsüne geçirilmesi gerekirken, Adana Büyükşehir Belediyesinin şirketi olan Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.'de işçi statüsüne geçirilmek suretiyle 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24'üncü maddesi hükmüne aykırı hareket edilmiştir.

BULGU 8: Kanalizasyon ve Su Tesisi Harcamalarına Katılma Paylarının Mevzuatında Öngörülen Şekilde Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması

İdare tarafından kanalizasyon ve su harcamalarına katılma paylarının yeni abonelik esnasında hesaplandığı, bu yatırımlardan fayda sağlayan veya dağıtım yapılan hat dahilindeki gayrimenkul sahiplerinin bu kapsamda borçlandırılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun, “Kanalizasyon harcamalarına katılma payı” başlıklı 87’nci maddesinde özetle; belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, yeni kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, “kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınacağı”; “Su tesisleri harcamalarına katılma payı” başlıklı 88’inci maddesinde ise belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması veya mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, “su tesisleri harcamalarına katılma payı” alınacağı ifade edilmiş; aynı Kanun’un 89’uncu maddesinde “Payların hesaplanmasına”, 90’ıncı maddesinde “Payların tahakkuk şekline”, 91’inci maddesinde “Tahakkuk zamanına”, 92’nci maddesinde “Payların ilanına” ve 93’üncü maddesinde ise “Tahsil şekline” ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliğinin; “Su ve Kanal Harcamalarına Katılma Payları” başlıklı 53’üncü maddesinde özetle; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 87, 88 ve 89’uncu maddeleri gereği ihale suretiyle; yeni inşa edilen, yenilenen veya tamir edilen, kanalizasyon ve içme suyu şebeke inşaatlarının kesin kabul işlemleri yapıldıktan sonra, imalatların yapıldığı yerlerde bulunan taşınmazların emlak vergisine esas matrah tutarlarının %2’sini geçmemek şartıyla ilgisinden su ve kanal harcamalarına katılma payı alınacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından kanalizasyon ve su tesisi harcamalarına katılma payları, 2022 yılına ilişkin Yönetim Kurulu Kararında belirlenen tutarlar üzerinden yeni su aboneliği tesisi esnasında hesaplanmaktadır.

Yapılan incelemede, 2024 yılında içme suyu şebeke ve tesislerine yönelik toplam 334.326.311,97 TL, kanalizasyon şebekelerine yönelik 990.429.021,06 TL harcama yapılmış olmasına karşılık, su tesisi harcamalarına katılım payı ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı adı altında herhangi bir tahakkuk ve tahsilat işlemi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, yeni kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden; yeni içme suyu şebeke tesisi yapılması ya da mevcut tesislerin tevsi ve ıslah edilmesi durumlarında, bu amaçla yapılan harcamalar üzerinden 89’uncu maddede gösterilen şekilde hesaplanacak paylar bu hizmetten yararlanan gayrimenkul sahiplerine, hizmetin geçici kabulü yapıp kullanıma sunulduktan sonra tahakkuk ettirilerek

ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemede ise tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliğinde Belirtilen Fizibilite Raporunun Süresinde Hazırlanmaması

Atıksu arıtma tesislerinde arıtılan toplam atıksuyun en az %10'unun başta tarım, endüstri ve çevre olmak üzere diğer alanlarda yeniden kullanımının sağlanmasına yönelik olarak hazırlanması gereken fizibilite raporunun süresinde hazırlanmadığı anlaşılmıştır.

17.12.2022 tarihli ve 32046 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'ne eklenen Geçici 10'uncu maddede; *“Büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleri, kentsel atıksu arıtma tesislerinde arıtılan toplam atıksuyun en az %10'unun tarımsal sulamada ve rekreasyonel amaçla kullanımının yanı sıra endüstriyel, çevresel ve diğer alanlarda yeniden kullanım potansiyelini ve gerekli yatırım ihtiyacını belirlemek amacıyla hazırlayacakları fizibilite raporlarını bu maddenin yayımı tarihinden itibaren 1 yıl içerisinde Bakanlığa sunar. Bakanlık uygun görüşü ile söz konusu yatırımların yapılması için il belediyelerine 3 yıl, büyükşehir belediyelerine 2 yıl süre verilir.”* denilmektedir.

Bu kapsamda İdare tarafından hazırlanan Fizibilite Raporu 22.12.2023 tarihinde Adana Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne sunulmuş olup cevabi yazıda mezkur Raporun Bakanlık tarafından belirlenen formatta hazırlanmadığı (mevcut durum analizi, atık suların geri kazanılması ve yeniden kullanılmasına yönelik risk yönetimi, proje ve çizimler, projenin uygulama planı ve takvimi, kaynaklar başlıklarının yeterli bilgi olmadığı) bildirilerek usulüne uygun hazırlanacak fizibilite raporunun 15.01.2024 tarihine kadar İl Müdürlüğüne gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından bu doğrultuda herhangi bir fizibilite raporu hazırlanmadığı anlaşılmıştır.

Ülkenin yeraltı ve yerüstü su kaynakları potansiyelinin korunması ve en iyi biçimde kullanımının sağlanması ile su kirliliğinin önlenmesini sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle uyumlu bir şekilde gerçekleştirmek üzere Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'nde belirtildiği üzere atıksu arıtma tesislerinde arıtılan toplam atıksuyun en az %10'unun tarımsal sulamada, rekreasyonel, endüstriyel, çevresel ve diğer alanlarda yeniden kullanım potansiyelinin ve

yatırım gereksinimlerinin belirlenmesi amacıyla Bakanlık tarafından belirlenen formatta fizibilite raporunun hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 10: Şebeke Sistemi Haricinde İçme-Kullanma Suyu Temin Edilen Kaynakların İdarece İzlenmemesi

İdarenin görev alanında, kuyu suyundan kullanma suyu olarak faydalanan abonelerin olduğu ancak bu tür suların mikrobiyolojik ve kimyasal parametrelerinin tespit ve kontrol edilmediği görülmüştür.

İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde içme-kullanma suyu; *"Genel olarak içme, yemek yapma, temizlik ve diğer evsel amaçlar ile, gıda maddelerinin ve diğer insani tüketim amaçlı ürünlerin hazırlanması, işlenmesi, saklanması ve pazarlanması amacıyla kullanılan, orjinine bakılmaksızın, orijinal haliyle ya da arıtılmış olarak ister kaynağından isterse dağıtım ağından temin edilen ve Ek-1' deki parametre değerlerini sağlayan ve ticari amaçlı satışa arz edilmeyen sular"* olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik eki Ek-1'de ise mikrobiyolojik, kimyasal, gösterge ve radyoaktivite parametreleri ile bunlara ilişkin değerler yer almaktadır.

İçme-Kullanma Suyu Havzalarının Korunmasına Dair Yönetmelik'in "Yeraltı suları için genel koruma esasları ve koruma alanları" başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise; *"İçme-kullanma suyu temin edilen kuyu, pınar, kaynak, kaptaj, tünel, galeri ve benzeri yapılarda İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelikte yer alan kalite parametreleri ve standartları dikkate alınarak izleme yapılır. İzleme, büyükşehir belediye sınırları içerisinde büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idareleri genel müdürlüklerince, diğer alanlarda ise Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne yapılır."* denilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin görev sahasında kuyu suyu kullanımının yoğun olduğu, bu kapsamda 4.803 abone bulunduğu, bunların büyük bir kısmının şebeke aboneliğinin de olduğu, mesken ve işyeri birlikte olmak üzere örnek alınan 300 abone üzerinde yapılan araştırmada mesken, birlik, otel, lokanta, petrol istasyonu, oto yıkama tesisi ve geri dönüşüm tesisi olmak üzere 17 abonenin şebeke bağlantısı olmakla birlikte evsel amaçlarla da olmak üzere tamamen kuyu suyu kullandığı, bu kullanımlara ilişkin olarak İdare tarafından herhangi bir inceleme yapılmadığı anlaşılmıştır.

İçme-kullanma suyu olarak faydalanılan kuyu sularının İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'te yer alan kalite parametreleri ve standartları sağlayıp sağlamadığı hususunun İdarece izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği'nin Uygulanmasında Eksiklikler Bulunması

Alınan atıksu numune analizi, kanalizasyon şebekesine deşarj edilecek atıksularda sağlanması gereken sınır değerlerden bazılarını aştığı ve “deşarj kalite kontrol ruhsatı” olmadığı halde kirlilik önlem payı ödeyerek faaliyetine devam eden bir fabrikanın olduğu tespit edilmiştir.

Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği'nin 19'uncu maddesinde kanalizasyon şebekesine deşarj edilecek atıksularda sağlanması gereken sınır değerler belirlenmiş olup Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (n) bendine göre Deşarj Kalite Kontrol Ruhsatında belirlenen değerlere özellikle ön arıtma tesisi çıkışında belirlenen sınır değerlere uymayan atıksular kanalizasyon şebekesine verilemeyecek atıklar arasında sayılmıştır.

Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı 2'nci maddesinde kirlilik önlem payı (KÖP); *“Arıtma gerektiren atıksu üreten kaynaklardan gerekli tedbirleri alıncaya kadar veya yeterli ölçüde almadıklarının tespiti neticesinde veya proses atıksuyu olan işletme/endüstrilerin, ASKİ/alıcı ortam standartlarını aşan kirlilik parametreleri ihtiva eden atıksularının deşarjı veya ön/tam arıtma tesisi kuran işletme/endüstrilerin atıksularını bağlantı veya bypass yaptığı tespit edildiğinde ASKİ'ye ödemek zorunda oldukları meblağdır.”* şeklinde tanımlanmış olup hesaplamasına ilişkin detaylar 27'nci maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde açıklanmıştır.

Yönetmelik'in 16'ncı maddesine göre; kurulacak her endüstrinin, iş yeri açma izni başvurusu sırasında ASKİ'ye “deşarj kalite kontrol ruhsatı” başvurusu da yapmak zorunda olduğu, başvurunun ASKİ tarafından incelenerek deşarj koşulları ön arıtma ve/veya arıtma gerekip gerekmediğinin ilgisine bildirileceği, ön arıtma ya da arıtma gerekli görüldüğü takdirde arıtma tesisi kurma koşulları bildirilerek, deşarj kalite kontrol ruhsatının verileceği belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in “Ruhsatın Geçerliliği ve Sürekliliği” başlıklı 17'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre ise İdare tarafından belirlenen hükümlere uygun şekilde deşarj yapılmadığı tespit edilerek bir yıl içerisinde iki defa cezai işleme tabi tutulan işletmelerin

faaliyetinin belirli bir süre durdurulacağı, bu süre sonunda da İdarece istenilen şartların yerine getirilmediğinin tespiti durumunda deşarj izninin iptal edileceğı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede;

ASKİ görev ve yetki alanında arıtma tesisi ve deşarj kalite kontrol ruhsatı olmadığı halde faaliyetine devam eden 1 adet fabrikanın bulunduğu,

Fabrikanın, İdareye deşarj kalite kontrol ruhsatı başvurusu yapmadığı,

Fabrikaya, ilk tespit tarihi 15.10.2021 olmak üzere 3 yıldan beri alınan numunelerinin analiz sonuçlarının kanalizasyon şebekesine deşarj edilecek atıksularda sağlanması gereken sınır değerlerden bazılarını aştığı gerekçesiyle toplamda 40 kez olmak üzere 38.978.386,53 TL tutarında KÖP uygulandığı,

görülmüştür.

Çeşitli kullanımlar sonucunda atıksu haline dönüşerek yitirdikleri fiziksel, kimyasal ve bakteriyolojik özelliklerinin bir kısmını veya tamamını tekrar kazandırabilmek ve boşaldıkları alıcı ortamın doğal, fiziksel, bakteriyolojik ve ekolojik özelliklerini değiştirmeyecek hâle getirilebilmesi zorunludur.

Bu itibarla, fabrikalarda ortaya çıkan atıksuların Yönetmelik'te belirlenen sınır değerlere ulaşmasını sağlayıcı nitelikte tedbirlerin uygulanması ve gerekirse mevzuat değişikliği yoluyla caydırıcılığın artırılması için KÖP hesaplamasına esas formülasyonun güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 12: İdarece Çıkarılan Yönetmeliklerde Belirsiz Düzenlemelerin Olması

İdarece çıkarılan yönetmeliklerin bazı maddelerinde belirsiz düzenlemelerin olduğu görülmüştür.

A) Abonelik Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliğinde borcunu ödemeyen abonelerin sularının kapatılacağı, ödemesi durumunda açılacağı belirtilmesine rağmen bu süreçlere ilişkin usul ve sürelere yer verilmemesi

Abonelik Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği'nde ve abone sözleşmelerinde borçlu durumdaki abonelerin sularının kapatılması ve tekrar açılmasına ilişkin usul ve süreye dair yazılı hükümler belirlenmemiştir.

Adana Su Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Abonelik Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği'nin "Su kapama ve açma ücreti tarifesi ve esasları" başlıklı 63'üncü maddesinin birinci fıkrasında; "*Borcunu ödemeyen abonenin veya yönetmeliğe aykırı davranışta bulunan abonenin suyu kullanıma kapatılır.*", ikinci fıkrasında ise "*Borcun ödenmesi durumunda ve bu yönetmeliğe aykırı davranışın ortadan kalkması durumunda abonenin suyu kullanıma açılır.*" hükümleri yer almaktadır.

Yönetmelik ve sözleşmede borçlu durumda bulunan abonenin suyunun kapatılacağı ve ödemesi halinde açılacağı belirtilmiş olmakla birlikte sürelerle ve usule ilişkin olarak herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Mevzuat hükümleri; kural getiren, düzenleyici, emredici ve de müeyyide ortaya koyan, hukukun üzerine inşa edildiği metinlerdir. Kişilerin hukuk kuralları ile güvenlik altına alınması yani hukuk güvenliği ilkesi, hukuk düzeninin hukuki güvenliği sağlayabilmesi adına mevzuat düzenlemelerinin herkes tarafından açık ve net olarak anlaşılabilmesi, düzenlemelerin kapsam ve nitelik olarak hem uygulayıcılar için kolaylık sağlaması hem de mükellefler için zorluklara neden olmadan ödevlerini yerine getirebilmelerinin gerçekleştirilmesidir.

Kamu düzeninin temini açısından borçlu durumda bulunan abonelerin sularının kapatılması ve yeniden açılmasına ilişkin süre ve usule ilişkin hususların açıkça belirtilerek Yönetmelik ve abone sözleşmelerine eklenmesi gerekmektedir.

B) Mühür bozma suçunun takibinde eksiklik olması

Mühür bozma eylemleri kapsamında İdarenin yasal takip yükümlülüğünü yerine getirmediği anlaşılmıştır.

Abonelik Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği'nin;

"Mühür koparmak" başlıklı 72'nci maddesinde; "(1) *İdare tarafından takılan sayacın barkodunu, sayaç giriş ve çıkışına takılan plastik rekor aparatlarını, güvenlik kitini, mühür bağı, mührünü koparmak, kırmak yasaktır.* (2) *Hesabı kesilerek mühürlenmiş, kaçak su kullanımından dolayı suyu kullanıma kapatılarak mühürleme yapılan yerlerdeki mühürleri kırarak suyu kullanıma açanlar hakkında mühür fekli tutanağı tutulur. Mühürleme işlemi tekrar yapılır.* (6) *Yukarıdaki fiilleri işleyenler hakkında idarece mühür fekli tutanağı düzenlenerek ilgililer hakkında yasal işlem başlatılır.*",

“Su kapama ve açma ücreti tarifesi ve esasları” başlıklı 63’üncü maddesinde; “(b) Borcundan dolayı suyu kullanıma kapatılan abonelerin, borçlarını ödemedен kapalı suyu kullanıma açmaları halinde mühür fekki (mühür koparma) işlemi yapılır. (c) Mühür Fekki işlemine rağmen su kullanmaya devam eden abonelerin suyu, şube yolu bağlantısından, bunun mümkün olmaması halinde conta ile mühürlenerek kapatılır. Yapılacak bu işlemden dolayı açma-kapama ücreti tekrardan tahakkuk ettirilir. Ayrıca bu fiiller işlenmesi yasak fiillerden olup; bu suçu işleyen ve kurum zararını karşılamayan özel veya tüzel kişiler hakkında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulur.”

hükümleri yer almaktadır.

Mezkur Yönetmelik’in “Kaçak su kullanımı tarifi ve uygulama esasları” başlıklı 64’üncü maddesinde ise kaçak su kullanımının suç olduğundan bahisle bu suçu işleyen ve kurum zararını karşılamayan kişiler hakkında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı üzere, Yönetmelik kapsamında mühür koparmak veya bozmak eylemi İdarece yasaklı işlemlerden kabul edilmiş olup Yönetmelik’in 72’nci maddesinde bu fiili işleyenler için yasal işlem başlatılacağı belirtilirken 63’üncü maddesinde bu suçu işlediği halde kurum zararını karşılamayanlar hakkında Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulacağı belirtilerek zararın giderilmesi karşılığında yasal takip yapılmayacağı anlaşılmaktadır.

İdare uygulamalarında 2024 yılında 301 mühür bozma fiiline karşı 155 suç duyurusu yapıldığı görülmüştür. 146 kişi ise borcunu ödediği veya taksitlendirdiği için bunlar hakkında yasal süreç işletilmemiştir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun (TCK) 203’üncü maddesinde mühür bozma suçu düzenlenmiş olup; kanun veya yetkili makamların emri uyarınca bir şeyin saklanması veya varlığının aynen korunmasını sağlamak için konulan mührü kaldıran veya konuluş amacına aykırı hareket eden kişinin hapis veya adli para cezası ile cezalandırılacağı belirtilmiştir.

TCK’nın 203’üncü maddesi esasen bir şeyin saklanması veya varlığının olduğu gibi muhafazasını sağlamak üzere, kanunun veya yetkili makamların emrine uyularak konulmuş mührün kaldırılmasını cezalandırmaktadır. Burada mühürleme işleminin amacı devlet yönetiminin bir şeyi koruma altına alma ve başkalarının tasarrufunu önleme iradesinin konulan mühürle açıklanması olup, bu iradeyi etkisiz duruma getirerek onu ihlal eden herhangi bir eylem

gerçekleştiği takdirde suç işlenmiş olacaktır. Bu nedenle, yasaya uygun biçimde konulan bir mührün bozulması, mühür bozma suçunun ön koşuludur.

TCK’da açıkça suç sayılan ve işlenmesi halinde yasal takibi gereken bir fiilin İdarece Yönetmelik hükümleri ile zararın karşılanmaması şartına bağlanması üst hukuk normuna aykırı olup bu kapsamda yer alan Yönetmelik hükümlerinin Türk Ceza Kanunu’na uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

C) Su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahakkukunun kesin kabul sonrasına bırakılması

Abonelik Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği’nin 53’üncü maddesinde yeni inşa edilen, yenilenen veya tamir edilen kanalizasyon ve içme suyu şebeke inşaatlarının kesin kabulü yapıldıktan sonra su ve kanal harcamalarına katılma payı alınacağı belirtilmiştir.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik’in “Payın tahakkuk zamanı” başlıklı 11 ve 15’inci maddelerinde kanalizasyon harcamalarına katılma payı ile su tesisleri harcamalarına katılma payının bu Yönetmeliğin 7’nci maddesinde belirtilen esaslar dahilinde tahakkuk ettirileceği; “Payın tahakkuk zamanı” başlıklı 7’nci maddesinde ise katılma payı tahakkukunun hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmasından sonra yapılacağı için bitirilerek hizmete açılmış olduğu geçici kabulünün yapılması ile belirleneceği ifade edilmiştir.

Belirtildiği üzere, katılma paylarının tahakkuk zamanı için geçici kabulünün yapıldığı tarihtir.

Buna göre Yönetmelik’in 53’üncü maddesinde katılma payları tahakkuk zamanını kesin kabule bağlayan ifadenin geçici kabul olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

D) Atık Suların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliğinde kirlilik önlem payının tahakkukuna ilişkin hatalı ifadelerin bulunması

Yönetmelik’in 16’ncı maddesinde arıtma gerekli görülmediği takdirde işletmeye İdarece Deşarj Kalite Kontrol Ruhsatı (DKKR) verildikten sonra kirlilik önlem payı tahakkuku başlatılacağı belirtilmiştir.

Atık Suların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği’nin “Yeni Kurulacak Endüstriler İçin Yararlanma Onayı Deşarj Kalite Kontrol Ruhsatı Alınması Esasları” başlıklı

16'ncı maddesine göre; kurulacak her endüstrinin iş yeri açma izni başvurusu sırasında ASKİ'ye DKKR başvurusu da yapmak zorunda olduğu, başvurunun değerlendirilmesinin ardından arıtma tesisi gerekliliğine karar verilerek işletmeye DKKR verileceği, arıtma gerekli görülmediği takdirde işyerinin atık su abonesi olarak kaydedileceği ve DKKR verilerek kirlilik önlem payı tahakkuku başlatılacağı ifade edilmiştir.

Kirlilik önlem payına (KÖP) ilişkin açıklamalar Yönetmelik'in 27'nci maddesinde yapılmış olup buna göre; atık su oluşumuna sebep olan kişilerden ASKİ tarafından atık suları ile ilgili ön arıtma yapımları veya özel arıtma tesisi kurmaları istendiği ve kendilerine süre verildiği halde verilen süre içinde arıtma tesisi kurmadığı, arıtma tesisi kurduğu halde işletmediği, işlettiği halde limitleri sağlayamadığında, Yönetmelik'te ön görülen şartları sağlayıncaya veya atık su kaynağı kaldırılıncaya veya faaliyetine son verilmeye kadar KÖP ödeneceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılabacağı üzere KÖP uygulaması cezai bir işlem niteliğine haiz olup İdarece yapılan denetimler neticesinde Yönetmelik'te belirlenen şartları sağlamayan işletmelere tahakkuk ettirilmektedir.

Bu halde Yönetmelik'in 16'ncı maddesinde açıklandığı üzere; arıtma gerekli görülmediği takdirde işletmeye İdarece DKKR verildikten sonra kirlilik önlem payı tahakkuku başlatılacağına ilişkin ifade Yönetmelik'in 27'nci maddesi ile çelişmekte olup KÖP'ün tanımına uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Abone Türlerinin Tespitinde Eksiklikler Olması

İdare'nin yetki ve görev alanında faaliyet gösterdiği halde abone türü hatalı ve aboneliği olmayan işletmeler tespit edilmiştir.

A) Abone türü hatalı işletmelerin olması

Abonelik Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği'nin "Hizmet bakımından abone türleri" başlıklı 15'inci maddesinde; İdarenin verdiği hizmet yönünden abone türleri açıklanmış olup bunlardan biri de şebeke suyu aboneliğidir.

İdarenin su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler abone olmak durumundadırlar.

Yönetmelik'in 16'ncı maddesinde kullanım yeri bakımından abone türleri açıklanmış olup işyeri aboneliği *“işveren tarafından mal veya hizmet üretmek için maddi olan veya olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği taşınmazlara verilen aboneliklerdir.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede;

Üniversite yerleşkelerinde çeşitli ticari işletmelerin faaliyette olduğu ancak bunların ayrı aboneliklerinin bulunmadığı ve bu nedenle eğitim kurumu aboneliği kapsamında düşük tarifieden faydalandıkları,

Şehir Hastanesi yerleşkesinde faaliyette bulunan ticari işletmelerin ise inşaat aboneliği tarifesinden faturalandırıldıkları,

tespit edilmiştir.

Üniversite ve Şehir Hastanesi yerleşkelerinde faaliyet gösteren ve ticari şekilde işletilen bu işletmelere işyeri aboneliği tarifi uygulanması gerekmektedir.

B) Kullanılmış suyun uzaklaştırması abonesi olmayan işletmelerin olması

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun “İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü” başlıklı 11'inci maddesinde; *“Atıksu altyapı sistemlerini kullanan ve/veya kullanacaklar, bağlantı sistemlerinin olup olmadığına bakılmaksızın, arıtma sistemlerinden sorumlu yönetimlerin yapacağı her türlü yatırım, işletme, bakım, onarım, ıslah ve temizleme harcamalarının tamamına kirlilik yükü ve atıksu miktarı oranında katılmak zorundadırlar. Bu hizmetlerden yararlananlardan, belediye meclisince ve bu maddede sorumluluk verilen diğer idarelerce belirlenecek tarife göre atıksu toplama, arıtma ve bertaraf ücreti alınır.”* denilmektedir.

Kanun'un 2'nci maddesinde atıksu altyapı tesisleri “evsel ve/veya endüstriyel atıksuları toplayan kanalizasyon sistemi ile atıksuların arıtıldığı ve alıcı ortama verilmesinin sağlandığı sistem ve tesislerin tamamı” olarak tanımlanmıştır.

Mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşıldığı üzere, arıtma sistemlerinden sorumlu olan İdarenin yapacağı harcamalara, bağlantısı olup olmadığına bakılmaksızın, atıksularını alıcı ortama veren kişiler, kirl ettikleri su yüküne katılmak üzere kullanılmış suyun uzaklaştırılması abonesi (KSUB) abonesi olmak durumundadır.

Abonelik Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği'nin "Hizmet bakımından abone türleri" başlıklı 15'inci maddesinde; su ve kullanılmış suyun uzaklaştırılması olmak üzere 2 tür abonelik olduğu belirtilmiş olup İdarenin içme suyu şebekesinden faydalanmayan yer altı suyu, kaptaj, havuz vb. kullanan veya tankerle yer altı ve yüzeysel suları temin ederek atıksu oluşturan özel ve tüzel kişilerin kullanılmış suyun uzaklaştırması abonesi olduğu ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde KSUB ifadesi aboneler tarafından kullanılarak kanalizasyon şebekesine veya diğer alıcı ortamlara bırakılan kirletilmiş su olarak açıklanmıştır.

Yönetmelik'in 24'üncü maddesinde, her su abonesinin tükettiği kadar suyu kirleteceğinden bahisle bunların uzaklaştırılması için kullanılmış su bedeli ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Kanal bağlantısı olmayan abonelere uygulanacak kullanılmış suyun uzaklaştırma bedeli tarifesini" başlıklı 27'nci maddesinde; *"a) İdare'ye ait kanalizasyon hattının bulunduğu yerlerde kanalizasyon hattına bağlantı yapılmayarak atık sularını doğal alıcı ortamlara boşaltan özel kişi veya tüzel kişilikler İdare'ye ait şebeke suyunu kullanmasalar da türlerine göre kullanılmış suyun uzaklaştırma bedeli ücretini ödemek zorundadırlar."* denilmektedir.

Dolayısıyla her ne kadar içme suyu şebekesi haricinden su temin edilse bile işletmeler tarafından üretim sürecinde hammadde olarak kullanılanın dışında faydalanılan suyun, kirletildiği için uzaklaştırılarak alıcı ortamlara deşarjı gerekmekte olup bu kapsamdaki işletmelere kullanılmış suyun uzaklaştırma bedeli tahakkuk ettirilmelidir.

Mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşıldığı üzere, arıtma sistemlerinden sorumlu olan İdarenin yapacağı harcamalara, bağlantısı olup olmadığına bakılmaksızın, atıksularını alıcı ortama veren kişiler, kirlettikleri su yüküne katılmak üzere KSUB abonesi olmak durumundadır.

Bununla birlikte, İçme-Kullanma Suyu Havzalarının Korunmasına Dair Yönetmelik'in "Yeraltı suları için genel koruma esasları ve koruma alanları" başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; *"İçme-kullanma suyu temin edilen kuyu, pınar, kaynak, kaptaj, tünel, galeri ve benzeri yapılarda İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelikte yer alan kalite parametreleri ve standartları dikkate alınarak izleme yapılır. İzleme, büyükşehir belediye sınırları içerisinde büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idareleri genel müdürlüklerince, diğer alanlarda ise Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce yapılır."* denilmektedir.

Dolayısıyla tesislerinde tamamen kuyu suyu kullanan ancak üretim sürecinde insan kaynağı da çalıştıran bu işletmelerde şebeke suyu bulunmadığı için çalışanlarca içme veya kullanma suyu olarak da kullanılan kuyu suyunun İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmelik'te yer alan kalite parametreleri ve standartları sağlayıp sağlamadığı hususu İdarece izlenmelidir.

Yapılan incelemede; işletmesinde şebeke suyu kullanmayan ve atıksularını arıtma yaparak alıcı ortama veren 2 ticari işletmenin kullanılmış suyun uzaklaştırılması (KSUB) aboneliği olmadığı ve bunların içme-kullanma suyu olarak yararlandıkları kuyu suyunun İdarece analiz edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; İdare'nin yetki ve görev alanında faaliyet gösteren işletmelerin şebeke suyu haricinde su kullanımı yaparak ve atıksularını arıtarak kanalizasyon harici alıcı ortama verseler bile kullanılmış suyun uzaklaştırılması aboneliği olması ve buralarda içme/kullanma suyu olarak yararlanılan suyun İdarece izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Kullanım Süresi Dolan Su Sayaçlarının Yenilenmemesi

İdarenin görev alanında periyodik muayene süresi dolan sayaçların olduğu ve bunların İdare tarafından tüketiciden sökülerek yerine geçerli muayenesi olan sayaçların takılmadığı tespit edilmiştir.

Abonelik Hizmetleri ve Tarifeler Yönetmeliği'nin "Sayaçlar" başlıklı onbirinci bölümünde ve abonelik sözleşmesinin 8'inci maddesinde; abonelerin sarfiyatının sayaçla tespit edileceği, 10 yılını dolduran su sayaçlarının İdare tarafından takılması gerektiği belirtilmiş olup, ayrıca standartlara uygun olmayan sayaçların yasal sürenin dolması beklenmeksizin İdarece belirlenen özellikteki sayaçlar ile değiştirilebileceği açıklanmıştır.

Elektrik, Su ve Gaz Sayaçları Muayene Yönetmeliği'nin "Periyodik muayene" başlıklı 8'inci maddesinde; Yönetmelik kapsamındaki sayaçların periyodik muayene süresinin EK-1'de belirtildiği, periyodik muayene süresi dolan sayaçların, periyodik muayene süresinin dolduğu yılı takip eden yıl içerisinde su sayacını dağıtım ağında kullanan su idaresi tarafından tüketiciden sökülerek yerine geçerli muayenesi olan bir sayaç takılması gerektiği belirtilmiştir. Ek-1'de ise su sayaçlarının periyodik muayene süresinin 10 yıl olduğu açıklanmıştır.

Belirtildiği üzere, periyodik muayene süresi olan 10 yılını dolduran sayaçların İdarece tespit edilerek en geç takip eden yıl içerisinde sökülerek yerine geçerli muayenesi olan bir sayaç takılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin görev alanında yer alan 380.573 aboneye ait sayaçların kullanım sürelerinin 10 yılı geçmesine rağmen aktif olarak kullanılmakta olduğu görülmüştür.

Muayene süresi geçmiş sayaçların ölçme yeteneğini kısmen veya tamamen kaybetmiş olabileceği göz önüne alındığında bu durumun İdare açısından gelir kaybına sebebiyet vereceği gibi tutulmakta olan istatistiklerde ve yapılmakta olan hesaplamalarda sapmaya neden olacağı açıktır.

Yukarıda belirtilen mevzuat ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, periyodik muayene süresi dolan sayaçların İdarece tespit edilerek en geç takip eden yıl içerisinde sökülme suretiyle yerine geçerli muayenesi olan bir sayaç takılması 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>