



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ANTALYA SU VE ATIK SU İDARESİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	7
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
8.	EKLER.....	81

KISALTMALAR

AAT	Atık Su Arıtma Tesisi
ALDAŞ Şirketi	Alt Yapı Yönetim Danışmanlık Hizmetleri, Sanayi ve Ticaret Anonim
A.Ş	Anonim Şirket
ASAT	Antalya Su ve Atık Su İdaresi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TTK	Türk Ticaret Kanunu

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 :Üç Yıllık Bütçe Gelirlerinin Seyri	1
Tablo 2 :Üç Yıllık Bütçe Giderlerinin Seyri	1
Tablo 3 :2017 Sayıştay İlamlarının İnfazı	13
Tablo 4 :Yüklenici Firmalar ile Alt Yükleniciler Arasında İmzalanan Sözleşmeler	20
Tablo 5 :Toplu Sözleşmeler	30
Tablo 6 :İşgalli Taşınmazlar Listesi	33
Tablo 7 :Son Beş Yıl Bütçe Gerçekleşmeleri.....	37
Tablo 8 :Doğrudan Temin İle Yapılan Alımlar.....	67
Tablo 9 :İhale Listesi.....	75
Tablo 10 :2017 Yılı Bilanço.....	81
Tablo 11 :2017 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	84

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Antalya Su ve Atıksu İdaresi faaliyetlerini 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Kurum mali işlemlerini ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde, kayıt altına almakta ve raporlamaktadır.

2017 mali yılı başında gider bütçesi 1.166.544.000,00-TL olarak belirlenmiş, fakat gerçekleşme tutarı 821.304.631,12-TL, gerçekleşme oranı ise % 70,40 olmuştur. Yine 2017 mali yılı başında gelir bütçesi 1.208.564.000,00-TL olarak belirlenmiş, fakat gerçekleşme tutarı 811.239.096,28-TL, gerçekleşme oranı ise % 67,12 olmuştur.

Antalya Su ve Atıksu İdaresinin, bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırma açısından seyrine ilişkin tutarlar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1 :Üç Yıllık Bütçe Gelirlerinin Seyri

800-Bütçe Gelirleri	2015 yılı Net Tahsilatı	2016 Yılı Net Tahsilatı	2017 Yılı Net Tahsilatı	Değişim Oranı
3-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	433.346.906,95	484.858.271,1	587.335.132,4	36%
4-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	70.523.652,17	35.322.817,12	6.050.162,41	-91%
5-Diğer Gelirler	111.824.824,7	129.140.255,9	150.731.712,4	35%
8-Alacaklardan Tahsilat	10.551.489,43	29.775.593,25	67.122.089,13	536%
Toplam	626.246.873,2	679.096.937,4	811.239.096,3	30%

Tablo 2 :Üç Yıllık Bütçe Giderlerinin Seyri

830-Bütçe Giderleri	2015 Yılı Gider Gerçekleşmesi	2016 Yılı Gider Gerçekleşmesi	2017 Yılı Gider Gerçekleşmesi	Oran(%)
01-Personel Giderleri	73.971.938,84	93.017.761,97	97.770.933,76	%32
02-SGK Devlet Prim Giderleri	13.456.684,56	16.188.572,50	18.072.394,72	%34
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	283.374.414,88	318.900.463,65	397.207.224,68	%40
04- Faiz Gideri	23.440.478,31	24.261.617,58	29.210.803,84	%25
05-Cari Transfer	10.091.479,40	9.021.040,35	6.273.678,00	-%38
06-Sermaye Giderleri	216.606.760,41	284.324.409,67	272.769.596,12	%26
07- Sermaye Transferi	1.431.000,00	0,00	0,00	-%100
TOPLAM	622.372.756,40	745.713.865,72	821.304.631,12	%32

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Eksik Gösterilmesi

240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı olması gerekenden 3.060.276,68 TL eksik gösterilmiştir

27.05.2016 tarih ve Mükerrer 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “240 Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı” ile ilgili 178’inci maddesinde;

“ Bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılır.”

Yine aynı Yönetmeliğin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 179’uncu maddesinde;

“(1) Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir. a) Mali kuruluşların gerek nominal sermaye ve gerekse aynı sermaye transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedilir. Sermayesine iştirak edilen mali kuruluşlara nakdi veya aynı sermaye şeklindeki katılımların bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mali kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir. Sermaye iştiraklerinin enflasyon düzeltmesi işlemine tabi tutulması sonucu ortaya çıkan değer artışları da ilgili mali kuruluşların kayıtlarına uygun olarak bu hesaba kaydedilir. Değerleme artışlarının birbirine uygun şekilde hesaplara yansıtılmasında ilgili mali kuruluşun enflasyon düzeltmesi işlemi sonucu ortaya çıkan yeni değerler esas alınır. Mali kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerine ilişkin belgeler kuruma gönderilir. Muhasebe birimi sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapar. Enflasyon düzeltmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin belgelerin birer nüshası muhasebeleştirme belgesine eklenir...”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Dolayısıyla, 240 Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar için kullanılan bir hesaptır. Aynı zamanda, sermayesine iştirak edilen mali kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımların bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mali kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir.

Kurumun 2017 yılı Bilançosunda, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 229.414,97-TL olarak yer almaktadır. Bununla birlikte; Mülga 4759 sayılı İller Bankası Kanununa göre Kurum, 2011 yılına kadar İller Bankasının sermayesine iştirak etmiştir. İller Bankası A.Ş. den temin edilen kayıtlarda, ASAT'ın 1997-2011 yılları arasında, Bankanın sermayesine iştirak ettiği toplam sermaye tutarı 3.289.691,65-TL olarak yer almaktadır. Dolayısıyla, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, olması gerekenden 3.060.276,68-TL eksik gösterilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Mülga 4759 sayılı İller Bankası Kanunu çerçevesinde, İller Bankasına ödenen ortaklık paylarının 1997-2005 yılları arasında sehven ‘‘240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı’’ yerine ‘‘630-Gider Hesabı’’ na alındığı, Gider Hesabına alınan 3.060.276,68 TL'nin düzeltme kaydının yapılarak, ilgili hesaba kaydedildiği" ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmekle birlikte bu husus 2017 mali tablolarını etkilemeye devam edecektir.

BULGU 2: Tahsisli Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Antalya Su ve Atıksu İdaresinin yevmiye ve dönem sonu kayıtlarında yapılan incelemelerde; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ettiği veya adına tahsisli taşınmazlarının 500 Net Değer Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 187'nci maddesine göre, Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenecek ve taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılacaktır. Mezkur Yönetmeliğin 189'uncu maddesine göre, tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren

muhasabe birimince kayıtlı değer üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç; tahsise konu edilen yeraltı ve yerüstü düzenleri tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasabe birimince kayıtlı değer üzerinden 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç; Tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasabe birimince kayıtlı değer üzerinden 252 Binalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç ve varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Tahsisli kullanılan taşınmazların tahsis işlemleri kaldırıldığında ise maliki idare tarafından ters kayıt ile ilgili maddi duran varlık hesaplarına borç, 500 Net Değer Hesaplarına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilir.

ASAT tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların kayıtlardaki yaklaşık değerinin 551.100,00 TL olduğu ayrıca 6 adet taşınmazın idarenin kullanımına tahsis edildiği ve değer tespitlerinin de henüz yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesapları ile 500 Net Değer Hesabına, Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak kaydedilmesi, amortisman ayrılması gereken taşınmazlar (251 ve 252 hesaplarında yer alan taşınmazlar) için de 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması tahsis alınan taşınmazların da bedel tespitlerinin yapılarak kayıtlara alınması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kurumumuzun bütün taşınmazları belirlenmiş, listelenmiş coğrafi katman olarak verileri oluşturulmuş ve mevzuat çerçevesinde muhasabe kayıtlarına aktarılmıştır. Ancak, tahsisli taşınmazların sisteme girilmesi ile alakalı olarak taşınmazlar tespit edilerek listelenmiştir. Taşınmazların kıymetlendirmesi ve bedelleri tespit edilerek muhasabe sistemine aktarılması için işlemlere başlanmıştır."

Demektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, taşınmazlarının kıymetlendirmesi ve bedel tespitlerinin yapılarak muhasabe sistemine aktarılması için işlemlere başladığını belirterek bulgumuza iştirak etmiştir. Takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Antalya Su ve Atıksu İdaresinin 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.”

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Memur Personele Mevzuatta Öngörülmediği Halde İkramiye Ödemesi Yapılması

Kurum Muhasebe kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde mevzuatta yer almamasına rağmen memur personele yılda iki kez ikramiye ödemesi yapıldığı görülmüştür.

2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun “Genel Kurulun Görevleri” başlıklı 6' ıncı maddesinde 2012 yılı öncesi var olan “yilda iki maaşı geçmemek üzere verilecek ikramiyelerin miktar ve zamanını belirlemek” hükmü 11.10.2011 tarih 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameler de değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile 14.01.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır.

Söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesine iptal davası konusu olmuş ve Mahkeme oybirliği ile işi esastan görüşüp 10/10/2013 tarihli ve 28791 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 27/12/2012 tarihli ve E.: 2011/139, K.: 2012/205 sayılı Kararı ile iptal etmiştir.

Anayasa'nın 153'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, “Kanun, kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez” denilmekte, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66'ncı maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır. İptal edilen kararda farklı bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ve yukarıda belirtildiği üzere iptal kararının resmi gazetede yayınlandığı tarihte madde yürürlükten kaldırılmış ancak eski karar resen yürürlüğe girmemiştir.

30.03.2011 tarih 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un "*Mahkeme Kararları*" başlıklı 66'ncı maddesinde;

"(1) Mahkeme kararları kesindir. Mahkeme kararları Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.

(2) İptal kararları geriye yürümez.

(3) Mahkemece iptaline karar verilen kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü veya bunların belirli madde veya hükümleri, iptal kararının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Mahkeme gerekli gördüğü hâllerde, Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabilir.

(4) Mahkeme, bir kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

(5) Mahkeme kararları gerekçeli olarak yazılır. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

(6) Karar taslaklarının hazırlanması ve görüşülmesine ilişkin esaslar İçtüzükte gösterilir.

(7) Kararlar, inceleme veya yargılamaya katılan başkan ve üyeler tarafından imzalanır. Muhalif kalanlar, kararda muhalefet nedenlerini İçtüzükte belirtilecek süre içinde yazılı olarak teslim ederler. Kararlar ilgililere bu şekliyle tebliğ olunur.

(8) İptal ve itiraz başvuruları sonucu verilen gerekçeli kararlar Resmî Gazetede hemen yayımlanır." Hükümlerine yer verilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde KHK ile yürürlükten kaldırılan 2560 sayılı Kanunda yer alan madde hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren yürürlükten kaldırılmıştır. Mahkeme tarafından iptal edilen hükümlerin geriye yürümemesi kuralı gereği eski hüküm yeniden yürürlüğe girmemiştir ve bu konuda yeni bir yasal düzenleme yapılana kadar ödemenin yapılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Genel Müdürlüğümüz bünyesinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak görev yapmakta olan personellere 2560 sayılı İSKİ Kanununun 6 ncı maddesinin (d) bendi gereğince ikramiye ödemesi yapılmakta idi.

Ancak, söz konusu hüküm, 02.11.2011 tarih 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 12 nci maddesinin 2 nci fıkrasının (ğ) bendi ile yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte, 10.10.2013 tarih ve 28791 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Anayasa mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve E:2011/139, K:2012/205 sayılı kararıyla 11.10.2011 günlü ve 666 sayılı KHK'nin Ek 12 nci maddesinin 2 nci fıkrasının (ğ) numaralı bendinin, "mali haklara ilişkin hükmün, mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkla birleştirilen bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle bağlantılı ve bunların zorunlu sonucu olmadığı, doğrudan mali haklara ilişkin bir düzenleme niteliğinde olduğundan 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında bulunmadığı, dolayısıyla Anayasanın 91 nci maddesine aykırı olduğu" gerekçesi ile iptali yönünde karar verilmiştir.

Hal böyle iken, kurumumuz personeli tarafından, 2560 sayılı Kanun ile kazanılmış hakkı olan ikramiye ödemesinin 2012 yılından itibaren işleyecek yasal faizi ile birlikte ödenmesi istemi ile Kurumumuz aleyhine Antalya 2 nci İdare Mahkemesinin 2015/976 Esas sayılı dosyası ile açılan dava sonucunda anılan mahkemenin, 08.01.2016 tarih ve 2015/976 Esas, 2016/26 Karar sayılı kararı ile "... Açıklanan nedenlerle dava konusu işlemin iptaline, davacının dava konusu işlem nedeniyle uğradığı maddi kayıplarının davalı idareye başvuru tarihi olan 11.06.2015 tarihinden itibaren yasal faizi ile birlikte hesaplanarak davacıya ödenmesine..." Antalya Bölge İdare Mahkemesine itiraz yolu açık olmak üzere karar verilmiştir. Devamında Bölge İdare Mahkemesi nezdinde itiraz edilmiş, Antalya Bölge İdare Mahkemesinin Kurumumuza 09/05/2016 tarih 15562 sayı ile tebliğ edilen 13/04/2016 tarihli E:2016/1146 – K:2016/1523 sayılı kararı ile; "... Antalya 2. İdare Mahkemesince verilen 08.01.2016 gün ve E:2015/976 K:2016/26 sayılı karar usul ve hukuka uygun olup bozmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, itiraz isteminin reddi ile anılan kararın ONANMASINA..." kararın tebliğini izleyen 15 gün içerisinde karar düzeltme yolu açık olmak üzere karar verilmiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle kurumumuzda görev yapan memur personellere ikramiye ödemeleri yapılmıştır." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum personelinin açmış olduğu mahkeme sonucunda alınan karar idare tarafından 30 gün içerisinde yerine getirilmeli aksi takdirde mahkeme kararını uygulamayan personelin sorumluluğundan söz edilecektir.

Ancak verilen hüküm sadece davayı açan personel için geçerli olmakla birlikte diğer personellere ödemenin yapılması mümkün değildir. Ayrıca ilgili mahkeme kararı 2016 yılı ve öncesi için alınmış bir karardır ve davacıya da belirtilen süreler için ödenme yapılabilecektir. Aynı hükme istinaden davacıya 2017 yılı ikramiye ödemesi yapılması mümkün görünmemektedir ve yeni bir mahkeme kararına ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim benzer konu diğer su ve kanalizasyon idarelerinde de yaşanmakla birlikte mahkemelerden ödemenin yapılabileceğine veya yapılamayacağına ilişkin farklı farklı kararlara yer verilmektedir.

Yine yukarıda belirtildiği üzere söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesine iptal davası konusu olmuş ve Mahkeme oybirliği ile işi esastan görüşüp 10/10/2013 tarihli ve 28791 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 27/12/2012 tarihli ve E.: 2011/139, K.: 2012/205 sayılı Kararı ile iptal etmiştir.

Anayasa’nın 153’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, “*Kanun, kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez*” denilmekte, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 66’ncı maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır. İptal edilen kararda farklı bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ve yukarıda belirtildiği üzere iptal kararının resmi gazetede yayınlandığı tarihte madde yürürlükten kaldırılmış ancak eski karar resen yürürlüğe girmemiştir. Dolayısı ile konuya ilişkin olarak mevzuat yönüyle bir boşluk bulunmakta ve bu durum uygulamada hatalara ve farklı uygulamalara yol açmaktadır.

Belirtilen gerekçelerle konunun kurumuna yazılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Sayıştay Denetim Raporlarının Genel Kurulda Görüşülmemesi

2017 yılında yapılan denetimlerde geçmiş yıllar Sayıştay Denetim Raporlarının ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği Özel Teftiş Raporlarının Belediye Meclisinde (Genel Kurulda) görüşülmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Denetimin Kapsamı ve Türleri*" başlıklı 55'inci maddesinde;

"Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur."

Denilmektedir.

Yine 6085 sayılı Sayıştay Kanununun "*Denetim Süreci*" başlıklı 37'nci maddesinde "*Raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi aşamalarında oluşur.*" hükmü yer almış ve Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "*Denetim Raporları*" başlıklı 35'inci maddesinde "*Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir.*" düzenlemesi yapılmıştır.

Bu hükümlerine istinaden Sayıştay tarafından her yıl düzenli olarak ve Mülkiye müfettişleri tarafından ise 2013 yılı ile 2014 yıllarında denetimler gerçekleştirilmiş ve raporlar düzenlenerek kamu idaresine gönderilmiştir.

Denetçiler tarafından yapılan önceki yıl incelemelerinde de aynı husus gündeme gelmiş ve Sayıştay Başkanlığı tarafından 21.10.2016 tarih 2016-181 sayılı yazı ile Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığına ASAT'a ait denetim sonuçlarının belediye meclisin bilgisine sunulması gerektiği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere üst yönetici olan Genel Müdür tarafından Sayıştay denetim raporları genel kurulun bilgisine sunulmalı ve raporun görüşüldüğünün tutanaklarda yer alması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu doğrultusunda Sayıştay Denetim Raporları öncelikle

Yönetim Kurulunun bilgisine sunulacaktır."

Demektedir.

Sonuç olarak Takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 3: Sayıştay İlamlarının Takibinin Yapılmaması

Kurum muhasebe kayıtları ile 140- Kişilerden Alacaklar Hesabının incelenmesi neticesinde; kurum geçmiş yıl hesaplarına ilişkin gerek 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu gerek 6085 sayılı Sayılı Sayıştay Kanunu dönemlerinde yapılan yargılama sonuçlarına ilişkin ilamlarının kesinleştiği, ancak söz konusu ilam hükümlerinden bazılarının Üst Yönetici tarafından yerine getirilmediği görülmüştür. İlamlarda tazmin hükmü verilen sorumluların tazmin tutarlarını kanuni süre içerisinde rızaen ödememelerine rağmen ilamların infazı için İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsile başlanmadığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 160'uncü maddesinde sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılacağı, bu kesin hükümler hakkında idari yargıya başvurulamayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca 164'üncü maddesinde Sayıştay tarafından hesap yargılaması yapıldığı açıkça belirtilmiştir.

Gerek 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu gerekse de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay Daireleri tarafından yapılan yargılama sonucunda ilam düzenleneceği, ilamın tebliğden itibaren belli süreler içerisinde temyiz edilebileceği, Temyiz Kurulu'nca verilen kararların kesin olduğu, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra 3 ay (yeni Kanun'da doksan gün) içerisinde yerine getirileceği, ilamlarda gösterilen tazmin miktarı sorumlular tarafından rızaen ödenmez ise 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine başvurulacağı, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin (en büyük amirlerin) sorumlu olduğu, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında "*aylığın yarım ödenmesi*", "*görevden uzaklaştırma*", "*soruşturma*" ve "*kovuşturma*" hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun 65, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesinde adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümlerin, Sayıştay'ın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel olmadığı kesin bir şekilde hükme bağlanmıştır.

19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 8’inci maddesinde kamu zararından doğan alacaklar için takibe yetkili birim tarafından alacak takip dosyası açılacağı, 9’uncu maddesinde Sayıştay ilâmına istinaden bildirilen kamu zararlarının ilâmda belirtilen sorumlular adına muhasebe hesaplarına kaydedileceği, 10’uncu maddesinde Sayıştay ilamlarının Sayıştay Kanunu’nda belirtilen usul ile tebliğ edileceği, tebliğe rağmen sorumlular tarafından süresinde rızaen ödenmeyen kamu zararlarına ilişkin alacak takip dosyalarının hükmen tahsil için kamu idaresini temsile yetkili hukuk birimine gönderileceği, 15’inci maddesinde ise Sayıştay ilamı ile hüküm altına alındığı halde rızaen ödenmeyen tutarların 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edileceği belirtilmiştir.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’nda mahkeme ilamı üzerine icra dairesine nasıl başvurulacağı ve ilamlı icralarda neler yapılacağı, ödeme, taksitlendirme ve haciz yöntemleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kurum hesaplarında Sayıştay tarafından yapılan denetimler sonucu oluşturulan raporların yargılanarak ilamların düzenlendiği görülmüştür. Söz konusu ilam maddelerinde yer alan kamu zararlarından bir kısmının tahsil edildiği, bir kısmı için ise temyiz başvurusunda bulunduğu, temyiz istemi sonuçlanmasına, kararlar kesinleşmesine ve 90 günlük sürenin çok üzerinde bir sürenin geçmesine rağmen 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil yoluna başvurulmadığı tespit edilmiştir.

31.12.2015 tarihi itibariyle söz konusu yıllara ilişkin kesinleşmiş olmasına rağmen henüz tahsilât yapılmamış ve hükmen tahsil yoluna başvurulmamış tutarlara aşağıda yer alan tabloda ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Tablo 3 :2017 Sayıştay İlamlarının İnfazı

Yıl	İlam No	Konu	İlam Tutarı (Faiz Dahil) (TL)	Tahsil Edilen (Faiz Dahil) (TL)	Kalan Tutar (TL)	Temyiz Tarihi
2008	1507	Personel İkramiye Ödemesi	80.021,48	0	80.021,48	02.02.2012
2008	1507	Protokol ile Asat'ta Çalışan Antalya Büyükşehir Belediyesi Personeline yapılan ikramiye ödemesi	5.979,18	0	5.979,18	02.02.2012
2009	564	Personel İkramiye Ödemesi	162.136,98	0	162.136,98	13.03.2012
2009	564	Protokol ile Asat'ta Çalışan Antalya Büyükşehir Belediyesi Personeline yapılan ikramiye ödemesi	11.104,67	0	11.104,67	13.03.2012

2009	564	Hakediş Ödemesi	20.924,18	0	20.924,18	13.03.2012
2012	111	Zam ve Tazminatlar	20.981,75	0	20.981,75	23.06.2014
2012	111	Şube Müd. Vekalet Ücret Ödemesi	7.591,06	0	7.591,06	05.06.2014
2013	267	Avukat Vekalet Ücreti Ödemesi	205.279,05	0	205.279,05	02.03.2016
2013	267	Denetim Kurulu Huzur Ücret Ödemesi	30.501,24	0	30.501,24	17.03.2016
2013	267	Hatalı Ücret Ödemesi	172.365,14	0	172.365,14	17.03.2016
2013	267	Sosyal Güvenlik Primi Kesilmemesi	246.091,84	0	246.091,84	17.03.2016
2013	267	Müfettişlere Hatalı Maaş Ödemesi	20.832,60	0	20.832,60	17.03.2016
2013	267	Hatalı Maaş Ödemesi (Yasemin Coşkun)	18.046,15	16.872,60	1.173,55	17.03.2016
2013	267	Harç Ödemesi	53.484,77	0	53.484,77	17.03.2016
2014	194	Müfettişlere Ödenen Tazminatlar	17.966,78	0	17.966,78	07.04.2016
2015	133	Teftiş Kurulu Başkanlığı Personeline Fazla Ödeme	13.118,95	0	13.118,95	16.06.2017
2007	1463	Kutlama Mesajı Ödemesi (GATAB)	25.886,54	3965,14	21.921,40	15.07.2009
2008	1465	Fazla Çalışma Ücreti Ödemesi(GATAB)	5.737,57	0	5.737,57	28.04.2011
2008	1465	İleri Sürüş Teknikleri Eğitimi (GATAB)	13.109,80	0	13.109,80	28.04.2011
2008	1465	Ehliye Kurs Bedeli Ödemesi (GATAB)	2.433,91	0	2.433,91	28.04.2011
2008	1465	Harcırah (GATAB)	1.290,12	0	1.290,12	28.04.2011
2008	1465	Harcırah (GATAB)	2.317,25	0	2.317,25	28.04.2011
2009	1299	Elektrik Geçikme Cezası (GATAB)	2.895,73	0	2.895,73	28.04.2011
2009	1299	Oraman İzin Belgeleri (GATAB)	9.112,49	0	9.112,49	25.05.2011
		Toplam	1.149.209,22		1.128.371,48	

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/102 E. 2012/207 K. Sayılı Karar’ında Sayıştay’ın kesin hükme bağlama fonksiyonunun yargısal bir faaliyet olup olmadığı incelenmiş ve hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlanması yargısal bir faaliyet olarak değerlendirilmiştir. Mezkûr Karar’da Sayıştay’ın, 1961 Anayasası’nda “Yürütme” bölümünün “İktisadi ve Mali Hükümler” alt başlığında yer aldığı, ancak 1982 Anayasa’sında yeri değiştirilerek “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı üçüncü kısmının, “Yargı” başlıklı üçüncü bölümüne alındığı ifade edilmiştir.

Ayrıca yargısal faaliyetin, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti olarak tanımlanması gerektiği belirtilmiştir. Anayasa’nın 160’ıncı maddesi kapsamında Sayıştay kararlarının kesin hüküm ifade ettiği, 164’üncü maddesinde ise hesap yargılamasından bahsedilerek Sayıştay’ın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun gösterildiği ifade edilmiştir.

Karar’da aynen:

“Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştay’ın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır” denilerek Sayıştay kararlarının, dolayısıyla bu kararlar sonucu düzenlenen ilamların yargısal karar niteliğinde olduğu tüm kişi, kurum ve yargı organlarının buna aykırı işlem yapmaması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Gerek Anayasa hükümleri, gerek 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gerekse de Anayasa Mahkemesi tarafından yukarıda bahsedilen Karar doğrultusunda Sayıştay tarafından sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanması ve kesin hükme bağlanması faaliyetinin yargısal bir faaliyet olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. Bu kararlar doğrultusunda verilen ilamlar mahkeme ilamı niteliğindedir. Söz konusu ilamların kanunlarda belirtilen süre ve usul ile infaz edilmesi bir zorunluluktur. Bu ilam hükümlerini yerine getirmekten sorumlu ve görevli olan üst yönetici, icra dairesi veya herhangi bir kişi, kurum ya da yargı organının bu ilam hükmünün infazını engelleyecek veya geciktirecek şekilde hüküm tesis etmesi mümkün değildir.

Sayıştay ilamlarında hakkında tazmin hükmü verilen sorumlu tarafından tazmin hükmü ile alakalı adli veya idari mahkemelerde dava açılması ve sorumlu lehine karar çıkması dahi Anayasa’ya aykırılık oluştururken, ilamda hakkında tazmin hükmü tesis edilmeyen bir kişi veya kurum (ahiz) tarafından açılan davaların kaybedilmesini gerekçe göstererek Sayıştay ilamına ilişkin tutarların hesaplardan çıkarılması ve infazın engellenmesi mümkün değildir. Böyle bir uygulama üst yönetici için 6085 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesinde geçen yaptırımların uygulanmasına sebep olacağı gibi diğer kişiler için de cezai sonuçlar doğurabilecektir.

Buna göre; Sayıştay ilamı ile tespit edilip daha sonra kesinleşen kamu zararlarında asıl sorumluluk ilamda sorumlu olarak belirtilen kişilere aittir. Şayet kamu zararından dolayı mal varlığında artış olan kişi veya kurumlar (ahizler) bu tutarı rıza ve muvafakatleri ile öderlerse ilam infaz edilmiş olarak kabul edilebilir. Ancak bu tutarların ilgili kişilerden alınamaması, alındıktan sonra dava yolu ile ilgili kişilere iade edilmesi veya bu kişilere karşı adli veya idari mahkemelerde dava kaybedilmesi durumlarında Sayıştay ilamında belirtilen kamu zararı tutarının kaldırılamayacağı, ilamda belirtilen sorumlular hakkında ilamın infazı yoluna

gidilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguya konu olup, tabloda belirtilen Sayıştay ilamları ile tazmin hükmü verilen ve daha sonra kesinleşen kamu zararları ahizlerden ve sorumlulardan en kısa zamanda tahsil edilecektir."

Denilmektedir.

Sonuç olarak Müteakip denetim dönemlerinde Sayıştay ilamlarının infazının yasal faizleriyle birlikte yerine getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 4: Yağmur Sularının Uzaklaştırılmasına İlişkin Harcamaların Büyükşehir Belediyesinden Tahsilatının Yapılmaması

Kurum tarafından yağmur sularının uzaklaştırılmasına ilişkin işlemler için yapılan toplam 155.794.486,21 TL'lik harcamanın 108.093.537,37-TL'lik kısmının ilgili belediyeden tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

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

"Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

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

... " şeklinde.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Ek 5'inci maddesinde;

"Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır." denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Görev ve yetkiler" başlıklı 2'nci maddesi;

"İSKİ'nin görev ve yetkileri şunlardır:

...

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

...

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

...”

Yağmur sularının uzaklaştırılması başlıklı 25’inci maddesi;

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

Şeklinde düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyelerine verilen görevler açıkça sayılmıştır. Buna göre, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır. Belirtilen maddenin ikinci fıkrasında ilçe belediyelerinin görevleri sayılmıştır. İlçe belediyelerinin görevleri arasında suyla veya yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili herhangi bir hususa yer verilmemiştir.

Bu kapsamda Su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesi için büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, dere ıslahını yapmak gibi görevler buna paralel olarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buna göre bağlı idareler yağmur suları ve dere ıslahı için yapılan harcamaları büyükşehir belediyelerinden tahsil etmelidir.

İdarenin yağmur sularının uzaklaştırılması için KDV hariç 2016-2017 yılında

68.938.051,46 TL 2015-2016 yılında 10.594.540,91 TL 2013-2014 yılında 6.180.845,75 TL olmak üzere daha önceki yıllarla birlikte toplamda 155.794.486,21 TL'lik harcama yaptığı bunun 47.700.948,84 TL'sinin Büyükşehir Belediyesi ile mahsuplaştığı, kalan 108.093.537,37 TL'lik alacağının tahsil edilmediği, bu hususun da ASAT'ın mali yapısını etkileyerek giderlerinde artışa gelirlerinde azalmaya neden olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu konusu "2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 25. maddesi gereği" Antalya Büyükşehir Belediyesi adına kurumumuz tarafından yapılan Yağmursuyu Drenaj Kanalı İnşaatı Yatırımları ve Diğer Yağmursuyu Giderleri kaynaklı kalan 108.093.537,37 TL alacağımızdan, 1.500.000,00 TL'lik kısmı Antalya Büyükşehir Belediyesinin Çevre Temizlik Vergisi alacağından mahsup edilmiş olup, buna ilişkin 09.05.2018 tarih ve 20562 yevmiye nolu Muhasebe İşlem Fişi ekte sunulmuştur. Kalan Yağmursuyu alacaklarımız Antalya Büyükşehir Belediyesinin alacaklarından peyder pey mahsup edilecektir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, yağmur suyu alacaklarını tahsil edeceğini belirterek bulgumuza iştirak etmiştir. Takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 5: Yükleniciler ile Alt Yüklenici Arasında İmzalanan ve Kuruma İbraz Edilen Sözleşmelerde Damga Vergisi Kontrolünün Yapılmaması

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihaleler ve bunlara ilişkin yazışmaların incelenmesi neticesinde; bazı işlerde alt yüklenici çalıştırılmasına izin verildiği, yüklenici ile alt yüklenici arasında imzalanan alt yüklenici sözleşmelerinin çeşitli nedenlerle idareye ibraz edildiği (gösterildiği), ancak Kurum tarafından söz konusu sözleşmelere taalluk eden damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmediği tespit edilmiştir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde Kanun'a ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtların Damga vergisine tabi olduğu, 26'ncı maddesinde resmi dairelerin ilgili memurlarının kendilerine ibraz edilen kâğıtların Damga Vergisini aramaya mecbur olduğu, 27'nci maddesinde ise Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında bulunanların vergisi ödenmemiş veya noksan ödenmiş kâğıtları usulüne uygun olarak vergi ve cezası ödenmedikçe işleme koyamayacakları, aksi halde bunlardan, kâğıdın mükelleflerinden alınacak ceza tutarınca ayrıca ceza alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında olan kurum ve kuruluşları belirleme yetkisi Maliye Bakanlığına verilmiş, bu kapsamda Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 43 Seri numaralı Damga Vergisi Kanunu Genel Tebliği ile ASAT'ın da içinde bulunduğu kamu kurumları madde kapsamına alınmıştır.

Yine Kanun'a ekli (I) sayılı tablonun "*1) Akitlerle ilgili kâğıtlar*" başlıklı birinci kısmın "*A. Belli parayı ihtiva eden kâğıtlar*" başlıklı bölümün birinci fıkrasında mukavelenamelerin %09,48 oranında damga vergisine tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 15'inci maddesinde ihale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde alt yüklenici çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin alt yükleniciler ile ilgili maddelerinde yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile sözleşme yapması ve işe başlamadan önce bir örneğini idareye vermesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yine Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*İş deneyim belgesi*" hakkındaki maddelerinde alt yüklenicilerin iş bitirme belgesi almak amacıyla yapacakları başvurularda; yüklenici ile alt yüklenici arasında imzalanan bedel içeren sözleşmenin idareye sunulması gerektiği belirtilmiştir.

Buna göre iki durumda yüklenici ile alt yüklenici arasındaki sözleşme idareye ibraz edilmekte ve işleme konulmaktadır. Her iki durumda da yüklenici ile alt yüklenici arasındaki sözleşme idareye ibraz edildiğinden ve işleme konulduğundan Kurum ve ilgili memurlar tarafından söz konusu sözleşmelerin damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmesi gerektiği açıktır.

Yapılan incelemelerde, ASAT tarafından gerçekleştirilen ihalelerden, aşağıda listesi verilen yükleniciler ve altyüklenici arasında imza edilen sözleşmeleri idareye ibraz etmelerine, birçoğunun iş deneyim belgesi için başvuru yapmasına rağmen Kurum ve ilgili memurlar tarafından taraflar arasında imzalanan sözleşmeye ilişkin damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmediği, birçok sözleşmenin damga vergisi ödenmemesine rağmen Kurum tarafından kabul edildiği ve işleme konulduğu tespit edilmiştir.

Tablo 4 :Yüklenici Firmalar ile Alt Yükleniciler Arasında İmzalanan Sözleşmeler

İşin Adı	Yüklenici	Alt Yüklenici	Sözleşmenin ASAT'a İbraz Tarihi	Yüklenici ile Alt Yüklenici Arasında Yapılan Sözleşmenin Bedeli (KDV Hariç) (TL)	Damga Vergisi Tutarı
Manavgat Atıksu Arıtma Tesisi Kapasite Artırımı ve Rehabilitasyonu Yapım İşi	... Sanayi ve Ticaret A.Ş.	... İnşaat ve Ticaret A.Ş.	07/04/2016	33.692.880,73	319.408,51
Titreyengöl Terfi Merkezi ve Basınç Hatları Yapım İşi	... İnşaat Hafriyat ve Altyapı Hiz. Tic. Ltd. Şti.	... İnşaat Tur. Tic. İth. İhr. Ltd. Şti.	20/04/2016	2.850.000,00	27.018,00
Kanalizasyon Şebekesi Yapım İşi 2. Kısım (Manavgat)	Şahıs	... İnş. Taah. Petr. Mad. Tic. Ltd. Şti.	29/06/2015	7.851.937,41	74.436,37
Antalya Korkuteli İlçesi Kanalizasyon Şebekesi Yapım İşi	... İnşaat Proje Mühendislik Sanayi ve Tic. A.Ş.	... İnş. Tur. San. Tic. Ltd. Şti.	21/12/2017	8.864.160,00	84.032,24
Finike-Turunçova İçmesuyu İsale ve Şebeke Hattı Yapım İşi	... A.Ş.-.. İnş. Ltd. Şti. Adi Ortaklığı	... İnşaat Taah. Tur. Tic. Ltd. Şti.	06/06/2016	15.224.607,84	144.329,28
Alanya-Gazipaşa İçmesuyu Hatları Müteferrik Yapım İşi	... İnşaat ve Tic. Ltd. Şti.	... İnşaat Taah. Haf. San. Tic. Ltd. Şti.	20/07/2016	5.058.000,00	47.949,84
Alanya-Gazipaşa İçmesuyu Hatları Müteferrik Yapım İşi	... İnşaat ve Tic. Ltd. Şti.	... İnşaat Mühendislik Nak. Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.	20/07/2016	4.313.000,00	40.887,24
Korkuteli Merkez İçmesuyu Deposu Yapım İşi	... Tic. Ltd. Şti.	... Tic. Ltd. Şti.	06/03/2017	694.032,72	6.579,43
Antalya Gazipaşa Karasu Grubu İçmesuyu Projesi Yapım İşi	Şahıs	... Tic. Ltd. Şti.	23/03/2017	4.272.654,60	40.504,77
Kumluca Muhtelif Mahalleleri İçmesuyu İnşaatı Yapım İşi	... Tic. Ltd. Şti. İş Ortaklığı	... Tic. Ltd. Şti.	19/04/2017	35.000.000,00	331.800,00
Alanya-Gazipaşa İçmesuyu Hatları Müteferrik Yapım İşi	...Tic. Ltd. Şti.	... Tic. Ltd. Şti.	24/05/2017	1.178.000,00	11.167,44
Kaş-Gömbe Kaynağı Grup	... Tic. Ltd. Şti.	... Tic. Ltd. Şti.	18/09/2017	4.012.500,00	38.038,50

İçmesuyu Hatları Rehabilitasyon Yapım İşi					
Şırnak Hilal İçmesuyu İsale Hattı Yapım İşi	Şahıs - ... Tic. Ltd. Şti. İş Ortaklığı	... Tic. Ltd. Şti.	08/09/2017	3.000.000,00	28.440,00
TOPLAM				60.322.124,73	1.194.591,61

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan listede belirtilen yükleniciler ile alt yükleniciler arasında imzalanan sözleşmelere ait ödenen damga vergisi belgeleri ekte sunulmuştur. Ödeme yapıldığına dair evrak ibraz edilmeyen sözleşme damga vergileri firmalardan talep edilmiş olup, takibi ve tahsili sağlanacaktır.

Ayrıca, bundan sonra 488 sayılı Damga Vergisi Kanununun ilgili maddeleri gereği işlem yapılarak sözleşmelere ait damga vergisi yatırılmadan iş deneyim belgesi verilmeyecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Tablo 5'te yer alan alt yüklenici sözleşmelerinden bir kısmının damga vergisinin ödendiğini belirtilmiş ve ödemeye ilişkin makbuzları ibraz edilmiştir. Bir kısmının ise ilgili firmalardan talep edildiği ve takibinin yapılacağı ayrıca ilerleyen dönemde söz konusu damga vergilerinin kontrolünün yapılacağı ifade edilmiştir.

Takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 6: Kaynak ve Yeraltı Sularından Alınan Gelirlerden İlgili Belediyelere Pay Aktarılmaması

Kurum tarafından Antalya dâhilinde bulunan kaynak ve yeraltı sularından alınan kira gelirlerinden ilgili belediyelere pay aktarılmadığı görülmüştür.

23.12.1960 tarih ve 10688 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 167 sayılı Yer Altı Suları Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

“Kuyu açan kimse, bulunan suyun ancak kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını kullanmaya yetkilidir. (Ek cümleler: 3/7/2003-4916/22 md.) Bu miktarı aşan sular ile sulama, kullanma ve işlenerek veya doğal haliyle içme suyu olarak satılmak üzere çıkarılan yeraltı suları, Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan

yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç), 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verilir. Tahsil edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay verilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü uyarınca Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak sularının (mazbut vakıflara ait sular hariç), il özel idareleri tarafından 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre kiraya verileceği açıktır.

6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir bulunan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Kanun’un “Çeşitli hükümler” başlıklı 3’üncü maddesinin ikinci fıkrasında mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıfların, bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde, İSKİ’nin görev ve yetkileri ise 2560 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinde sayılmıştır. Her iki Kanun’da yer alan hükümler uyarınca gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse ASAT’ın Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları ile kamu yararına ait bulunan yeraltı sularının kiraya verilmesi konusunda yetkilerinin olduğuna ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Ancak Antalya Valiliği Devri, Tasviye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanlığının 31 Temmuz 2015 tarih 2015/189 sayılı kararı Devir, Tasviye ve Paylaştırma Komisyonunun 12 Mart 2014 tarih ve 2014/1 sayılı kararı ile onaylanan Antalya İl Özel İdaresi Alacaklar Devir Tutanağının 226 ila 265 arasındaki Kaynak Suları Kiralamaları ile tahsil edilen ancak kiralaması devam eden Su Yüzeyi ve Kaynak Suyu Kiralama bedellerinin Antalya Büyükşehir Belediyesi ASAT Genel Müdürlüğüne devredilmesine karar verildiği anlaşılmıştır.

Bu kapsamda Devir, Tasviye ve Paylaştırma Komisyonu kararı ile ASAT’a geçen yerlerden kira sözleşmesi biten yerler ile yeni yerlerin kiralınması için idare tarafından

“ASAT Genel Müdürlüğünün Su Kaynaklarının Ticari ve Kullanım Amaçlı Kiralanması ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik” taslağının hazırlandığı ve taslak hakkında Sayıştay dahil ilgili kurumlardan görüşlerin alındığı görülmüştür.

İl özel idaresi döneminde 2886 sayılı kanunun ilgili maddelerine göre kiraya verilen yerlerden kira sözleşmeleri devam eden yerler için kira tahsilatlarının yapılması sonucun gelir elde edildiği açıktır. Bu yerlerin tasarrufu Devir, Tasviye ve Paylaştırma Komisyonunun kararı ile ASAT’a devredilmiştir. Bu sebeple 167 sayılı Kanunun 4’üncü maddesi hükmü gereği kiraya verilen yer altı ve kaynak sularından elde edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye %25 oranında pay verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, su kaynaklarının kiralanması nedeni ile gelir elde eden ASAT Genel Müdürlüğü tarafından, ilgili belediyelere mevzuatta belirtilen oranlarda herhangi bir pay ayrılmadığı, 2017 yılı içerisinde kaynak suları kira gelirinin tahakkuk toplamı 300.010,08 TL olduğu tespit edilmiştir. 167 sayılı Kanun’un amir hükmü gereği elde edilen gelirin %25’inin ilgili belediyelere aktarılması gerektiği aksi takdirde mali tablolarımızda gelir hesabının olması gerekenden fazla görüneceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, Antalya ili mülki sınırları içerisindeki tüm kaynak sularının Antalya Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumluluk alanı içerisinde kaldığı, kaynak sularını pazarlamak görevinin büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasında yer aldığı,

ASAT Genel Müdürlüğünün 2560 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesine bağlı kuruluş olarak tanımlanması nedeniyle 167 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi uyarınca köy tüzel kişiliğine ve/veya ilgili belediyeye verilmesi bildirilen orandaki kira geliri paylarının verilmediğini, mevzuat çerçevesinde bu payların büyükşehir sınırları içerisinde kalsa dahi ilçe belediyelerine ödenmesine hükmedilmesi halinde paylar ilgili belediyelere verileceği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında kaynak sularını pazarlama görevinin büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasında yer aldığını ifade etse de bu yerlerin tasarrufu Devir, Tasviye ve Paylaştırma Komisyonunun kararı ile ASAT’a devredildiğinden bu yerlerden elde edilen gelirlerin payları oranında ilgili belediyelere aktarılması gerekmektedir.

BULGU 7: Kurumun Kuruluş Kanunu ile Her Türlü Vergi, Resim ve Harçtan Muaf Tutulmasına Rağmen Yargı Harcı Ödenmesi

Kurumun muhasebe kayıt ve işlemlerinde yapılan incelemeler neticesinde su ve kanalizasyon idarelerinin kuruluş Kanunuyla her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulmasına rağmen ASAT tarafından mahkeme harçlarının ödendiği görülmüştür.

2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun "*Muafiyetler*" başlıklı 21'inci maddesinde "*İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır.*" Hükümüne yer verilmiştir. Kanun'un Ek 5'inci maddesiyle bu Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı belirtilmiştir. Dolayısı ile ASAT faaliyetleri de harç ödemelerinden muaf tutulmuştur.

Yine 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun "*Özel Kanunlardaki Hükümler*" başlıklı 123'üncü maddesinde;

"Özel kanunlarla harçtan muaf tutulan kişilerle, istisna edilen işlemlerden harç alınmaz.

...

(Ek fıkra: 23/7/2010-6009/19 md.) Bu maddede veya diğer kanunlarda yer alan harçtan muafiyete ilişkin hükümler, bu Kanunun (1) sayılı Tarifesinin "(A) Mahkeme Harçları" bölümünün (V) numaralı fıkrasındaki "keşif harcı" ve (1) sayılı Tarifesinin "(B) İcra ve iflas harçları" bölümünün (III) numaralı fıkrasındaki "haciz, teslim ve satış harcı" bakımından uygulanmaz." Hükümlerine yer verilmiştir.

Ayrıca Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü tarafından 15.07.2014 tarih 2014-201/15197 sayılı yazıda ASAT dahil birden fazla su ve kanalizasyon idaresi yazıya ilgi tutulmuş ve aşağıdaki görüşe yer verilmiştir.

"Bazı yer büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüklerinden Bakanlığımıza gönderilen muhtelif tarihli yazılardan, bir kısım mahkemeler, Cumhuriyet başsavcılıkları ve icra müdürlüklerince kanunla kendilerine tanınan harç muafiyetlerinin uygulanmasında bir takım sıkıntılar yaşandığı bildirilen ilgi yazılar incelendi.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 21 inci maddesinde, İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz

Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim 24 Raporu

malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetlerinin her türlü vergi resim ve harçtan muaf olduğu, Ek 5 inci maddesinde de, Kanunun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

492 Sayılı Harçlar Kanununun 123 üncü maddesinin son fıkrasında; harçtan muafiyete ilişkin hükümlerin keşif, haciz, teslim ve satış harcı bakımından uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla;

Tüm büyükşehir belediyesi su ve kanalizasyon idarelerinin taraf olduğu dosyalarda; keşif, haciz, teslim ve satış harcı dışındaki harçlardan muaf tutularak işlem yapılması hususunda,

Gereği için yargı çevrenizdeki Cumhuriyet Başsavcılıkları ve icra müdürlüklerine, bilgileri bakımından ise yargı çevrenizdeki tüm mahkemelere duyuru yapılmasını rica ederim.”

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve Bakanlık tarafından verilen görüş birlikte değerlendirildiğinde, özel kanunların harçtan muafiyete ilişkin hükümlerinin keşif harcı ile haciz, teslim ve satış harcı bakımından uygulanmayacağı anlaşılmaktadır. Kurum tarafından 2017 yılı içerisinde mahkeme harç gideri olarak ödenen 102.768,56- TL'nin gelir hesaplarını olması gerekenden düşük gösterdiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle her ne kadar 2560 sayılı İSKİ Kanunu'nda hertürlü vergi resim harçtan muaftır ibaresi bulunsa da kurum tarafından mahkeme nezdinde açılan davalarda harç giderlerinin ödenmemesi durumunda mahkemeler tarafından temyiz başvurusunda bulunmama, davanın açılmamış sayılması gibi kararlar verildiği, söz konusu harçlar ödenmeden yargı mercilerince işlem yapılmadığı, kurumun hak kaybına uğramaması için harç giderlerini ödemek durumunda kaldığı, konuya ilişkin mevzuatta bir boşluk olduğu ifade edilmiş ve mahkemeler tarafından verilen emsal kararlara yer verilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında kanundaki hertürlü vergi, resim ve harçtan muaftır ibaresine rağmen mahkemelerin talepleri üzerine harç tutarlarını ödemek zorunda kaldıklarını belirtmiş ve yapılan açıklamalar yerinde görülmüştür.

Ancak 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun “*Özel Kanunlardaki Hükümler*” başlıklı 123'üncü maddesinde yer alan “*Özel kanunlarla harçtan muaf tutulan kişilerle, istisna edilen*”

Antalya Su ve Atık Su İdaresi Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim 25 Raporu

işlemlerden harç alınmaz.

...

(Ek fıkra: 23/7/2010-6009/19 md.) Bu maddede veya diğer kanunlarda yer alan harçtan muafiyete ilişkin hükümler, bu Kanununun (1) sayılı Tarifesinin “(A) Mahkeme Harçları” bölümünün (V) numaralı fıkrasındaki “keşif harcı” ve (1) sayılı Tarifesinin “(B) İcra ve iflas harçları” bölümünün (III) numaralı fıkrasındaki “haciz, teslim ve satış harcı” bakımından uygulanmaz.” Hükümleri ile verilen mahkeme kararları çelişmektedir. Madde metninden de görüleceği üzere özel bir Kanun olan 2560 sayılı İSKİ Kanununun “Muafiyetler” başlıklı 21’inci maddesi “İSKİ’nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır.” hükmüne göre ASAT’ın keşif harcı ile icra ve iflas harcı dışında harçlardan muaf olup bu ödemeleri gerçekleştirmemesi gerekmektedir.

Görüldüğü üzere mevzuatta ve uygulamada konuya ilişkin bir boşluk bulunmaktadır ve uygulamadaki tereddütlerin giderilmesi için konunun kurumuna yazılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 8: Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Mahsup Edilip Hazine Tarafından Karşılanan ve Hakedişlerden Kesilmesi Gereken Asgari Ücret Destek Tutarlarının İdarece Kesilmemesi

6661 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici bir madde ile prime esas kazancı günlük belirli tutarın altında olan sigortalılar için işverene destek verileceği, 2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden her sigortalı için mahsup edileceği ve bu tutarın Hazinece karşılanacağı hüküm altına alınmıştı. Söz konusu destek 6770 sayılı kanunun ile 5510 sayılı kanunun geçici 71’inci maddesi ile yeniden düzenlenmiş olup, desteğin 2017 yılında uygulanması ile ilgili olarak 22/2/2017 tarihli ve 29987 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6/2/2017 tarihli ve 2017/9865 sayılı Bakanlar Kurulu Kararın ile destek tutarına esas gün sayısının tespitinde dikkate alınacak prime esas kazanç tutarı 110 TL, günlük tutarı ise 3,33 TL olarak tespit edilmiştir.

Aynı maddeye; “4734 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve

sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında; ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir.” Hükümü eklenmiştir

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 20.04.2016 tarih ve 7082 sayılı “Asgari Ücret Desteği” konulu yazısında; 6661 sayılı Kanun ile işverene verilen ve ilgili idareler tarafından kesilen asgari ücret destek tutarının, genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

Konu ile ilgili Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10/02/2016 tarihli ve 2016-4 No.lu Genelgenin “İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul Ve Esaslar” başlıklı 6'ncı maddesinde de,

“...idarelerden iş alan işverenlere en son aya ait hakedişin ödenmesinde; hakediş/hakedişlerden kesilemeyen asgari ücret destek tutarları önceki aylarda gerçekleşen destek tutarları dikkate alınarak emanet hesaplarına alınır. En son aya ait hakediş tutarının, asgari ücret destek tutarlarını karşılamayacağına anlaşılması halinde bir önceki hakedişten de bu maksatla yeteri kadar kesinti yapılarak emanet hesaplarına alınır.

Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun “İdarelerce e-borç sorgulama” ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla ise bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilir. Borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilir.” denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 260,261 ve 262'nci maddeleri 333 Emanetler Hesabının işleyişini düzenlemekte olup buna göre de bu hesabın emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, aylık, ücret veya diğer istihkaklardan mahsuben tahsil edilen tutarların bu hesaba alacak, ilgili hesap veya hesaplara borç kaydedileceğini,

Düzenlemektedir.

Yapılan denetimlerde konuyla ilgili olarak Antalya Su ve Kanalizasyon İdaresinin, personel çalıştırmaya ilişkin ihalelerde söz konusu destek tutarını hakedişlerden kesmediği görülmüştür.

6770 sayılı kanunun ile 5510 sayılı kanunun geçici 71'inci maddesine eklenen hüküm, 6/2/2017 tarih ve 2017/9865 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10/02/2016 tarihli ve 2016-4 No.lu Genelge, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 20.04.2016 tarih ve 7082 sayılı "Asgari Ücret Desteği" konulu yazısı birlikte değerlendirildiğinde idarenin;

-Personel çalıştırmaya dayalı ihalelerde, asgari ücret destek tutarının idarelerce işverenlerin hak edişinden kesmesi,

-Hakedişten kesilen asgari ücret destek tutarı, kesinleşinceye kadar "333.98-5510 sayılı Kanunun 68.Md.'si Uyarınca Yapılan Kesintiler" yardımcı hesabına kaydetmesi,

-Genel bütçe dışındaki kamu idareleri tarafından Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenen destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacak, aktarılacak bu tutarlar için bankaya verilecek talimatta söz konusu tutarın "Asgari Ücret Desteği" olduğunun açık bir şekilde dekontlarında göstermesi,

Gerekmektedir.

Antalya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü hesaplarında yapılan incelemelerde 2017 yılı sonu itibariyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarına ilişkin hakedişlerden kesilmesi gereken toplam **1.738.563,03 TL'lik** Asgari Ücret Destek tutarı kesilmemiştir. Bu durum mali tablolarda emanetler hesabının **1.738.563,03 TL** hatalı görünmesine yol açacaktır.

Kamu idaresi cevabında; 2017 yılı personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarına ilişkin hakedişlerden kesilmesi gereken toplam 1.738.563,03 TL'lik Asgari Ücret Destek tutarı ilgili firmaların 2018 yılı hakediş alacaklarından kesildiğini ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresince bulguda belirtilen hususa ilişkin aykırı görüş belirtilmeyerek bulgumuza iştirak edilip bulgu doğrultusunda gerekli tahsilatların yapıldığı belirtilse de bu durum 2017 mali tablolarda emanetler hesabının 1.738.563,03 TL hatalı görünmesini düzeltmeyecektir.

BULGU 9: Kurumun Memur Personeline Mevzuata ve Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklara Dair Toplu Sözleşmede Belirlenen Limite Aykırı Şekilde Sosyal Denge Tazminatı ile Çeşitli Yardımlar Ödenmesi

Antalya Su ve Atıksu İdaresinde çalışan memur personele, kanunlar ve toplu sözleşme ile düzenlenmiş ödemeler dışında ve belirlenen limitlerin üzerinde ödeme yapılması hususunda 25.01.2016 tarihinde ASAT Genel Müdürlüğü ile BEM-BİR-SEN arasında 01.01.2016 ile 31.12.2017 tarihleri arasında geçerli olacak sosyal denge sözleşmesi imzalandığı ve bu sözleşmenin devamına ilişkin ek protokoller düzenlendiği tespit edilmiştir.

Asıl sözleşme ve Eki protokole istinaden 2017 yılı için;

İyileştirme zammı adı altında memur personele ilk altı ay için aylık net 750 TL, ikinci altı ay için net 821,95 TL,

Ramazan bayramı ve yılbaşında ayrı ayrı olmak üzere tüm memur personele net 250 TL,

Kurban bayramında memur personele net 750 TL,

Ulaşım yardımı altında memur personele ilk altı ay için aylık net 150 TL, ikinci altı ay için net 217,60 TL,

Ödenmesi karara bağlanmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "*Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması*" başlıklı 32'nci maddesinde;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği" ifadesi yer almaktadır.

Mezkur Kanun'un Geçici 14'üncü maddesinde "*15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili*

sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32'nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2017 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32'nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.” denilerek daha önce toplu sözleşme imzalayan idarelerin hangi şartlarda sosyal denge tazminatı alabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümlere göre, 15.03.2012 tarihinde geçerli sözleşmeleri olan ve bu sözleşmeleri 31/12/2019 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idarelerin 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere yeni sözleşme imzalayabileceği belirtilmiştir.

ASAT ile sendikalar arasında yapılan sözleşmelere ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 5 :Toplu Sözleşmeler

Sendika Adı	Başlangıç	Bitiş	İmza Tarihi	Gerekeçe
YEREL-İŞ	15.09.2011	14.09.2012	28.10.2011	Ücret
Ek protokol	01.02.2012	15.03.2014	03.02.2012	Süre uzatımı ve ilave ücret
BEMBİRSEN	21.05.2014	31.12.2015	21.05.2014	Aynı şartlarla Yeni sözleşme
BEMBİRSEN	01.01.2016	31.12.2017	25.01.2016	Aynı şartlarla Yeni Sözleşme
Ek protokol	15.07.2017	31.12.2017	10.07.2017	İlave Ücret
Ek protokol	01.01.2018	31.03.2019	26.12.2017	Süre Uzatımı

Yukarıda yer verilen tablodan da görüleceği üzere Kanun'un belirlemiş olduğu

15.03.2012 tarihinde geçerli olan sözleşme hükümlerinin 15.03.2014 tarihinde bittiği ve 21.05.2014 ile 25.01.2016 tarihlerinde taraflar arasında yeni sözleşmeler imzalandığı ve önceki sözleşmelerle illiyet bağının koparıldığı görülmektedir.

Yine, Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası Temsilcisi arasında akdedilen ve 23.08.2015 tarihli ve 29454 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklara Dair Toplu Sözleşmenin, 1 inci maddesiyle; Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100' ü olarak belirlenmiştir.

Söz konusu hükümler birlikte değerlendirildiğinde Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine ödenecek sosyal denge tazminatı hususunda sendikayla akdedilecek sözleşmenin 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesi ile 4688 sayılı Kanununun 32'nci maddesi hükümlerine uygun olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Genel Müdürlüğümüz bünyesinde ilk Sosyal Denge Sözleşmesi 15.09.2011 tarihinden geçerli olmak üzere 28.10.2011 tarihinde imzalanmıştır. 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 30 uncu maddesiyle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa eklenen geçici 14.maddede; 15.03.2012 tarihinden önce imza altına alınan ve yürürlükte bulunan sözleşmelerin 31.12.2015 tarihine kadar uygulanabileceği belirtilmiştir.

Yine, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşmenin Dördüncü Bölümünde yer alan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşmenin, Sosyal Denge Tazminatı Süre Uzatımı başlıklı 7 inci maddesinde: "*4688 sayılı Kanununun geçici 14 üncü maddesinde yer alan 31.12.2015 ibaresi 31.12.2017 şeklinde uygulanır.*" denilmektedir.

Dolayısıyla, her ne kadar bulguda taraflar arasında yeni sözleşmeler imzalandığı belirtilmiş ise de, Denetim Raporunda da yer alan Toplu Sözleşmeler başlıklı Tablo 3' te görüleceği üzere sadece taraf sendikanın yani yetkili sendikanın değişmesi sonucu önceki sözleşme maddeleri değiştirilmeden aynı koşullarla yetkili sendika ile yeni sözleşme

imzalanmıştır.

Bu itibarla, Genel Müdürlüğümüz bünyesinde yapılan sözleşme 15.09.2011 tarihinde başlamış olduğundan 4688 sayılı Kanunun 32 inci maddesi hükümleri çerçevesinde yapılmamış olup, önce 4688 sayılı kanuna eklenen geçici 14 üncü madde ile 31.12.2015 tarihine kadar, sonrasında 2016 ve 2017 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşmeyle 31.12.2017 tarihine kadar yetkili sendika ile imzalanan sözleşmelerdeki tutarın tavan tutar olarak alınabileceği belirtilmiş ve uygulama bu doğrultuda olmuştur."

Denilmektedir.

Sonuç olarak 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun geçici 14.maddesinde; maddenin yürürlüğe girdiği 04.04.2012 tarihinde mevcut bulunan sözleşmeler ile personellere ödenen sosyal denge ödemelerinin 31.12.2017 tarihine kadar yapılacak sözleşmelerde de kullanılacağına ilişkin hüküm olmakla birlikte yapılacak sözleşmeler veya protokoller ile her ne ad altında olursa olsun ilave ücret ödenmesi mümkün değildir.

Kurum tarafından tablo 3 de de görüleceği üzere 10.07.2017 tarihinde ilave ücreti de içeren bir ek protokol imza altına alınarak yürürlüğe konulmuştur.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle ilave ücreti de içeren bir ek protokol imzalanması mevzuata aykırılık teşkil edecektir.

BULGU 10: Atıl Durumda Bulunan Taşınmazların Tehlike İçermesi ve Bazı Taşınmazlar Üzerinde İşgallerin Bulunması

A) Antalya Su ve Atıksu İdaresi taşınmaz kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde idareye ait bazı taşınmazlar üzerinde çeşitli niteliklerde işgallerin olduğu görülmüştür.

6360 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde Büyükşehir Belediye sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiş ve il özel idareleri kapatılmıştır. Yine aynı Kanun'un geçici 35'inci maddesiyle tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin taşınır ve taşınmaz mal ve haklarının ilgisine göre büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşlarına geçeceği belirtilmiştir. Söz konusu mevzuat öncesi 13 adet taşınmazı bulunan ASAT'a 39 adet merkezde ve 3409 adet ilçelerde olmak üzere taşınmaz devri olmuş ve ASAT'ın görev alanı il mülki sınırları olarak yeniden belirlenmiştir. Taşınmaz takiplerinin yapıldığı harita emlak ve kamulaştırma biriminde ise

6360 sayılı Kanun öncesinde dört personel görevli iken Kanundan sonra bu sayı altıya çıkarılmıştır. İdarenin görev alanının genişlemesi ve taşınmaz sayısında gerçekleşen artış, taşınmaz takibi ve yönetimi noktasında zaman içerisinde telafisi mümkün olsa da çeşitli güçlükler ortaya çıkarmıştır.

Yerinde yapılan incelemelerde parseller üzerinde işgaller bulunduğu görülmüş ve bu işgallere ilişkin idare tarafından herhangi bir yaptırım uygulanmadığı anlaşılmıştır.

Tablo 6 :İşgalli Taşınmazlar Listesi

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Çeşidi
Döşemealtı	Killik	328	90	Gecekondü
Döşemealtı	Ilıca	8920	38	Gecekondü ve Yol
Döşemealtı	Kömürcüler	8187	14	Taşınabilir malzeme
Döşemealtı	Bademağacı	440	1	Yol
Döşemealtı	Killik	297	10	Ahır ve Yol
Aksu	Kurşunlu	173	30	Kuaför, Hırdavatçı ve Kömürcü
Kepez	Erenköy	712	5	7 adet Gecekondü

2560 sayılı İSKİ Kanun'unun 22'nci maddesinde su ve kanalizasyon idarelerinin 2886 sayılı Kanuna tabi olmadığı ve idarelerin alım, satım ve ihalelerinde uygulanacak esas ve usulleri bir yönetmelikle belirleyeceği belirtilmiştir. Bu yetkiye istinaden ASAT genel kurulu tarafından çıkarılan İhaleler Yönetmeliği'nde ise taşınmaz işgaline ve ecrimisile yönelik herhangi bir düzenleme yapılmadığı anlaşılmıştır.

İdarenin yetki alanında ve taşınmaz sayısındaki artışa paralel olarak taşınmaz takibi için gerekli çalışmaları gerçekleştirmesi ve işgalli taşınmazlar için mevzuattaki eksikliğin giderilerek gereğinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

B) İdarenin atıl durumda bulunan sulama kuyusu ve sarnıçlarının olduğu, bu taşınmazlarının can ve mal güvenliği açısından tehlike arz ettikleri görülmüştür.

6098 sayılı Borçlar Kanun'unun 69'uncu maddesinde "bir binanın veya diğer yapı eserlerinin malikleri, bunların yapımındaki bozukluklardan veya bakımındaki eksikliklerden" sorumlu ve bir kusurları söz konusu olmasa bile "doğan zararı gidermekle yükümlü" tutulmuşlardır. Bu sorumluluğa öğretide "kusursuz sorumluluk" veya daha geniş tanımıyla "kusura dayanmayan nesnel sebep sorumluluk" denilmektedir. Kanunda geçen diğer yapı eserlerinden kastında yargı kararlarıyla çerçevesi çizilmiştir. Yargı kararlarına göre "su ve doğalgaz boruları, kanalizasyonlar, rögar kapakları, fosseptik çukurları, havuzlar, su kuyuları, sarnıçlar, toprak üstüne veya altına kurulu setler, kanallar vb." yapılar diğer yapı

eserleri arasında kabul edilmişlerdir. Taşınmaz maliklerinin bu eserlerin yapımındaki bozukluklardan ve bakımındaki eksikliklerden dolayı bir zarar doğması durumunda sorumlu ve zararı gidermekle yükümlü olacakları belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."

Yine Kanununun 48'inci maddesinin son fıkrasında;

"Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur." Hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve gerekçeler birlikte değerlendirildiğinde idare tarafından taşınmazların sınır tespitlerinin yapılarak çevre güvenliklerinin alınması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Atıl durumda bulunan taşınmazların takibi ile ilgili Etüt Plan Dairesi Başkanlığında bir ekip oluşturulmuş ve öncelikle merkez ilçelerde (Aksu, Döşemealtı, Kepez, Muratpaşa ve Konyaaltı) yapılan çalışma ve ön tespitler sonucu taşınmazlar tek tek gezilerek işgal ve fiili durumları belirlenip, konu ile alakalı Taşınmaz Ön Tespit Formu hazırlamıştır. Bu işlemlerin akabinde tespit edilen hususlar ile ilgili gerekli tebligatların yapılması, yönetim kurulu kararı, kıymetlendirme, ecrimisil tespiti vb işlemler mevzuat çerçevesinde yapılacaktır.

Yine, tahsisi alınan Kepez Gülveren Mahallesi 28162 ada 8 parseldeki işgalin engellenmesi ve ortadan kaldırılması için vatandaşa tahliye talimatı iletilmiştir. Fiziki tedbir çalışmaları devam etmektedir" Denilmektedir.

Sonuç olarak Taşınmazlara ilişkin tespitlerin yapılması ve işgallerin ortadan

kaldırılması için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir. Takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 11: Bütçe Tahmini ile Gerçekleşme Tutarlarının Uyumlu Olmaması

Kurumun son beş yıla ait bütçe tahminleri ile gerçekleşme düzeyleri incelendiğinde bütçe tahminlerinin gerçekçilikten uzak bir şekilde yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Bütçe Kanunu'nda bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmıştır. Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde bütçe tanımı kanun ifadesi doğrultusunda kaleme alınarak il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararı olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesiyle bütçe ilkeleri tespit edilerek bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, stratejik planların dikkate alınacağı, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı vurgulanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Gelir tahmini*" başlıklı 13'üncü maddesinde bütçe yılı ve izleyen iki yılın gelir tahmininde, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranlarının esas alınacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklik yapılması, yapılan yatırımların faaliyete başlaması, herhangi bir nedenle gelirlerde artış öngörülmesi gibi hususlar ile merkezi idarenin ekonomik verileri ve ileriye yönelik öngörülerinin gelir tahminlerinde dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda Antalya Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü'nün tabloda yer alan ilk üç yıla ait bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeleri değerlendirildiğinde gider gerçekleşme oranının ortalama % 86,96 gibi bir başarı yüzdesi yakalanmasına rağmen son iki yılda bu oranın sırayla % 63,95-%70,40'a düştüğü, yine bütçe gelir gerçekleşme oranının ilk üç yılda %93,04 gibi bir başarı yüzdesi yakalanırken özellikle son iki yılda %59,97-%67,12 ile bütçe tahminlerinin çok altında kaldığı görülmüştür.

Bütçe gelir ve giderleri açısından bu sonuçların bütçenin hazırlanmasında ilgili mevzuat hükümleri ile genel kabul görmüş olan “doğruluk” ve “gerçeklik” bütçe ilkeleri bağdaşmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 7 :Son Beş Yıl Bütçe Gerçekleşmeleri

Yılı	Bütçe Tahminleri		Gerçekleşen		Bütçeye Göre Oran(%)	
	Gelir	Gider	Gelir	Gider	Gelir	Gider
2013	221.301.000,00	268.898.000,00	219.707.186,82	240.787.572,64	99,28	89,55
2014	451.559.000,00	516.926.000,00	407.275.427,52	421.463.334,69	90,19	81,53
2015	698.358.000,00	693.000.000,00	626.246.873,24	622.372.756,40	89,67	89,81
2016	1.132.453.000,00	1.166.172.000,00	679.096.937,38	745.713.865,72	59,97	63,95
2017	1.208.564.000,00	1.166.544.000,00	811.167.585,56	821.304.631,12	67,12	70,40

Kamu idaresi cevabında; “Bütçe hazırlanırken 5018 sayılı Kanununun 13. maddesi ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğininin 13’üncü maddesi uyarınca, bütçe yılı ve izleyen iki yılın gelir tahminlerinde kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranlarına göre tahmini bütçe hazırlanmasına gayret edilmiştir. Bununla birlikte kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında oluşacak değişiklikler, alt yapı hizmetleri için genel bütçeden pay alınması, vergi barışı ile toplanacak gelirlerde artış öngörülmesi gibi hususlar dikkate alınarak gelir artışının söz konusu olacağı düşünülmüştür.

Ancak, turizm sezonun iki dönem beklenildiği ölçüde gerçekleşmemesiyle bağlantılı olarak diğer kurumların ve işletmelerinde ekonomik olarak dar boğaza düşmesi sonucunda kurumumuzdan kaynaklanmayan sebeplerden dolayı tahmin edilen gelirler yıl içerisinde tam olarak gerçekleşmemiştir.

Bundan böyle, bulgu doğrultusunda mevzuat hükümleri ve genel kabul görmüş ilkelere göre bütçe hazırlanmasına özen gösterilecektir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak İdare bulgumuza iştirak etmekte ve gerekçe olarak turizm sezonun iki dönem beklenildiği ölçüde gerçekleşmemesiyle bağlantılı olarak diğer kurumların ve işletmelerinde ekonomik olarak dar boğaza düşmesi sonucunda kurumdan kaynaklanmayan sebeplerden dolayı tahmin edilen gelirlerin yıl içerisinde tam olarak gerçekleşemediğini ifade etmiştir.

Ayrıca, bulgu doğrultusunda mevzuat hükümleri ve genel kabul görmüş ilkelere göre bütçe hazırlanmasına özen gösterileceğini belirtmiştir.

Takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 12: Harcamalara Katılma Payının Eksik Hesaplanması ve Hesaplama Yönteminin Belediye Gelirleri Kanunu’na Uygun Olmaması

A) Kurum gelir hesaplarında yapılan incelemeler neticesinde yeni içme suyu ve kanalizasyon tesisleri nedeniyle yapılan harcamaların hizmetten faydalananlardan talep edilmesine rağmen mevcut tesislerin ıslahı neticesinde yüklenilen maliyetin kullanıcılarından talep edilmediği görülmüştür.

Su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 87 ve 88'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun 87'inci maddesinde;

“a) Yeni kanalizasyon tesisi yapılması,

b) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi”

ve 88'inci maddesinde;

“a) Yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması,

b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı.” Hükümlerine yer verilmiştir.

ASAT'ın 2017 yılı içerisinde su tesislerinin ıslahına yönelik yaklaşık 1.882.390,40-TL ve kanalizasyon tesislerinin ıslahına yönelik 104.639,42-TL harcama gerçekleştirdiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde idarelerin yeni su ve kanalizasyon tesisi harcamalarının yanında mevcut tesislerin tevsii ve ıslahı için yapmış oldukları harcamaları da hizmetten faydalanan gayrimenkul sahiplerinden talep etmesi gerekmektedir.

B) Su ve kanalizasyon tesisleri yapılması nedeniyle, bunlardan faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan harcamalara katılma paylarının 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda öngörülen şekilde hesaplanmadığı tespit edilmiştir. Kurumca yapılan gerçek giderlerin nazara alınmadığı, bunun yerine ASAT'ın Tarifeler Yönetmeliği ile yeni bir hesaplama yöntemi belirlenerek Kanun'a aykırı işlem tesis edildiği görülmüştür.

2560 sayılı Kanun'un “*Gelirler*” başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; “*Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca, su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan ilgili belediye adına alınacak katılma payları*” ifadesine yer verilerek söz konusu gelir kalemi için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na açıkça atıf yapılmıştır.

2560 sayılı Kanun'un “*Tarife Tespit Esasları*” başlıklı 23'üncü maddesinde tarife tespiti ile tahsilatıyla ilgili usul ve esasların bir yönetmelik ile belirleneceği ifade edilmesine rağmen katılma payları konusunda Kuruma böyle bir yetki tanınmamış, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na yapılan atıf dışında bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Harcamalara katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Harcamalara Katılma Payları*" başlıklı üçüncü kısmında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanun'un 86, 87 ve 88'inci maddelerinde katılma paylarının çeşitleri ve hangi durumlarda alınacağı belirtilmiş, 89'uncu maddesinde ise payların nasıl hesaplanacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede harcamalara katılma payının yapılan hizmet için katılan giderin tamamı olduğu, peşin ödemelerde %25 tenzilat yapılabileceği, alınacak pay tutarının bina ve arsa vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği ifade edilmiş, Bakanlar Kurulunun bu oranları belli bir tutara kadar indirmeye ve paylar itibariyle farklılaştırma yapmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "*Payların Tahakkuk Şekli*" başlıklı 90'ıncı maddesinde ise hesaplanan katılma paylarının ilgili gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılıp tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir. Kanun'un 94'üncü maddesinde harcamalara katılma paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasların İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir Yönetmelik ile düzenleneceği belirtilmiş, belediye ve bağlı kuruluşlarına bu konuda herhangi bir yetki tanımlanmamıştır. Bu kapsamda ilgili Bakanlık tarafından hazırlanan Yönetmelik 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'te de, Kanun'da belirtilen hususlara değinilmiş, bazı hususlarda daha detaylı açıklamalar yapılmıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere harcamalara katılma payının yapılan hizmet sonrasında gerçek gider üzerinden hesaplanması ve alınacak pay tutarının gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılması gerektiği açıktır. Yapılan incelemelerde Kurum tarafından yukarıda yer alan Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun işlem yapılmadığı, harcamalara katılma paylarının 2464 sayılı Kanun'da belirtilen usuller ile hesap ve tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

Kurum tarafından yürürlüğe konulan ASAT Tarifeler Yönetmeliği ile su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı hesap ve dağıtımına, 2464 sayılı Kanun'da öngörülenden çok farklı bir yaklaşım getirilmiş, hesaplama ve maliyet dağıtım yöntemleri tamamen değiştirilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik ile aşağıda gösterildiği üzere bir formül belirlenmiş ve formül sonucu bulunan tutar üzerinden hesaplamalar gerçekleştirilmiştir. Kurum tarafından bu hesaplama yöntemi ile 2017 yılında elde edilen gelir 95.692.739,30-TL'dir.

“Su ve kanalizasyon tesisleri harcamalarına katılma payı = KP

Tesislerden yararlanacak gayrimenkulün yola nazaran arsa cephesi = L

Gayrimenkulün yararlanacağı su veya kanal hattına metre / tül maliyeti = T

Gayrimenkulün toplam inşaat alanı = S

Adil bir katılımın sağlanmasına yönelik katsayı: N = S/1500

olmak üzere;

Su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları: $KP = \frac{L \times T \times N}{2}$

2

Formülüne göre hesaplanan değerdir.

Burada L hesabı ile ilgili olarak;

İnşaat alanı < 500 m² ve L > 20 mt ise L_{max}=20 mt,

500 m² < İnşaat alanı < 2000 m² ve L > 30 mt ise L_{max}=30 mt,

2000 m² < İnşaat alanı ve L > 50 mt ise L_{max}=50 mt alınacaktır.

Bu değer gayrimenkulün arsa ve binasına ait toplam vergi değerinin %2'sini geçemez.”

Harcamalara katılma paylarının hesap ve tahakkuk usulü 2464 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca çıkarılan Yönetmelikte tereddüde mahal vermeyecek şekilde düzenlenmiştir. Kanun'da hesaplama konusunda Bakanlar Kuruluna bazı yetkiler verilmiş ise de bu yetkiler yine Kanun'la sınırlandırılmıştır. Kanun'da açıkça yazılı bir hususun, hesaplama ve tahakkuk yöntemi hakkında Kurum Genel Kurulunun (Büyükşehir Belediye Meclisi) çıkarmış olduğu bir Yönetmelik ile değişiklik yapılması mümkün değildir. Zira ne 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ne de Kurumun kendi teşkilat Kanunu olan 2560 sayılı Kanun'da Su ve Kanalizasyon İdarelerine bu yönde verilmiş bir yetki bulunmaktadır. Buna göre; su ve

kanalizasyon hizmetleri için yapılan gerçek giderler nazara alınmadan yapılan hesaplama, tahakkuk ve tahsilat işlemlerinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Abone ihtiyaçlarına göre belirlenen su ve kanalizasyon hizmetleri için her yıl bir sonraki yılın imalatlarına istinaden (yeni altyapıların yapılması ve mevcut tesislerin bakım onarım, tevzi ve ıslahı işlerine) bütçede gider kalemleri eklenmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 91 inci maddesinde payların tahakkuk zamanı hususunda “İşler hangi ihale usulü ile yapılmış olursa olsun, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılır.” hükmü bulunmaktadır. Kanalizasyon Dairesi Başkanlığınca kabulleri yapılarak vatandaşın istifadesine sunulan kanalizasyon altyapılarının bulunduğu bölgelerde vatandaşlara kanalizasyon bağlantı tebligatı yapılmaktadır.

Dolayısıyla, açıklanan mevzuat hükmüne göre imara açılmayan veya üzerinde yapılaşma olmayan boş arsa sahipleri hizmetlerden istifade edemeyecekleri için harcamalara katılma payı tahakkuku yapılamayacaktır. Söz konusu parsellere daha sonradan inşaat yapılması durumunda ise katılım payı hesabının neye göre yapılacağı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Katılım payları ile ilgili uygulama yönetmeliğinde de belirtilmemiştir. Hali hazırda işletmede olan Kanalizasyon ve Su altyapılarına ek yük getirecek bu yapılar için yapılacak imalatlar ve ek bakım onarım hizmetlerinin uzun yıllardır su ve atıksu ücreti ödeyen yerler için tekrardan tahakkuk çıkarılması ve paylaşılması da adaletli olmayacaktır.

Bu sebeple, yalnızca yeni hizmet alacak imar alanlarının bütçeye ek yük getirmemesi amacı ile 01.01.2010 yılından itibaren Antalya Büyükşehir Genel Meclisi Kararınca alınan Katılım Payları Tarifesi ASAT Tarifeler Yönetmeliği'ne eklenmiştir. Hesaplama kullanılan birim maliyetler, her yıl devam eden su ve kanalizasyon alt yapı işleri kapsamında ilgili daire başkanlıklarından istenilmekte ve yönetim kurulunca onaylandıktan sonra takip eden yıl için belirlenmektedir. Alt yapı katılım payları, altyapı birim maliyeti ile arsanın yola nazaran cephesinin çarpımı sonucu bulunmakta olup, hesaplama ilişkin ücretlerin adaletli yapılabilmesi için formülde “N” katsayısı bulunmaktadır. Katılım payı hesap formülü; ilgili kanunun uygulama yönetmeliğinde belirtilen hususlar ile rayiç bedelin %2'sini geçmemesi için yol cephesine sınırlandırma getirilerek hesaplanmaktadır. Hesaplama işlemi tamamlandıktan sonra katılım payları rayiç bedelin %2'sini geçmeyecek şekilde yeni yapılardan tahsil edilmektedir.

Özetle; bulgu doğrultusunda katılım paylarının hesaplanmasına ilişkin gerekli çalışmalar yapılarak Kasım ayında Genel Kurulun onayına sunulacaktır.

Ancak, 2018 bütçe yılı sonuna kadar kamu zararı oluşmaması için mevcut sistem üzerinden katılım paylarının tahsilatına devam edilecektir.”

Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmekte ve bulgu doğrultusunda katılım paylarının hesaplanmasına ilişkin gerekli çalışmaların yapılarak 2018 yılı kasım ayı Genel Kurulunda konunun görüşüleceğini ifade etmektedir.

Takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 13: Ortaklık İlişkisi Sona Eren İller Bankası A.Ş.’deki Payların Tasfiye Edilmemesi

İller Bankası A.Ş.’deki toplam 3.289.691,65-TL tutarındaki ortaklık payının tasfiyesinin gerçekleşmediği görülmüştür.

Mülga 4759 sayılı İller Bankası Kanununun 3’üncü maddesinde İller Bankasının sermaye kaynakları belirlenmiştir. Söz konusu maddenin (B) fıkrasında; “*İl özel idareleriyle belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin, bağlı buldukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden kazanç vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının yüzde beşi*” İller Bankasının sermaye kaynakları arasında sayılmıştır.

Bununla birlikte, 6107 sayılı “*İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun*” ile birlikte, Bankanın statüsünde önemli değişiklikler olmuştur. Nitekim, 6107 sayılı Kanunun “*Ortaklık yapısı ve sermaye*” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“(1) *Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.*

(2) *Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile beş katına kadar artırılabilir.*

(3) *Sermaye tavanına ulaşıncaya kadar Bankanın ödenmiş sermayesine aşağıdaki kaynaklar eklenir:*

a) 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarlar.

b) Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık safi kârından yüzde otuz oranında ayrılacak pay.

c) Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.”

İfadesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuattan anlaşılacağı üzere mülga 4759 sayılı İller Bankası Kanununun 3'üncü maddesine göre belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan idarelerin, bağlı buldukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden kazanç vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının yüzde beşi, İller Bankasının sermaye kaynakları arasında sayılmıştır. Bununla birlikte, 6107 sayılı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanunun” 14'üncü maddesiyle, 4759 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Böylece, 6107 sayılı Kanuna göre artık, sadece il özel idareleri ile belediyeler Bankanın ortakları olarak ifade edilmiştir. 6107 sayılı Kanunla birlikte belediyelerin bağlı kuruluşlarının ve dolayısıyla da ASAT'ın İller Bankası A.Ş.'ye olan ortaklığı son bulmuştur.

İller Bankası A.Ş.'den elde edilen bilgilerden; 1997-2011 yılları arasında, Mülga 4759 sayılı Kanuna göre ASAT tarafından toplam 3.289.691,65-TL sermaye olarak İller Bankasına ödenmiştir.

Bununla birlikte, 6107 sayılı Kanunla İller Bankası A.Ş.'ye olan ortaklığı son bulan Kurumun, İller Bankası A.Ş. nezdindeki ortaklık paylarının tasfiyesi gerçekleşmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İller Bankası A.Ş.'deki toplam 3.289.691,65 TL tutarındaki ortaklık payı 6107 sayılı İller Bankası A.Ş.'ye olan ortaklığımız son bulduğundan İller Bankası A.Ş.'den talep edilmiş, ancak bankanın cevaben gönderdiği 19.09.2017 tarih ve 82582882-851.04-E.23270 sayılı yazıda, “Mülga 4759 sayılı İller Bankası Kanunun yürürlükte olduğu dönemde Bankanın bir Kamu Tüzel Kişiliği olarak kurulduğu ve esasen bir ticari şirket olarak düzenlenmediği için kanunda ortaklara yer verilmediği, belediyelere ve

bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumlardan ve birliklerden Bankaca tahsilat yapılmasının sebebinin, bankanın ortağı değil, kanunda kararlaştırılan kriterler çerçevesinde sermayesine katkı vermelerine dair düzenleme olduğundan, ortaklık payı toplamının iade edilmesine ilişkin talebin yerine getirilemeyeceği” belirtilmiştir.

Bu bağlamda, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki 3.289.691,65 TL. 07.05.2018 tarih ve 20143 nolu Muhasebe İşlem Fişi ile tasfiye edilmiş olup, Muhasebe İşlem Fişi ekte sunulmuştur." Denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulgu konusuna göre işlem tesis edilmek üzere İller Bankasına yazıldığı, ancak iller bankasından gelen cevabi yazıda kurumdan tahsilat yapılmasının sebebinin, bankanın ortağı olmasından değil, kanunda kararlaştırılan kriterler çerçevesinde sermayesine katkı vermesi yönündeki düzenlemeden kaynaklandığı ve iade talebinin yerine getirilemeyeceği belirtilmiştir.

Ancak 4759 sayılı Mülga İller Bankası Kanunu'nun sermaye yapısının düzenlendiği 2'nci maddesinde;

“... ”

İl özel idareleriyle belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin, bağlı buldukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden kazanç vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının yüzde beşi...”

hükmüne yer verilmiş ve kurum sermayesi arasında bağlı kuruluş olan su ve kanalizasyon idaresinden ayrılan paylarında bulunduğunu belirtmiştir.

Ayrıca 4'üncü maddesinde ise; *“Birinci maddede yazılı bütün idare ve kurumlar her yıl gider bütçelerine yıllık ortaklık paylarını ve özel idareler, ayrıca, bina ve arazi vergileri tahsilatından ayrılacak köy idareleri sermaye paylarını karşılayacak miktarda ödenek koymak ödevindedirler.”* Denilmek suretiyle iller bankasına her yıl aktarılan bu tutarların ortaklık payı olduğunu belirtmektedir.

Yukarıda belirtilen açıklamalar sebebiyle İller Bankası A.Ş' den kurumun her yıl aktarmış olduğu ortaklık payı tutarının tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Yevmiye Defteri ve Muhasebeleştirme Belgelerine Alt Yevmiye Numarası Verilerek Kayıt Yapılması

Kurumun 2017 yılı hesabının incelenmesinde; bütçeden nakden veya mahsuben yapılan harcamalar ile diğer işlemlerin muhasebeleştirilmesinde düzenlenen ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerine asıl yevmiye numarasının (1, 2, ...) altında 1/1, 1/2, 1/3, 1/4 gibi alt yevmiye numaraları verilerek yevmiye defterine kayıt yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları*" başlıklı 43'üncü maddesinde; gerçekleşen işlemlerin muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedileceği belirtildikten sonra bütçeden nakden veya mahsuben yapılan harcamaların (Örnek-32) "*Ödeme Emri Belgesi*", diğer işlemlerin ise (Örnek-33) "*Muhasebe İşlem Fişi*" ile muhasebeleştirileceği ifade edilmiş, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin "*Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni*" başlıklı 44'üncü maddesinde de; yönetmeliğin uygulanmasında (Örnek-37) "*Yevmiye defteri*", (Örnek-38) "*Büyük defter*", (Örnek-39) "*Kasa defteri*" ve "*Yardımcı hesap defterlerinin*" kullanılacağı belirtilmiş, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazılıp müteselsil sıra numarasıyla kaydedileceği "*Yevmiye Defterinin*" tanımında da ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na göre; Muhasebe yetkilisi, Muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. Buna göre; Yevmiye numaralarının usulüne uygun olarak verilmemesinin sorumluluğunun Muhasebe Yetkilisinde olduğu anlaşılmaktadır.

2016 yılı denetim faaliyetleri kapsamında da konu denetim ekibi tarafından tespit edilmiş, yılı denetim raporunda yer verilmiş ve izleyen yıl denetimlerinde de konunun takibinin yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen hatalı uygulamanın devam ettiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Kurumumuz KDV mükellefi olup, 117 Seri Nolu Katma Değer Vergisi Genel Tebliğinin 1,2 maddesine göre tevkifatlı faturaların düzenlendiği ayda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak, faturanın düzenlenip firmadan gelmesi ve kurum içinde gerekli kontrollerin yapılıp muhasebeleştirilmesi zaman almakta ve bazen ilgili ayı aştığından alt yevmiye numarası verilmekteydi.

Bundan böyle, Ödeme Emri Belgeleri ve Muhasebe Fişleri üzerindeki yevmiye numaralarının müteselsil sıra izlemesine özen gösterilecektir."

Demektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında ödeme emri belgeleri ve muhasebe fişleri üzerindeki yevmiye numaralarının müteselsil sıra ile izlenmesine özen gösterileceğini belirtmiş olup, takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerde mevzuata uygunluğun sağlanıp sağlanmadığı izlenecektir.

BULGU 15: Yönetim Kuruluna Mevzuatta Öngörülen Sayıda Atama Yapılmaması

2017 yılı denetim faaliyetleri kapsamında yapılan incelemelerde kurumun yönetim organlarından olan yönetim kuruluna yeterli sayıda üye atanmadığı görülmüştür.

2560 sayılı İSKİ Kanun'unun 3'üncü maddesinde yönetim organlarının Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçi ve Genel Müdürden oluşacağı ifadesine yer verilmiştir.

Kanunun "*Yönetim Kurulu*" Başlıklı 7'nci maddesinde ise;

"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 İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanır.

Yönetim Kuruluna atanan üyelerin hizmet süresi 3 yıldır. Süresi dolanlar yeniden atanabilirler. Bir üyeliğin herhangi bir sebeple boşalması halinde, yerine atananlar daha

önceki üyenin süresini tamamlarlar.

...”

Yine Kanunun “Yönetim Kurulunun Toplanma ve Çalışma Esasları” başlıklı 8’inci maddesinde;

“Yönetim Kurulu, olağan olarak her hafta, belirli günlerde toplanır. Toplanma, salt çoğunluğun sağlanması ile olur. Kararlar oyçokluğu ile alınır. Çekimser oy kullanılmaz. Oylar eşit olursa başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılır. Kararlar gerekçeli olur. Kararda karşı oy kullananlar gerekçelerini belirtirler.” Hükümlerine yer verilmiştir.

Yönetim Kurulunun görevleri Kanunun 9’uncu maddesinde tadat edilmiş ve kuruluş amacına uygun olarak ASAT’ın çalışmasına ilişkin esasları tespit etmek ve bunların Genel Müdürlükçe uygulanmasını izlemek, Genel Müdürlükçe önerilecek satma, satın alma ve ihale işlemlerini karara bağlamak ve her bütçe yılında Genel Müdürlükçe yapılabilecek alım, satım ihale ve kira bedellerinin üst sınırını belirleyerek Genel Müdüre yetki vermek, Genel Kurulca verilecek yetki çerçevesinde yurt içi ve yurt dışı borçlanmaları karara bağlamak vb. bunlara örnek gösterilebilir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre Yönetim Kurulu ASAT’ın Genel Kuruldan sonra en önemli yönetim organıdır. ASAT’ın yönetimine ilişkin önemli kararlar almakta, gerektiğinde genel müdüre yetki vermektedir. Ancak Yönetim Kurulunun beş üyeden oluşması gerekirken, Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve İçişleri Bakanı’nın onayıyla atanacak bir üyenin atanmadığı ve kurulun dört kişiden oluştuğu görülmüştür.

ASAT’ın yönetimi için böylesine önemli yetkileri olan Yönetim Kurulunun 4 kişiden oluşmasının çeşitli sakıncalar doğuracağı düşünülmektedir. Yukarıda bahsedildiği üzere Kanunda yönetim kurulunun salt çoğunlukla toplanacağı ve salt çoğunluk ile karar alacağı ancak oyların eşit çıkması durumunda başkanın bulunduğu tarafın oyunun üstün sayılacağı belirtilmiştir. Genel müdür yardımcısının da yer aldığı 5 kişi yerine 4 kişilik bir kurulda başkanın karar alma noktasında üstünlüğü artacak ve her halükarda 1 üyenin olumlu oyuyla başkanın kararı salt çoğunluğu sağlamış olacak ve kendisine birçok konuda yetki verebilecektir. Bu durum kurulun mevzuatta öngörülen kuruluş mantığını zaafa uğratacaktır.

Kurum tarafından mevzuatta öngörülen Yönetim Kurulu yapısının oluşturulması için gerekli olan üyenin İçişleri Bakanlığına teklif edilip atamasının gerçekleştirilmesinin gerektiği

düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Mevzuatta öngörülen Yönetim Kurulu yapısının oluşturulması için, bulgu doğrultusunda çalışmalar yapılmaktadır."

Demektedir.

Sonuç olarak Takip eden denetim döneminde, Yönetim Kurulu yapısının mevzuata uygun hale getirilip getirilmediği izlenecektir.

BULGU 16: Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle Yapılan Yapım İşlerine İlişkin İhalelerde İsteklinin Teklifi İle Yaklaşık Maliyet Yapısının Birbiri İle Uyumlu Olmaması, Kamu Kaynaklarında Verimliliğin Sağlanamaması

Birim fiyat teklif almak suretiyle yapılan yapım işlerine ilişkin ihalelerde metraj listelerinin gerçekçi hazırlanmadığı, sözleşmenin uygulama aşamalarında idare açısından risk oluşturabilecek durumların ortaya çıktığı ve idarece kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmasına hizmet edecek tedbirlerin alınmadığı tespiti yapılmıştır.

4734 Sayılı Kanunun;

Temel ilkeler başlıklı, 5'inci maddesi;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur." hükmü,

İhalenin karara bağlanması ve onaylanması başlıklı 40'inci maddesi;

"37 ve 38 inci maddelere göre yapılan değerlendirme sonucunda ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılır.

(Değişik ikinci fıkra: 20/11/2008-5812/13 md.) *Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir."* hükmü,

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 9'uncu maddesi; *“Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespitinin; Arazi ve zemin etütlerinin, Projelerinin, Mahal listelerinin, Metraj listelerinin, Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması gerektiği,”* hükmü,

10'uncu maddesi; *“Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespitinin; İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatların, Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler, İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler, Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler, İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitlerinin, esas alınacağı”*, hükmü,

11'inci maddesi; *“Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesinin; İş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, Yönetmeliğin 9 uncu maddesine göre belirlenen ve yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara % 25 oranında yüklenici kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir. Yaklaşık maliyetin, hesaplandığı tarihten ihalenin ilk ilan veya davet tarihine kadar güncelliğini kaybettiği durumlarda yaklaşık maliyeti oluşturan unsurlar, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından aylık yayımlanan ilgili endeksler üzerinden güncellenir.”* hükümleri ile,

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi başlıklı 61'inci maddesi;

(1) Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir.” hükmü,

Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme başlıklı 62'nci maddesi;

“ (1) İhale konusu işin özelliği göz önünde bulundurularak işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre gibi unsurlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilir.

(2) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ile hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için

sunulacak belgeler idari şartnamede açıkça belirtilir.

(3) Fiyat dışı unsurlar, bir marka veya model esas alınarak rekabeti ortadan kaldıracı bir şekilde belirlenemez.

(4) Fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan birim veya görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanır ve bu belge ihale onay belgesinin ekinde yer alır.” hükümleri,

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 53'üncü maddesi;

“Değişik: 20/8/2011-28031 R.G./ 20 md.) Yapım işlerine ilişkin diğer hususlar

53.3. *(Ek: 23/8/2013-28744 R.G./2. md.) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi ile ilgili hususlar.*

53.3.1. *Kanununun 40 ıncı maddesi uyarınca, ekonomik açıdan en avantajlı teklif; sadece fiyat esasına göre belirlenebileceği gibi fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak belirlenebilmektedir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibinin hangi yöntem kullanılarak belirlenebileceği hususu tamamen idarenin takdirinde olup fiyat dışı unsurlar kullanılarak belirlenmesi durumunda aşağıdaki esaslara uyulması gerekmektedir.*

53.3.2. *Fiyat dışı unsurların, Kanununun 5 inci maddesinde belirtilen ilkelere halel getirmeyecek bir biçimde idari şartnamede açık ve net olarak düzenlenmesi gerekmektedir.*

53.3.3. *İdari şartnamede fiyat dışı unsur olarak belirlenen hususların parasal değerlerinin veya nispi ağırlıklarının belirlenmesi gerekmektedir.*

53.3.4. *Fiyat dışı unsur olarak yalnızca niceliksel unsurların belirlenmesi zorunlu olmayıp bu kapsamda niteliksel belirlemeler de yapılabilir. Bu bağlamda, ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik parametreler, kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumu ya da ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilecektir.”*

Hükümleri gereğince idarelerin kamu kaynaklarını ekonomik ve verimli kullanması başlıca amaçtır. Nitekim anılan mevzuat hükümleri uyarınca ihaleler istekliler arasından

ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren üzerine bırakılır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre belirleneceği gibi fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirlenebilir. Esasında kanun koyucunun buradaki amacının ihale konusu işin beklenen kalite ve nitelikte yapılması, ihale konusu pozları oluşturan kalemlere istekli tarafından teklif edilen tutarlar ile bu pozlar için belirlenmiş yaklaşık maliyetler arasında bir değerlendirmenin yapılarak işe en uygun istekliyi tespit etmek olduğu anlaşılmaktadır.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklife ulaşmak için fiyat dışı unsurların ihale dökümanında belirlenmeyerek sadece fiyat esasına göre tespit edilmesi, kaynakların verimli kullanılmaması yanında idare içinde bazı riskli durumları da beraberinde getirecektir. Nitekim bu husus daha çok birim teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilen su ve kanalizasyon, baraj vb. yapım işlerinde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle bu tür işlerde bazı kalemler; kazı, dolgu gibi imalatların karlılığı yüksektir ve uygulama aşamasında iş artışının en çok beklendiği pozlardır. İstekli bu karlı kalemleri kısa bir süre içerisinde yerine getirecek (çoğu ihale dosyasında da bu şekilde gerçekleşmiştir) karlı olmayan kalemleri ise en sona bırakacak hatta bu kalemlerin hiç yapılmaması gibi bir durumla karşı karşıya kalınacaktır.

Bu husus ihale sürecinde isteklilerin tekliflerini hazırlarken bazı iş kalemleri için yaklaşık maliyetin çok üzerinde teklif vermeleri ve karlı olmayan kalemler için ise çok düşük vermelerinde kendini göstermektedir. Bu sebeple teklif birim fiyat yapım işlerine ilişkin sözleşmelerde imalat miktarlarının cinsi ve miktarı idarelerce son derece sağlıklı bir şekilde tespit edilmeli ayrıca avantajlı teklifin belirlenmesi için teknik şartnamede fiyat dışı unsurlara da ayrıca yer verilmelidir. Zira teklif birim fiyat sözleşme usulünde, yüklenici, birim fiyat teklif cetvelinde imalat miktarı fazla (fiiliyatta miktarı az) olan iş kalemlerine düşük fiyat, imalat miktarı az (fiiliyatta miktarı çok) olan iş kalemlerine de yüksek fiyat vererek toplamda düşük teklif vererek ekonomik açıdan en avantajlı teklif vermiş olacaktır.

Aşağıda yer alan tablodan görüleceği üzere firmalar bazı iş kalemleri için çok yüksek teklif (özellikle işin devamı aşamasında büyük değişkenlik gösterebilecek pozlar dolgu, kazı gibi), bazı kalemler için de çok düşük teklif vermişlerdir. Sözleşmenin uygulama aşamasında sözleşme bedelinin büyük bir kısmını da bu karlı kalemlerden almışlardır. Ayrıca karlı kalemlerde ilave iş artışına giderek sözleşme bedelini diğer kalemler gerçekleştirilmeden veya kısmen tamamlamışlardır. Bu durumda idare, kalan işlerin tamamlanması için ikmal ihalesine ihtiyaç duyulacaktır. Eğer idare yüklenicinin gerçekleştirmediği kalemlere ihtiyacının olmadığı kanaatindeyse işin miktarını gösteren metraj listesini de doğru hazırladığını

peřinen kabul etmiş olacaktır.

Ayrıca İşin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağı gösteren metraj listesinin doğru hazırlanmaması diğer isteklilerin tekliflerini gerçeği olarak sunmalarına imkan vermeyecektir. Nitekim karlı iř kalemlerinde artışa gidileceğini tahmin eden istekli bu kaleme çok yüksek diğer kalemlere de çok düşük fiyat sunarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olarak ihaleyi kazanacaktır. Bu durum ihale konusu projenin maliyetini artırarak kamu kaynaklarının israf edilmesine sebebiyet verecektir.

Korkuteli Su Temini Projesi Fiyat Analizi

T.C. Sayıştay Başkanlığı																				
Sıra:No	İş Kalemi/ İş Grubu No	Yapılan İşin / İş Kalemi veya İş Grubunun Açıklaması	A		B		C A x B		D		E D x B		F E - C		H C - F		GERÇEKLEŞME ORANLARI		İhale Kavıt No: 2017/123949	
			I. Keşif Miktarı	Birimi	Sözleşme Teklif Birim Fiyatı (TL.)	I. Sözleşme (I. Teklif) Tutarı (TL.)	II. Keşif Miktarı	II. Keşif (Teklif) Tutarı (TL.)	Artan Tutarlar (TL)	Azalan Tutarlar (TL)	Fiziki	Nakdi	Yaklaşık Maliyet							
1	K-01	Her Derinlikte ve Her Zeminde Makineli Serbest Kazı Yapılması	20.000,00	m3	44,00	880.000,00	20.000,00	880.000,00	0,00	0,00	100,00%	100,00%	10,99	219.800,00						
2	K-01	Her Derinlikte ve Her Zeminde Makineli Serbest Kazı Yapılması	0,00	M3	29,00	0,00	84.516,00	2.450.985,66	2.450.985,66	0,00	442,58%	278,52%	0,00	0,00						
3	K-02	Makinalı Dar Derin Hendek Kazısı Yapılması	65.640,00	M3	40,00	2.625.600,00	71.340,00	2.853.600,00	909.158,40	1.716.441,60	34,63%	34,63%	15,965337	1.047.964,72						
4	DEPO1	1000 m3 depo yapımı (mimari , inşaat , mekanik ve elektrik işleri dahil)	1,00	ADET	5.058,00	5.058,00	1,00	5.058,00	0,00	0,00	00,00%	00,00%	802938,469	802.938,47						
5	DEPO2	2500 m3 depo yapımı (mimari , inşaat , mekanik ve elektrik işleri dahil)	1,00	ADET	10.000,00	10.000,00	1,00	10.000,00	0,00	0,00	00,00%	00,00%	1483393,21	1.483.393,21						
6	G-03	Kazıdan çıkan malzeme ile geri dolgu yapılması	15.740,00	M3	3,00	47.220,00	11.067,47	33.202,41	0,00	14.017,00	70,31%	70,31%	10,65	167.631,00						

T.C. Sayıştay Başkanlığı

7	C-01 Y.16.050/05	Beton santralinde üretilen veya satın alınan ve beton pompasıyla basılan, C 25/30 basınç dayanım sınıfında beton dökülmesi (Beton Nakliye Dahil)	500,00	M3	480,00	240.000,00	733,71,00	352.181,28	112.181,00	0,00	146,74%	146,74%	217,52205	108.761,03
8	HDPE-01	DIŞ ÇAPI 200mm PN10 (SDR-17) HDPE Tahliye borusu Temini ve Şantiyeye Nakli (Borunun döşenmesi alın kaynağı yapılması, flanş, karşı flanş, flanş adaptörü TE parçası vb. gibi gerekli tüm fittings malzemelerinin kullanılmasındahildir.)	500,00	M	280,00	140.000,00	0,00	0,00	0,00	140.000	0,00%	0,00%	124,51252	62.256,26
9	HDPE-02	DIŞ ÇAPI 110mm PN10 (SDR-17) HDPE Tahliye borusu Temini ve Şantiyeye Nakli (Borunun döşenmesi alın kaynağı yapılması, flanş, karşı flanş, flanş adaptörü TE parçası vb. gibi gerekli tüm fittings malzemelerinin kullanılması dahildir.)	500,00	M	140,00	70.000,00	0,00	0,00	0,00	70.000,00	0,00%	0,00%	59,89491	29.947,46

Not: Depolar tamamlanmamış. K-01 pozu yaklaşık %300 oranında artmış. C-01 pozu %146 oranında artmıştır.

İhaleye Katılan İsteklilerin Vermiş Olduğu Fiyat Teklifleri (İhale Kayıt No: 2017/123949)										
İş Kalemleri			Miktarı		Yaklaşık Maliyet Toplam Fiyat	Yüklenici	İstekli-1	İstekli-2	İstekli-3	İstekli-4
1	DEPO1	1000 m3 depo yapımı (mimari , inşaat , mekanik ve elektrik işleri dahil)	1,00	ADET	802.938,47	5.058,00	566.471,09	800.000	726.084,00	972.174,00
2	DEPO2	2500 m3 depo yapımı (mimari , inşaat , mekanik ve elektrik işleri dahil)	1,00	ADET	1.483.393,21	10.000,00	774.035,83	1.300.000	1.200.000,00	2.046.395,80

Not: Yüklenicinin teklifi ile yaklaşık maliyet ve diğer isteklilerin teklifleri arasındaki afaki farklar.

Gazipaşa Karasu Grubu İçmesuyu Projesi Yapım İşi Fiyat Analizi														
S.No	İş Kalemi/ İş Grubu No	Yapılan İşin / İş Kalemi veya İş Grubunun Açıklaması	A	Birim	B	C = A x B	D	F = D x B	G = F - C	H = C - F	GERÇEKLEŞME ORANLARI		İhale Kayıt No: 2016/293162	
			I. Keşif Miktarı		Sözleşme Teklif Birim Fiyatı (TL.)	I. Sözleşme (1. Teklif) Tutarı (TL.)	II. Keşif Miktarı	II. Keşif (Teklif) Tutarı (TL.)	Artan Tutarlar (TL)	Azalan Tutarlar (TL)	Fiziki	Nakdi	Yaklaşık Maliyet	
1	H-01	Her Derinlikte Ve Her Zeminde Makineli Serbest Kazı Yapılması	10.000,00	m3	11,00	110.000,00	673,62	7.409,82	0,00	102.590,18	6,74%	6,74%	9,18	91.824,00
2	B-01	Ocak taşından kırılmış ve elenmiş 0-30 mm agregadan geri dolgu yapımı	8.718,88	m3	10,00	87.188,80	0,00	0,00	0,00	87.188,80	0,00%	0,00%	75,64	659.496,08
3	B-02	Kazıdan Çıkan Malz. İle Geri Dolgu Yapılması	8.718,88	m3	9,00	78.469,92	21.232,40	191.091,60	112.621,68	0,00	243,52%	243,52%	10,65	92.856,07
4	B-012	50 M3 Depo Yapılması (Tüm mekanik, İnşai, Elektrik işleri ve sızdırmazlık testleri dahil.)	1,00	Adet	9.999,01	9.999,01	0,00	0,00	0,00	9.999,01	0,00%	0,00%	66.794,46	66.794,46

T.C. Sayıştay Başkanlığı

5	B-013	100 M3 İçmesuyu Deposu Yapılması İLİCA (Tüm mekanik, İnşaa, Elektrik işleri ve sızdırmazlık testleri dahil.)	1,00	Adet	15.000,00	15.000,00	1,00	15.000,00	0,00	0,00	100,00%	100,00%	117.575,88	117.575,88
6	F-01	250 M3 İçmesuyu Deposu Yapılması (Tüm mekanik, İnşaa, Elektrik işleri ve sızdırmazlık testleri dahil.)	1,00	Adet	20.000,00	20.000,00	1,00	20.000,00	0,00	0,00	100,00%	100,00%	173.713,06	173.713,06

Not: Kesin kabul aşamasına gelmiştir. 1 adet depo yapılmamış.

Antalya Merkez-Manavgat-Serik-Korkuteli İçme Suyu Hatları Yapım İşi (İhale No:2016/230677)												
Sıra No	İş Kalem No	İş Kaleminin Adı ve Kısa Açıklaması	Yaklaşık Maliyet	Birim	Birim fiyat	Sözleşme İmalat miktarı	Sözleşme tutarı (TL)	II. Keşif Miktarı	II. Keşif tutarı (TL)	İş sonu İmalat miktarı	İş sonu tutarı (TL)	
1	K-01	Makinalı Dar Derin Hendek Kazısı Yapılması	12,61	metreküp	2,00	233.649,00	467.298,00	240.000,00	480.000,00	217.716,58	435.433,15	
2	K-02	Her Derinlikte Ve Her Zeminde Makineli Serbest Kazı Yapılması	6,76	metreküp	10,00	10.000,00	100.000,00	3.000,00	30.000,00	21.583,66	215.836,56	
3	DEPO1	50 M3 İÇMESUYU DEPOSU YAPILMASI (Tüm mekanik, İnşaa, Elektrik işleri ve sızdırmazlık testleri dahil.)	63.318,88	adet	30.000,00	5,00	150.000,00	2,00	60.000,00	0,00	0,00	
4	DEPO2	100 M3 İÇMESUYU DEPOSU YAPILMASI (Tüm mekanik, İnşaa, Elektrik işleri ve sızdırmazlık testleri dahil.)	104.446	adet	35.000,00	10,00	350.000,00	2,00	70.000,00	1,00	35.000,00	
5	DEPO3	200 M3 İÇMESUYU DEPOSU YAPILMASI (Tüm mekanik, İnşaa, Elektrik işleri ve sızdırmazlık testleri dahil.)	144.003	adet	40.000,00	5,00	200.000,00	1,00	40.000,00	0,00	0,00	
6	HDPE-15-YF	Dış Çapı 500mm PN16 (SDR-11) HDPE100 boru temini ve iş yerine nakliyesi	0,00	metre	845,72	0,00	0,00	1.039,50	879.125,94	1.039,50	879.125,94	

Not: Yüklenicinin K-01 ile K-02 iş kalemi için teklif ettiği birim fiyatın yaklaşık maliyet birim fiyatından çok düşük olması. Yüklenicinin bu iş kalemine vermiş olduğu birim fiyat ile aynı yüklenicinin 2017/123949 no.lu ihalede bu kalemlere vermiş olduğu fiyat karşılaştırmak için hazırlanmış tablo. 20 Adet depo II. Keşifte 5 adete düşmüştür. İş sonu 1 adet'i yapılmıştır. Geçici kabulü yapılan bu işte %19,99 artış uygulanmıştır. İşin Geçici kabulü yapılmıştır.

Manavgat-Serik-Korkuteli İçmesuyu Hatları Yapım İşi İstekli Teklif Fiyat Cetveli Analiz İhale no:2016/230677

Firma Adı		...- İNŞ.					
Sıra no	İş Kalemi	Açıklama	Birimi	Miktarı	Teklif Edilen Br Fiyat	Tutar	Yaklaşık Maliyetteki Br. Fiyat
1	K-01	Makinalı Dar Derin Hendek Kazısı Yapılması	Metreküp	233,649	12,50	2.920.612,50	12,61
2	K-02	Her Derinlikte ve Zeminde Makinalı Serbest Kazı Yapılması	Metreküp	10.000	8,50	85.000,00	6,76
3	Depo-1	50 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	5	64.500	322.500,00	63.318,88
4	Depo-2	100 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	10	100.000	1.000.000	104.446,96
5	Depo-3	200 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	5	160.000	800.000	144.003,01
Firma Adı		... Proje					
Sıra no	İş Kalemi	Açıklama	Birimi	Miktarı	Teklif Edilen Br Fiyat	Tutar	Yaklaşık Maliyetteki br. Fiyat
1	K-01	Makinalı Dar Derin Hendek Kazısı Yapılması	Metreküp	233,649	11	2.570.139	12,61
2	K-02	Her Derinlikte ve Zeminde Makinalı Serbest Kazı Yapılması	Metreküp	10.000	10	100.000	6,76
3	Depo-1	50 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	5	65.00	325.000	63.318,88
4	Depo-2	100 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	10	85.000	850.000	104.446,96
5	Depo-3	100 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	5	100.000	500.000	144.003,01

Firma Adı		... MÜHENDİSLİK (Yüklenici)					
Sıra no	İş Kalemi	Açıklama	Birimi	Miktarı	Teklif Edilen Br Fiyat	Tutar	Yaklaşık Maliyetteki Br. Fiyat
1	K-01	Makinalı Dar Derin Hendek Kazısı Yapılması	Metreküp	233,649	2	467.298	12,61
2	K-02	Her Derinlikte ve Zeminde Makinalı Serbest Kazı Yapılması	Metreküp	10.000	10	100.000	6,76
3	Depo-1	50 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	5	30.000	150.000	63.318,88
4	Depo-2	100 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	10	35.000	350.000	104.446,96
5	Depo-3	100 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	5	40.000	200.000	144.003,01
Firma Adı		... İnş.					
Sıra no	İş Kalemi	Açıklama	Birimi	Miktarı	Teklif Edilen Br Fiyat	Tutar	Yaklaşık Maliyetteki Br. Fiyat
1	K-01	Makinalı Dar Derin Hendek Kazısı Yapılması	Metreküp	233,649	8	1.869.192	12,61
2	K-02	Her Derinlikte ve Zeminde Makinalı Serbest Kazı Yapılması	Metreküp	10.000	15	150.000	6,76
3	Depo-1	50 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	5	69.900	349.500	63.318,88
4	Depo-2	100 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	10	95.000	950.000	104.446,96
5	Depo-3	100 m ³ İçmesuyu Deposu Yapılması	Adet	5	120.000	600.000	144.003,01
Not: İsteklilerin tekliflerini diğer ihalelerde bu kalemler için oluşan fiyatlarla analiz etmek için hazırlanmıştır.							

Sonuç olarak idarenin birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirdiği yapım işlerine ilişkin ihalelerde, işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağını gösteren metraj listelerini, projelerini, arazi ve zemin etütlerini sağlıklı hazırlamadıkları, isteklilerin bazılarının mevzuatta yer alan boşluktan yararlanmak suretiyle karlı olabilecek kalemlere yüksek teklif vererek ekonomik açıdan en uygun istekli oldukları, ayrıca bu kalemlerin miktarlarının proje uygulama aşamasında afaki arttığı, idarenin yaygın olan bu durumu engellemek amacıyla ihale dökümanlarında (İdari Şartnamelerde) fiyat dışı unsurlara yer vermediği, bazı iş kalemlerinin tamamlanmadan geçici kabullerinin de yapılması sonucu sınırlı olan kamu kaynaklarının, ekonomik ve verimli kullanılmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girdiği ilk aşamada ihalenin en düşük fiyat esasında sonuçlandırılması gerektiği, en düşük teklif esasında ihalenin sonuçlandırılmasının mümkün olmadığı durumlarda fiyat dışı unsurların kullanılacağı hükme bağlanmış, 5812 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle söz konusu uygulamadan vazgeçilerek fiyatla birlikte fiyat dışı unsurların kullanılması hususunda idarelere takdir hakkı tanınmıştır. Anılan kanunun 40. Maddesinde fiyat dışı unsur olarak kullanılacak parametreler işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi unsurlar olarak belirtilmiş, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlarda dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerlerinin veya nispi ağırlıklarının belirtileceği hükme bağlanmıştır. Keza Yapım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 62. Maddesinde benzer hükümlere yer verilmiş, ancak fiyat dışı unsur olarak gösterilecek kriterler arasına “süre” kriteri de eklenmiş ayrıca fiyat dışı unsurların bir marka veya model esas alınarak rekabeti ortadan kaldıracı bir şekilde belirlenemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Konuya ilişkin olarak Kamu İhale Genel Tebliğinin 53,3 üncü maddesinde ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibinin hangi yöntem kullanılarak belirlenebileceği hususunun tamamen idarenin takdirinde olduğu vurgulanarak, fiyat dışı unsur olarak yalnız niceliksel unsurların belirlenmesinin zorunlu olmadığı;

1-İhale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik parametrelerin,

2-Kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumunun,

3-İhale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Birim Fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen özellikle kazı, dolgu imalatlarının ağırlık ve de iş programına göre öncelik teşkil ettiği alt yapı yapım işlerinde sadece idaremizin değil bu işleri ihale eden ve sözleşmenin gerçekleştirilmesinden sorumlu tüm idarelerin bu işleri gerçekleştiren yükleniciler bakımından yaşadıkları bir sorun sıklıkla gündeme gelmektedir.

Bu tip yapım işlerini üstlenen yapım müteahhidi yüklenicilerden bazılarının birim fiyat bazında karlılığı yüksek olan ve iş programına göre öncelik teşkil eden kazı, dolgu türü imalatlar için teklif ettikleri fiyatları yükseltmek ve bu imalatlar dışında kalan ve iş programında sonlara doğru gerçekleştirilen imalatlar için teklif ettikleri fiyatları düşürmek suretiyle esasen toplam olarak teklif edecekleri teklif bedelini kendi içerisinde manipüle ederek işin yürütülmesi aşamasında erken safhalarda yüksek karlılık elde etmeyi amaçladıkları görülmektedir. Bu tip bir teklifin ihale dokümanında belirtilen yeterlik kriterleri bakımından geçerli ve ekonomik açıdan da en avantajlı teklif olması durumunda idarenin bu istekli sözleşme imzalama noktasındaki yükümlülüğünden kaçamayacağı, en hafif olarak sözleşmenin erken safhalarında zaten işin başında karlılığa ulaşan yüklenicinin işin geri kalanını tamamlamak konusunda başlarda gösterdiği özen ve dikkati sürdürmesi noktasında belirli bir motivasyon kaybına uğraması ihtimalinden, en ağırlık olarak da işin başlangıcındaki karlılık oranı yüksek iş kalemlerinde belirli oranda iş artışı söz konusu olması halinde iş henüz tamamlanmamışken işe ait ödeneğin tüketilmesi ve geriye kalan işler tamamlanmadan sözleşmenin sona erdirilerek geriye kalan işler tamamlanmak üzere yeni bir ikmal işi ihalesine çıkılmasının zorunlu hale gelmesi riskine kadar geniş bir yelpaze idare açısından ortaya çıkabilecektir.

2017 yılı içerisinde Genel Müdürlüğümüz tarafından 50 adet Yapım ihalesine çıkılmış olup bu ihalelerden Sayıştay tespitinde de yer verilen 4 ihalede ihale üzerinde kalan isteklilerin birim fiyat bazında bazı kalemlere yüksek, bazı kalemlere de düşük teklif verdikleri görülmektedir. Ancak yukarıda da yer verildiği üzere bu durumun sadece idaremizin değil bu işleri ihale eden ve sözleşmenin gerçekleştirilmesinden sorumlu tüm kamu idarelerinin zaman zaman yaşadıkları bir sorun olduğu unutulmamalıdır.

Ancak böyle bir durumda yaklaşık maliyetin sağlıklı hazırlanmaması halinde karlı iş kalemlerinde artışa gidileceğini tahmin ederek ihaleye katılan ve buna göre teklif veren isteklilerin olabileceği düşünülerek, olumsuzluk yaşanmaması açısından Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “*Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti*” başlıklı 9. maddesinde belirtilen;

- a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması;
- b) Proje zorunluluğu,
- c) Mahal listesi hazırlanması,
- d) Metraj listelerinin hazırlanması,
- e) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması,

Hususlarına yaklaşık maliyet hazırlanması aşamasında mevzuat hükümleri doğrultusunda gereken önemin gösterilmesinin de son derece önemli olduğu ilgili harcama birimlerine izah edilecektir.

Bundan böyle, bulgu doğrultusunda idarece yapılan yapım ihalelerinde ihale konusu işin niteliğine bağlı olarak ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibarıyla isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumunun sağlanması ve olumsuzlukların yaşanmaması açısından fiyat dışı unsurlara yer verilmesi için ihale dokümanı hazırlayan personellere gerekli eğitimin verilmesi sağlanacaktır.”

Demektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmektedir. Bununla birlikte bulgu konusu husus çoğu kamu idarelerinin zaman zaman yaşadıkları büyük bir sorundur.

Bu sebeple birim fiyat teklif almak suretiyle yapılan yapım işlerine ilişkin ihalelerde ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibarıyla isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumunun sağlanarak fiyat dışı unsurlara yer verilmesi ve kamu kaynaklarında verimliliğin sağlanması için idare tarafından gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 17: Birim Teklif Alınmak Suretiyle Gerçekleştirilen Yapım İhalelerinde İdarece Paçal Niteliğinde Hazırlanan Bazı İş Kalemlerine İlişkin Analiz Girdileri ve Miktarları İle İlgili Analiz Formatlarının İhale Dökümanında Yer Almaması ve İsteklilere Sunulmaması

Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü ihale dosyalarının incelenmesi

neticesinde ihalelerin açık ihale usulü ve birim teklif alınmak suretiyle gerçekleştirildiği, ihale konusu bazı işlerin mahiyeti ve teknik özellikleri dikkate alındığında bu işlerin birim fiyat teklif alınmak suretiyle sonuçlandırılmasında genel olarak bir sakınca olmadığı ancak bazı ihalelerde metraj cetvelinde yer alan ve birden fazla iş kalemini ihtiva eden (paçal niteliğinde) bazı pozların analiz girdileri ve miktarlarının ihale dokümanının bir parçası olarak isteklilere sunulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kanununun Temel ilkeler 5'inci maddesinde İdareler;

“Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”

Hükmüne,

Kamu İhale Genel Tebliğinin 45.1.4. maddesinde idare tarafından ihale dokümanı kapsamında;

*“**Ek Paragraf:RG-7/6/2014-29023)** Kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanmış birim fiyatlar ile uyumlu olmayan iş kalemleri (özel iş kalemleri) ile idarelerce tasarlanan ve birden fazla iş kalemini ihtiva eden iş kalemleri (paçal iş kalemi) için bu iş kalemlerinde bulunan analiz girdileri ve miktarlarının gösterildiği analiz formatlarının, ihale dokümanı kapsamında istekli olabileceklere verilmesi gerekmektedir. Ancak idarece niteliği gereği analiz formatı hazırlanamayan iş kalemlerine ilişkin isteklilerin açıklamaları kapsamında analiz sunmalarına gerek olmayıp, anılan iş kalemlerine ilişkin açıklamalar 45.1.13 maddesi uyarınca yapılabilir.”*

Hükmüne,

Söz konusu tebliğin 45.1.13. maddesi;

“Teklifi aşırı düşük bulunan isteklilerin, tekliflerinde önemli olduğu tespit edilen bileşenler ile ilgili olarak 4734 sayılı Kanunun 38 inci maddesi uyarınca yapacakları açıklamada, sorgulamaya konu iş kalemlerine/gruplarına ilişkin analizler ile bu analizlere dayanak teşkil eden bilgi ve belgeleri sunmaları gerekmektedir.

İsteklilerin analizlerine dayanak teşkil eden bilgi ve belgeler;

- a. Üçüncü kişilerden alınan fiyat teklifleri,
- b. Çimento ve demir ürünleri için ilan edilmiş üretici fiyat tarifeleri,
- c. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan mal ve hizmetlere ilişkin ilan edilmiş fiyat tarifeleri veya bunlardan alınmış fiyat teklifleri,
- ç. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından ilgili mal veya hizmetlere ilişkin ilan edilen asgari fiyatlar,
- d. Ürettiği, aldığı veya sattığı mallara ilişkin maliyet/satış tutarı tespit tutanakları,
- e. Stoğunda bulunan mallara ilişkin stok tespit tutanakları,
- f. İdarece istenmesi durumunda yardımcı analizler v.b. dir.

İstekliler tekliflerine ilişkin olarak yukarıda sayılan belgelerden kendileri için uygun olanları açıklamaları kapsamında sunacaklardır.

....”

Hükmüne yer verildiğinden,

İdarece özel/paçal iş kalemleri için hazırlanan analiz formatlarında analiz girdilerine yer verilip, analiz girdilerinin doküman kapsamında isteklilere verilmesi gerekmektedir.

Nitekim söz konusu tebliğde yapılan 07/06/2014 tarihli değişiklikle, kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanmış birim fiyatlar ile uyumlu olmayan iş kalemleri (özel iş kalemleri) ile idarelerce tasarlanan ve birden fazla iş kalemini ihtiva eden iş kalemleri (paçal iş kalemi) için bu iş kalemlerinde bulunan analiz girdileri ve miktarlarının gösterildiği analiz formatlarının, ihale dokümanı kapsamında verilmesi yönünde bir uygulama getirilmiştir.

Esasen düzenlemenin arkasında yatan genel gerekçe ve ihtiyaç, isteklilerin eşit bazda açıklama yapmasını temin ve hataya düşmelerinin önlenmesidir. Bu çerçevede örneğin idare, kamu idarelerinin standart iş kalemleri dışında özel bir iş kalemine ihtiyaç duymuşsa, kendisi bunun analizini oluşturacak, bu analizde girdi cinslerini (malzeme, makine, araç, gereç, işçilik vb. unsurların isimlerini) ölçü birimlerini, bir birimlik imalat için gerekli miktarlarını gösterecek, fiyat haneleri boş şekilde dokümana dahil edecektir.

Yapılan incelemelerde özellikle birim fiyat teklif alınmak suretiyle sonuçlandırılan

çoğu ihalelerde depo yapımı gibi kalemlerin olduğu görülmüştür. İşin mahiyeti ve teknik özellikleri gereğince birden fazla iş kalemini ihtiva eden işlerde, bazı kalemler için yaklaşık maliyet tespiti yapılırken analiz girdilerine yer verilmiş ancak ihale dokümanının bir parçası olması gereken özel/paçal iş kalemleri için hazırlanan analiz formatlarının boş olarak isteklilere sunulmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak İdarece özel/paçal iş kalemleri için hazırlanan analiz formatlarında analiz girdilerine yer verilip, analiz girdilerinin ve miktarının doküman kapsamında isteklilere verilmemesi, Kamu İhale Genel Tebliğinin Sınır değer tespiti ve aşırı düşük teklifler başlıklı 45.1.4. maddesi ile 4734 sayılı kanunun ihalenin temel ilkeleri başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; Kamu İhale Genel Tebliğinin sınır değer tespiti ve aşırı düşük teklifler başlıklı 45. maddesinin 45.1.4 bendi gereğince yapılan ihalelerde birden fazla iş kalemini ihtiva eden iş kalemlerinin (paçal iş kalemi) analiz girdilerinin ve miktarlarının gösterildiği analiz formatlarının, ihale dokümanı kapsamında istekli olabileceklere verilmesinin gerektiğini,

Bulguda yer aldığı üzere, idarece yapılan bazı yapım ihalelerinde yaklaşık maliyeti oluşturan iş kalemlerinde paçal niteliğinde olan iş kalemlerinin analiz girdilerinin ve miktarlarının gösterildiği analiz formatlarının hazırlanıp ihale dokümanı kapsamında verilmeden ihaleye çıktığının kabulüyle birlikte söz konusu ihalelerde teklifi sınır değerinin altında kalan ve aşırı düşük sorgulaması gerektiren durumlarda isteklilere gönderilen sorgulama yazılarında paçal kalemlerin analiz girdileri ve miktarlarına yer verilerek mevzuata uygun bir şekilde sorgulamaların yapıldığını ve herhangi bir sorun yaşanmadığını,

Bununla birlikte ihalelere katılacak isteklilerin teklif vermelerinde herhangi bir tereddüt oluşmaması açısından paçal iş kalemlerinde bulunan analiz girdileri ve miktarlarının gösterildiği analiz formatlarının, aşırı düşük sorgulaması aşamasında değil, ihale dokümanı kapsamında istekli olabileceklere verilmesi gerektiğinden bulgu doğrultusunda ilgili harcama birimlerine gerekli uyarıların yapılacağını belirtmişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 18: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Yıl Boyunca Piyasadan Doğrudan Temin Edilmesi

Doğrudan teminle yapılan alımların incelenmesi sonucunda; Daire Başkanlıkları tarafından yapılan bazı alımların, ihale edilmesi gerekirken kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kurum bünyesindeki muhtelif birimlerin 12 ay boyunca her ay tekrarlayan benzer türden ihtiyaçlarının karşılanması için yapılan harcamalar 2017 yılı için belirlenen doğrudan temin limitinin oldukça üzerindedir. Yapılan incelemelerde farklı tarihlerde; Atıksu Arıtma Dairesi Başkanlığının Tüm A.A.T'lerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması işi için 420.694,00 TL tutarında, Su Şebeke ve Arıtma Tesisleri Dairesi Başkanlığının İş Makinası Kiralanması Hizmet Alım işi için 246.518,00 TL tutarında, Kanalizasyon Dairesi Başkanlığının Koruge Boru Alım işi için 313.370,00 TL tutarında ödenek harcadığı görülmüştür. Aynı ihalelerin konusu olabilecek bu alımlar, aşağıda yer verilen tablolardan görüleceği üzere kendi aralarında birleştirilerek ihale edilmek yerine kısımlar halinde yapılmıştır.

Bu şekilde, normalde ihale usulüne tabi olarak tek kaleme temin edilmesi gereken ihtiyaçlar, bölünmek suretiyle ihale yapılmaksızın temin edilmiş olmaktadır.

4734 sayılı kanunun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde:

"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler." denilmektedir.

Aynı kanunun "Tanımlar" başlıklı 4'ncü maddesinde;

"Pazarlık usul: Bu Kanunda belirtilen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usulü,

Doğrudan temin: Bu Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usulü,"

ifade eder denilmiştir.

Öte taraftan "Temel İlkeler" başlıklı 5'nci maddesinde de;

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, bu kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde, pazarlık veya doğrudan temin usulünün ancak bu kanunda belirtilen hallerde kullanılabileceği, bu haller dışında kalan ihtiyaçların temel ihale usulleri olan "Açık ihale" veya "Belli İstekliler Arasında İhale" usullerinden birisi ile temininin zorunlu olduğu ortaya konulmuştur.

Aynı kanunun 21 ve 22'nci maddelerinde pazarlık ve doğrudan temin usullerinin hangi hallerde kullanılabileceği ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Buna karşılık kurum yaklaşık maliyeti Kanunun belirlediği alt sınırnın üstünde kalan ihtiyaçlarını ihale yoluyla karşılamak yerine kısımlara bölmek suretiyle piyasadan doğrudan temin etmeyi tercih etmiştir. Alım konusu ihtiyacın her ay tekrarlaması ve ihtiyaç tutarının gerçekleşen aylık tutara bakıldığında, eşik değer üzerinde oluşacağı öngörülmemesi, işi kısımlara bölerek doğrudan temin eden kurumun eşik değerlerin altında kalmayı amaçladığını göstermektedir.

Sonuç olarak yapılan alımların, Kanunun ihale düzenlenmesini zorunlu kılan tutarın oldukça üzerinde kalmasına rağmen ihale yapılmadan doğrudan temin usulü ile karşılanması mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Tablo 8 :Doğrudan Temin İle Yapılan Alımlar

Harcama Birimi	Onay Belgesi Tarihi	İşin Yapıldığı Tarih	İşin Adı	Alım Yapılan Firma	KDV Hariç Fiyat
Atıksu Arıtma Dairesi Başkanlığı	01-01-2017	21-02-2017	Tüm A.A.Tlerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması	M. A.Sistemleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.	46.020,00
	01-02-2017	18-04-2017	Tüm A.A.Tlerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması	M. A.Sistemleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.	57.303,22
	18-04-2017	28-04-2017	Tüm A.A.Tlerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması	M. A.Sistemleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.	52.895,28
	15-03-2017	15-06-2017	Tüm A.A.Tlerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması	M.A.Sistemleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.	52.895,28

	22-05-2017	14-07-2017	Tüm A.A.Tlerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması	M. A.Sistemleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.	52.895,28
	08-08-2017	11-09-2017	Tüm A.A.Tlerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması	M. A.Sistemleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.	52.895,28
	11-09-2017	14-11-2017	Tüm A.A.Tlerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması	M. A.Sistemleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.	52.895,28
	30-10-2017	27-12-2017	Tüm A.A.Tlerde Kullanılmak Üzere Kamyon Kiralanması	M.A. Sistemleri İnşaat San. ve Tic. A.Ş.	52.895,28
Harcama Birimi	Onay Belgesi Tarihi	İşin Yapıldığı Tarih	İşin Adı	Alım Yapılan Firma	KDV Hariç Fiyat
Su Şebeke ve Arıtma Tesisleri Dairesi Başkanlığı	27-09-2016	01-07-2017	İş Makinası Kiralanması Hizmet Alımı	...Hafriyat	4.581,00
	06-06-2017	17-07-2017	İş Makinası Kiralanması Hizmet Alımı	... Hafriyat	4.550,46
	15-03-2017	16-07-2017	İş Makinası Kiralanması Hizmet Alımı	... Hafriyat	13.743,00
	27-04-2017	24-08-2017	İş Makinası Kiralanması Hizmet Alımı	... Hafriyat	53.445,00
	24-05-2017	08-08-2017	İş Makinası Kiralanması Hizmet Alımı	... İnş. Tic. Ltd. Şti.	56.773,86
	25-07-2017	03-10-2017	İş Makinası Kiralanması Hizmet Alımı	... Ltd. Şti.	54.615,70
	28-06-2017	20-11-2017	İş Makinası Kiralanması Hizmet Alımı	... Tic. Ltd. Şti.	9.975,89
	05-10-2017	28-12-2017	İş Makinası Kiralanması Hizmet Alımı	... Hafriyat	48.833,46
Harcama Birimi	Onay Belgesi Tarihi	İşin Yapıldığı Tarih	İşin Adı	Alım Yapılan Firma	KDV Hariç Fiyat
Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı	31-01-2017	27-03-2017	Koruge Boru Alım	...İnş. Gıda Ltd. Şti.	48.022,98
	29-03-2017	17-04-2017	Koruge Boru Alım	... Tic. Ltd. Şti.	40.267,50
	27-04-2017	15-05-2017	Koruge Boru Alım	... Tic. Ltd. Şti.	42.775,00
	22-05-2017	19-06-2017	Koruge Boru Alım	... Tic. Ltd. Şti.	43.365,00
	03-07-2017	26-08-2017	Koruge Boru Alım	... Sulama Yapı Malz. Damla Sulama Sis. ve Ekipmanları	35.116,80
	14-08-2017	28-08-2017	Koruge Boru Alım	...Tic. Ltd. Şti.	43.955,00
	28-11-2017	27-12-2017	Koruge Boru Alımı	... İnş. Ltd. Şti.	59.868,48
Harcama Birimi	Onay Belgesi Tarihi	İşin Yapıldığı Tarih	İşin Adı	Alım Yapılan Firma	KDV Hariç Fiyat
	09-01-	10-04-2017	Tır Kiralanması	M. İnş. Nak.	51.581,03

Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı	2017			Madencilik Tic. Ltd. Şti.	
	09-01-2017	04-12-2017	Tır Kiralanması	M. İnş. Nak. Madencilik Tic. Ltd. Şti.	8.019,91
	20-03-2017	07-12-2017	Tır Kiralanması	M. İnş. Nak. Madencilik Tic. Ltd. Şti.	48.846,19
Su Şebeke ve Arıtma Tesisleri Dairesi Başkanlığı	02-01-2017	13-04-2017	Tır Kiralanması	M. İnş. Nak. Madencilik Tic. Ltd. Şti.	53.930,64
	21-03-2017	08-06-2017	Tır Kiralanması	M. İnş. Nak. Madencilik Tic. Ltd. Şti.	58.482,14
	16-05-2017	27-10-2017	Tır Kiralanması	M. İnş. Nak. Madencilik Tic. Ltd. Şti.	50.871,59
Harcama Birimi	Onay Belgesi Tarihi	İşin Yapıldığı Tarih	İşin Adı	Alım Yapılan Firma	KDV Hariç Fiyat
Atıksu Arıtma Dairesi Başkanlığı	01-01-2017	18-04-2017	10 Adet A.A.T için Traktör Kiralanması	M. A. Sistemleri İnş. San. Tic. A.Ş	53.100,00
	30-03-2017	04-07-2017	10 Adet A.A.T için Traktör Kiralanması	M.A. Sistemleri İnş. San. Tic. A.Ş	53.100,00
	22-06-2017	29-11-2017	10 Adet A.A.T için Traktör Kiralanması	M.A. Sistemleri İnş. San. Tic. A.Ş	53.100,00
	11-09-2017	30-12-2017	10 Adet A.A.T için Traktör Kiralanması	M. A. Sistemleri İnş. San. Tic. A.Ş	53.100,00
Harcama Birimi	Onay Belgesi Tarihi	İşin Yapıldığı Tarih	İşin Adı	Alım Yapılan Firma	KDV Hariç Fiyat
Atıksu Arıtma Dairesi Başkanlığı	09-12-2016	17-01-2017	Ekskavatör Kiralaması	... Hafriyat	3.762,53
Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı	02-11-2016	25-01-2017	Ekskavatör Kiralanması Tur. Nak. ve Tic. Ltd. Şti.	14.537,04
	08-02-2017	26-05-2017	Ekskavatör Kiralanması	... İnş. Taah. Haf. Ltd. Şti.	44.283,00
	17-10-2017	31-12-2017	Ekskavatör Kiralanması	...Petrol Harf. İnş. Tic. Ltd. Şti.	59.553,00
Su Şebeke ve Arıtma Tesisleri Dairesi Başkanlığı	07-08-2017	13-09-2017	Ekskavatör Kiralanması	... İnşaat-Hafriyat ve Nakliyat	9.912,00
İşletmeler Dairesi Başkanlığı	-	29-12-2017	Ekskavatör Kiralanması	... Ltd. Şti.	47.082,50

Kamu idaresi cevabında; "6360 Sayılı Yasa ile hizmet alanımız Antalya il sınırı haline gelmiş olup, yaklaşık 650 kilometrelik kıyı şeridini kapsamaktadır. Gerek 2560 Sayılı Yasa ile verilen su ve atıksu hizmetlerinin kesintisizliği, gerekse ilimizin turizm bölgesi

olması nedenleriyle kurumumuz 7 gün 24 saat esasına göre hizmet vermektedir. Merkez ve ilçelerde şebeke yapım bakım, onarım işlemlerinde kullanılmak üzere her sene boru alımı ihaleleri gerçekleştirilmektedir.

Koruge Boru Alım İşi' nin sözleşmesi 11.07.2017 tarihinde imzalanmış ve iş bitim tarihi 08.10.2017 olarak belirlenmiştir. İhale yolu ile alınan boruların teslimine 07.10.2017 tarihinde başlanmıştır. İhale hazırlık sürecinden, malların teslim süresi arasında kalan zaman zarfında aciliyet arz eden kanalizasyon ve yağmursuyu hatlarının bakımı, onarımı, imalatları aynı şekilde belediyelerin asfalt çalışmaları nedeniyle aciliyet arz eden şebeke hatlarının bakımı, onarımı ve imalatlarında kullanılmak üzere doğrudan temin yöntemi ile koruge boru alınmıştır.

Kurumumuz şebeke, kanalizasyon ve yağmursuyu imalatlarında kullanılmak üzere optimum sayıda ekskavatör ve tır ihale yöntemi ile temin edilmiş olup, halihazırda kullanılmaktadır.

Ancak, az yukarıda da değinildiği gibi ilimizin turizm bölgesi olması ve yoğun yağış alan bir il olması sebebiyle öngörülemeyen kanalizasyon bakım, onarım ve yağmursuyu imalatlarının yapılması, bu imatlara ait malzemelerin sevkiyatı için tır gerektiğinden dolayı kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması adına doğrudan temin yöntemi ile ekskavatör ve tır kiralamaları yapılmıştır.

Bundan böyle, iş makinası ve ekipman kiralamaları ile mal alımlarının ihale yoluyla yapılmasına özen gösterilecektir."

Demektedir.

Sonuç olarak Bulguya cevaben yapılan açıklamada ilin turizm bölgesi olması ve yoğun yağış alan bir yer olması sebebiyle öngörülemeyen durumlarda doğrudan temin yöntemi ile ekskavatör ve tır kiralandığı, yine acizyet arz eden şebeke hatlarının bakımı, onarımı ve imalatlarında kullanılmak üzere doğrudan temin yöntemi ile koruge boruların alındığını, ifade etseler de 4734 sayılı kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. İdare bu usullere uymak zorundadır. Tek kalemde temin edilmesi gereken ihtiyaçlar, bölünmek suretiyle, ihale yapılmaksızın temin edilemez. Bu durumda idare savunmada iddia ettiği hususları öngörmeli ihale planlama aşamasında hem rekabetin sağlanması hem de kaynakların verimli kullanılması için gerekli özeni göstermelidir.

BULGU 19: Hakediş Ödemelerinde Düzenlenmesi Gereken Belgelerin Eksik Düzenlenmesi Nedeniyle Kontrollerin Sağlıklı Yapılamaması

Mevzuat gereği hakediş dosyalarında bulunması gereken, işin sözleşme ve eklerine ve iş programına uygun olarak yapılmasına dayanak teşkil edecek yeşil defter(Metraj İcmali) Röleve, Ataçman, Şantiye Günlük Defteri, Mal Sevk İrsayileri vb. belgelerden Şantiye Günlük Defterinin hemen hemen hiç bir sözleşmede tutulmadığı diğer belgelerden de dosyalarında bazılarının bulunduğu, bu hususun bir standarta bağlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 Sayılı Kanununun Giderin gerçekleştirilmesi başlıklı 33'üncü maddesi;

“Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. (Değişik son cümle: 22/12/2005-5436/10 md.) Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler...

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar.”

Hükmüne amirdir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin Ödeme belgeleri ve bağlanacak kanıtlayıcı belgeler başlıklı 4'üncü maddesinde;

Kanıtlayıcı belgelerin, kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca düzenlenip onaylanan belgeler olduğu, kanıtlayıcı belgelerden ödeme belgesinin birinci nüshasına, kanıtlayıcı belgelerin aslı veya yasal bir sebeple aslı temin edilemeyenlerin onaylı suretlerinin ekleneceği,

Hakediş raporu başlıklı 6'ncı maddesinde;

Yapım İşleri Hakediş Raporunun, yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas belgelerden olduğu, yapım türüne göre ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgelerin düzenlenerek yüklenici ve yapı denetim elemanlarınca imzalanıp, yetkili makamca onaylanması gerektiği,

Hüküm altına alınmak suretiyle hakediş raporuna eklenmesi gereken belgeler belirlenmiştir.

Ayrıca Yapım İşleri Genel Şartnamesinin Ataşmanlar ve İlgili Diğer Defterler başlıklı 28'inci maddesinde;

“(1) İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulur. Yüklenici bu defterleri ve ilgili belgeleri imzalamak zorundadır. Bunlardan imzalı birer kopya yükleniciye verilir.

(2) Yüklenici ataşmanlar ve ilgili diğer defter ve belgeleri imzalamış olmakla içindekileri ve yapılan hesapların doğruluğunu kabul etmiş olur. İmzalamaz ise veya ihtirazi kayıtlar altında imzalarsa karşı görüşlerini yazılı olarak bildirmesi için, defter ve belgelerin kendisine gösterildiği tarihten başlamak üzere, on gün süre verilir. Bu süre içinde karşı görüşlerini yazı ile bildirmezse belgelerin ve defterlerin içinde kayıtlı hususları kabul ve imza etmiş sayılır. Bu durumu tespit eden bir tutanak düzenlenerek ataşmana eklenir. “

Hükmüne amirdir.

Yine Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliği'nin Kontrol, Amiri ve Yetki Sorumlulukları başlıklı 8'inci maddesi;

“8.1. Yönetim ve denetimi kendisine verilen işlerin, sözleşme ve eklerine, şartnamelere, fen ve sanat kurallarına uygun olarak ve iş programı gereğince iyi bir biçimde yapılıp süresinde bitirilmesini sağlamakla görevli ve sonuçlarından sorumludur.

8.2. Kontrol mühendisliğince düzenlenecek, röleve, ataşman defteri, plankote, proje, hesap, tutanak, şantiye defteri ve işin yürütülmesi için gerekli diğer evrakın zamanında ve usulüne uygun olarak hazırlanmasını ve kontrollük hizmetinde çalışanların görevlerini eksiksiz olarak yapmalarını titizlikle izler. Bu evrakı kontrol ettiği tarihleri yazarak imzalar.

8.20. İnşaatta görülecek kusurlu işlerden, düzeltilmesi olanaksız ve kalmasında fenni

bir sakınca görülmeyen işlerin kabullerinde göz önünde bulundurulmak üzere ataşmana işlenmesini sağlar ve durumdan idare, kontrol şefi, kontrol mühendisi ve müteahhidi yazı ile haberdar eder.

Aynı yönetmeliğin Kontrol Mühendisi Görev, Yetki ve Sorumluluğu başlıklı 10'uncu maddesi;

“... 10.1. İşyerinde önceden saptanmış röperlerle, yeniden gereksinim duyulacak röper, eksen ve işaret kazıklarının, özelliğini değiştirmeyecek biçimde korunmasını sağlar ve durumlarını uygulama proje kotu ile bağlantılı olarak ataşmana geçirir.

10.15. Müteahhit tarafından yapılan her türlü imalat ve ameliyatı yerinde ölçer, uygulama projesinde göre uygun olup olmadığını denetler, uygun olmayan hallerde yıkılıp yeniden yapılmasında yarar sağlanmayan ve bu şekil ile kalmasında sakınca görülmeyen eksiklikleri, kesin hesapta gereğini yapmak üzere kontrol şefi aracılığı ile kontrol amirine bildirerek ataşman defterine kaydeder.

10.18. Şantiye röleve ve ataşman defterleri ile tutanakların düzenlenmesi için her türdeki kayıtları tutar, tutturur ve denetleyerek her kısım için başlangıç ve bitim tarihlerini saptar.

10.18.3...Röleve defterine kaydedilen işlerden, plan ve projelerinde ölçülerin tahkik ve kontrolü mümkün olmayan işler ataşman defterine geçirilir.

Ayrıca, sözleşme eki şartnamelere göre zamanında tutulması gereken, tartı, yerinde ölçü, saptama ve benzeri diğer tutanaklar, tarihleriyle birlikte kapsadıkları konular da belirtilerek ataşmana geçirilir.

Ataşman defterinin kroki bölümüne, çizilecek plan, kroki ve kesitlerde, röleve, kot ve boyutları, zeminin cinsi, oluşum ve tabakalarının durumu ve diğer bilgileri ile rölevenin yapıldığı tarihin yazılarak geçirilmesi gereklidir.

Metraj bölümünde ise, yapılan imalatın adı, birim fiyat numarası ve birimi gösterilecek, kroki bölümündeki ölçülere göre miktarları hesaplanarak yazılır. (Örnek No : 4)

5 No.lu örnekle gösterilen yeşil defter, kontrol mühendisi tarafından her hakediş için bir önceki yeşil defterdeki miktarlarda gözönünde tutularak üç kopya alarak düzenlenir. Hakedişe eklenecek bu deftere, yapılan ve birim fiyatı bulunan her bir iş kalemine ait

miktarlar.

10.19.2.3. Ataşman defterinde hesaplanan miktarları aynen almak,

10.19.1. Ara hak edişler; Müteahhidin, sözleşme ve eki olan şartnamelerindeki hükümlere ve birim fiyatlarına göre yaptığı işlerden doğan alacakları ölçümlere veya saptanan diğer sonuçlara uygun olarak ara hakedişlere ödenir.

Yapılmış olan ve ödemeye esas olarak hakedişlere geçirilen işlere ait miktarlar, her ak ediş için düzenlenen (Örnek No : 5) yeşil defterlerde, nereden alındıkları veya ne şekilde hesaplandıkları açık olarak belirtilerek ak edişlere aktarılırlar.

10.19.2. Yeşil defterler; 5 No.lu örnekle gösterilen yeşil defter, kontrol mühendisi tarafından her hakediş için bir önceki yeşil defterdeki miktarlarda gözönünde tutularak üç kopya olarak düzenlenir. Hakedişe eklenecek bu deftere, yapılan ve birim fiyatı bulunan her bir iş kalemine ait miktarlar.

10.19.3. Ara hakediş raporları düzenlendikten sonra idareye gönderilmesi gerekli bulunan iş ilerleme raporu, yapı durum cetveli ile işte çalışan işçi, taşıma araçları ve yapı makinalarının durumunu gösteren (çalışma çizelgesi) gibi diğer rapor, çizelge ve grafikleri düzenleyerek kontrol şefi aracılığı ile kontrol Amirliğine gönderilir.

13'üncü maddesi;

“Kontrol amiri, kontrol şefi, kontrol mühendisi ve yardımcuları ile sürveyanların görevlendirildikleri işten sürekli veya işin akışını etkileyecek sürede ayrılmalarında, bu zamana kadar iş için tutulması gerekli her türlü röleve, ataşman, yeşil defter, tutanak v.s. leri ikmal etmiş olanları ve eksiklikleri tamamlanmış bulunmaları şarttır.”

Hükümlerine amirdir.

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi'nin Ataşmanlar ve İlgili Diğer Defterler başlıklı 26'ncı maddesi;

“İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntularını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük, relöve ve ataşman defterleri,bunlarla ilgili belgeler müteahhitte birlikte kontrol teşkilatı tarafından tutulur.

Geçici Hakediş Raporlar başlıklı 39'uncu maddesi;

“...Müteahhidin yaptığı işler ile ihzarattan doğan alacakları, metrajlara göre hesaplanarak sözleşme hükümleri uyarınca kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş raporları ile ödenir. Metrajlar, yeşil defter ve eklerinde gösterilir. Müteahhit, idarenin isteği halinde, kesin hesapları da kontrol teşkilatının denetimi altında işe paralel olarak yürütmek zorundadır. Bu halde, geçici hakediş raporlarının düzenlenmesinde, bitmiş iş kısımları için kesin metrajdaki miktarlar dikkate alınır.”

Hükümlerine amirdir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde bu defterlerin birbirlerinin mütemmim cüzü olduğu görülecektir.

Bu kapsamda yapım işlerine ilişkin hakediş ödemelerinde yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince; yeşil defter(Metraj Cetveli) Röleve, Ataçman, Şantiye Günlük Defteri, Mal Sevk İrsayileri vb. defterlerin düzenlenerek hakedişe eklenmesi gerekmektedir. Söz konusu belgelerin düzenlenmesi, kontrol teşkilatınca yapılan işlerin belgelendirilmesi ve takibi açısından önem arz etmektedir.

Birim fiyatlı yapım işleri için metraj icmali (yeşil defter) ile yapılan işler listesinin amacına uygun şekilde düzenlenebilmesi, işin ne sürede, ne kadarlık kısmının yapıldığını gösteren puantaj cetvellerinin sağlıklı bir şekilde tutulması ile mümkündür. İdarenin farklı birimlerden gelen puantaj cetvelleri, kümülatif miktarların belirlenmesine imkan vermeyecek şekilde farklı formatlarda hazırlanmakta veya hiç hazırlanmamaktadır.

Sonuç olarak, incelenen ihale dosyalarında idare tarafından ihalesi yapılan birim fiyatlı yapım işlerinde ödeme emri belgelerine genel olarak yeşil defter, ataçman, sevk irsaliyesi vb. belgeler eklenmemekte; bu belgelerin mütemmim cüzü sayılacak şantiye defteri ise hiç tutulmamaktadır. Bu durum yapım işlerine ilişkin yapılan ödemelerde, gerçekleştirilen iş miktarının doğruluğunun tespit edilmesi ve işin sözleşme ve ekleri ile iş programına uygun olarak yapılmasına ilişkin kontrollerin sağlıklı bir şekilde yapılmaması sonucunu doğurmaktadır.

Tablo 9 :İhale Listesi

Antalya Büyükşehir Belediyesi Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü - ASAT				
İlgili Daire Başkanlığı	Sıra No	İhale No	İşin Adı	Sözleşme Bedeli (TL)

Su Şebeke Ve Arıtma Tesisleri Dairesi Başkanlığı	1	2017/123949	Korkuteli Su Temini Projesi Yapım İşi	28.280.000,00
	3	2017/32755	Kumluca Muhtelif Mahalleleri İçme Suyu İnşaatı Yapım İşi	41.787.469,30
	4	2015/133669	Antalya-Mahmutlar-cikcilli İçmesuyu İsale ve Şebeke Hattı Yapım İşi	14.998.000,00
	5	2016/118264	Alanya-Gazipaşa İçmesuyu Hatları Müteferrik Yapım İşi	13.292.404,70
	6	2016/185638	Gündoğmuş Aksu Kaynağı Gurup İçme Suyu Hatları Yapım İşi	3.149.268,00
	7	2016/230677	Antalya Merkez-Manavgat-Serik-Korkuteli İçme Suyu Hatları Yapım İşi	24.445.000,00
	8	2016/570693	Antalya Merkez İlçeleri Muhtelif Bölgelerde Kanalizasyon Şebekesi Yapım İşi	6.632.920,00
	İşletmeler Dairesi Başkanlığı	9	2016/450453	Antalya Korkuteli Başpınar Sulama Tesisi Yapım İşi
10		2016/205459	Manavgat Titreyengöl Arıtma Tesisi Yerleşkesi Malzeme Deposu ve Çeşitli İmalatlar Yapım İşi	1.122.000,00
Atıksu Arıtma Dairesi Başkanlığı	11	2016/430473	Korkuteli Atıksu Arıtma Tesisi Çıkış Suyu Filtrasyon Dezenfeksiyon Ünitesi yapım İşi	2.737.518,29
Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı	14	2016/581054	Alanya ve Gazipaşa İlçeleri Muhtelif Kanalizasyon Şebekesi Yapım İşi	4.925.785,00
	15	2015/133479	Gündoğdu Mah. Göksu Cad. Yağmursuyu Drenaj Hattı İnşaatı Yapım İşi	13.313.202,93
	16	2015/308468	Demre İlçesi Demre Mahallesi Yağmursuyu Drenaj Hatları Yapım İşi	7.421.924,00
	17	2016/265528	Serik İlçesi 2.Etap Yağmursuyu Drenaj Hatları Yapım İşi	3.113.000,00
	18	2016/476667	Korkuteli İlçesi Kanalizasyon Yapım İşi	5.734.800,00
	19	2015/30896	1.Kısım Gazipaşa-Alanya Kanalizasyon Yapım İşi	5.246.426,00
Tesisler Dairesi Başkanlığı	20	2017/62026	Sedir Mahallesi Spor Kompleksi binası Yapım İşi	20.210.000,00
	21	2016/611607	ASAT Genel Müdürlük Ek Hizmet binası ve Laboratuvar Tesisleri Yapım İşi	6.388.000,00

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu doğrultusunda ihalesi yapılan birim fiyatlı yapım işlerinde ödeme emri belgelerine yeşil defter, ataşman, sevk irsaliyesi gibi belgeler eklenecek ve bu belgelerin mütemmim cüzü sayılacak şantiye defteri tutulacaktır. Gerçekleştirilecek iş miktarının doğruluğunu tespit edilmesi ve işin sözleşme ve ekleri ile iş programına uygun olarak yapılmasına ilişkin kontrollerin sağlıklı bir şekilde yapılması sağlanacaktır."

Demektedir.

Sonuç olarak Takip eden denetim döneminde, yapılan işlemlerde mevzuata uyulup uyulmadığı izlenecektir.

BULGU 20: Harcama Yetkilisi ve Mutemetlerine Verilen Avansların Mevzuata Uygun Olmaması ve Amacı Dışında Kullanılması

Kurum muhasebe kayıt ve işlemlerinde yapılan incelemelerde acil ihtiyaçlar için öngörülen bir ödeme yöntemi olan avansın mevzuatın aksine mutemetler adına düzenli olarak yatırıldığı ve öngörülen amaçlar dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinde;

“Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir.

...

Her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlüdür. Süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

...”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yine 27.05.2016 tarih 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin çeşitli hükümlerinde ise ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin detaylı hükümlere yer verilmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin “Ön Ödemeler” başlıklı 123’üncü maddesinde;

“Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla; ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi giderler ve her yıl merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenecek tutarların altında kalan giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir.

Ön ödemeler ile ilgili olarak bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı

Kanunun 35 inci maddesinde belirtilen yönetmelik hükümleri uygulanır.”

Hükmüne,

“Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 124’üncü maddesinde aynen;

“ ...

b) Mutemetlerin görevlendirilmesi, avans ve kredi verilmesi ve mahsubu

1) Harcama yetkilisi mutemedi görevlendirilmesinde uyulacak esaslar: Kurumun her bir harcama birimi için ayrı ayrı mutemet görevlendirilir. Harcama yetkilisi, ilk görevlendirmede ve değişiklik halinde mutemetlerin adını, soyadını ve unvanlarını, bir yazı ile ilgili birime bildirirler. Bu yazılar bir dosyada saklanır.

*2) Avansın verilmesi ve harcanması: Bütçe sınıflandırmasının herhangi bir ekonomik kodunun 2 nci düzeyinden verilmiş olan avansın mahsubu yapılmadan, belirlenen limiti aşmasa bile aynı ekonomik kodun 2 nci düzeyinden yeniden avans verilemez. Ancak, başka bir ekonomik kodun 2 nci düzeyinden istenilen avans, mutemede tanınan limiti aşmadığı takdirde verilebilir. **Bir iş için verilen avans yalnız o işe harcanır. Avans alınmadan harcama yapılamaz. Avansın verildiği tarihten önce yapılan harcamalara ait belgeler kabul edilmez.***

3) Avansların mahsubu: Her mutemet aldığı avanstaki harcadığı tutarlara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri avansın verildiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde vermek ve artan parayı iade etmekle yükümlüdür. Mutemet işin tamamlanmasından sonra bir aylık sürenin bitimini beklemeksizin avans artığını iade etmek ve hesabını kapatmak zorundadır. Mutemet mali yılın sonunda bir aylık sürenin dolmasını beklemeksizin, henüz mahsubunu yaptırmadığı harcamalara ait belgeleri vermek ve artan parayı yatırmakla yükümlüdür. Mali yılın son günlerinde mutemetlerce verilen belgelerin incelenmesi yılsonuna kadar bitirilemediği takdirde, avans artığı mahsup döneminde kapatılmak üzere ertesi yıla devredilir. Malın teslim alındığı veya hizmetin gördürüldüğü, ancak belgelerin mahsup döneminde verileceği, dairesince mali yılın sonuna kadar muhasebe yetkilisine bildirilen mutemet avansları için de aynı şekilde işlem yapılır. Yukarıda açıklandığı şekilde mahsup edilmeyen mutemet avansları veya iade edilmeyen avans artığı mutemet adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak durum mutemedin bağlı olduğu daireye bildirilir ve bu mutemede varsa gecikme zammı dâhil avansın mahsubu yapıncaya kadar bir daha avans verilmez veya adına kredi açılmaz. Mutemet hakkında 6183 sayılı Kanun Hükümleri uyarınca işlem yapılır. Bu şekilde 140-

Kişilerden Alacaklar Hesabına alınan tutarlara ait olarak, avansın mahsup süresi içinde düzenlenmiş olan mahsup evrakının sonradan teslim edilmesi durumunda, avans mahsup edilmekle birlikte, avansın mahsup veya iade edilmesi gerektiği tarihten itibaren hesaplanacak gecikme zammı mutemetten tahsil edilir.”

Hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde hem 5018 sayılı Kanun’da hem de ilgili diğer Yönetmeliklerde ön ödeme usulünün gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerin yerine getirilmesi için öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Ancak idare tarafından avans kullanma acil ihtiyaçların karşılanmasından ziyade rutin bir uygulama haline dönüşmüştür. Çekilen avans tutarlarının hangi ihtiyaç için gerekli olduğuna da ödeme emri ve eki belgelerinde yer verilmemiştir. Dolayısı ile avans tutarları kapatılırken tek bir avans için farklı tarihlerde ve farklı konularda gerçekleştirilmiş işlere ilişkin birden fazla fatura sunulmuştur.

Genel Müdürlüğün 2017 yılına ilişkin “*avans oluru hk*”. yazılarında “*yıl boyunca her mahsup yapıldıkça tekrar verilmek suretiyle aşağıdaki isimleri belirtilen kurumumuz personellerine avans verilmesi hususunu*” şeklinde belirtilerek merkezde ve ilçelerde personele avans alma konusunda genel olur verildiği ve üst limitten ödenmek üzere kişilere avans ödemelerinin gerçekleştirildiği görülmüştür. 50 kişi X 1.300,00-TL ortalama kurumun 65.000,00-TL si sürekli olarak nakit mevcudunda bulunması gerekirken avans verilmek suretiyle personele aktarılmıştır. Bu durum kurumun nakit tutarını olduğundan düşük gösterdiği gibi çeşitli risklerde doğurmaktadır.

Yukarıda yer verilen gerekçelerle idare tarafından avans uygulamasının mevzuatta belirtilen usule uygun olarak acil ihtiyaçların yerine getirilmesi için kullanılması gerekirken genel bir olur ile mutemetlere sürekli avans verilmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kurumumuzda görevli mutemetlere, merkez ve ilçelerde beklenilmeyecek ivedi veya zorunlu giderlerin yerine getirilmesi için 5018 sayılı Kanunun 35 inci ve 29724 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre bulgu doğrultusunda avans verilecektir."

Demektedir.

Sonuç olarak Takip eden denetim döneminde, avans uygulamasının mevzuatta belirtilen usule uygun olarak; acil ihtiyaçların yerine getirilmesi için kullanılıp kullanılmadığı izlenecektir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Tablo 10 :2017 Yılı Bilanço

AKTİFLER		PASİFLER	
	2017(Cari Yıl)		2017(Cari Yıl)
I- Dönen Varlıklar	382.310.521,53	III- Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	573.445.202,21
10 Hazır Değerler	22.907.068,88	30 Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	295.199.763,07
100 Kasa Hesabı	31.819,14	300 Banka Kredileri Hesabı	293.304.887,84
102 Banka Hesabı	15.081.735,24	303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	1.894.875,23
105 Döviz Hesabı	79.150,80	31 Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	48.458.115,25
109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	7.714.363,70	310 Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	48.458.115,25
12 Faaliyet Alacakları	213.614.812,99	32 Faaliyet Borçları	110.500.385,57
121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	89.295.199,61	320 Bütçe Emanetleri Hesabı	110.500.385,57
122 Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	13.618.661,43	33 Emanet Yabancı Kaynaklar	80.339.969,96
127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	110.700.951,95	330 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	17.120.193,42
14 Diğer Alacaklar	1.741.305,17	333 Emanetler Hesabı	63.219.776,54
140 Kişilerden Alacaklar Hesabı	1.741.305,17	36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler	15.017.006,63
15 Stoklar	26.903.749,27	360 Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	7.611.894,92
150 İlk Madde Ve Malzemeler	26.903.749,27	361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	3.328.375,76
16 Ön Ödemeler	1.185.431,59	362 Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	2.137.067,01
162 Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	1.184.487,59	363 Kamu İdareleri Payları Hesabı	365.656,34
165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve Krediler Hesabı	944	368 Vadesi Geçmiş, Ertelemiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi Ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	1.574.012,60
19 Diğer Dönen Varlıklar	115.958.153,63	37 Borç Ve Gider Karşılıkları	5.901.467,44
190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	115.958.153,63	372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	5.901.467,44
II- Duran Varlıklar	1.310.948.205,49	38 Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	18.028.494,29
22 Faaliyet Alacakları	611.053,41	381 Gider Tahakkukları Hesabı	18.028.494,29
226 Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	611.053,41	IV- Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	661.640.185,85
24 Mali Duran Varlıklar	3.091.414,97	40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	201.482.676,20
240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	229.414,97	400 Banka Kredileri Hesabı	190.064.330,04
241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	2.862.000,00	403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	11.418.346,16
25 Maddi Duran Varlıklar	1.306.890.798,85	41 Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	317.615.160,04
250 Arazi Ve Arsalar Hesabı	24.431.762,35	410 Dış Mali Borçlar Hesabı	317.615.160,04
251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	1.311.266.054,23	43 Diğer Borçlar	50.908.812,26
252 Binalar Hesabı	36.227.983,35	430 Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	49.827.719,72

253 Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	33.036.340,29	438 Kamuya Olan Ertilenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	1.081.092,54
254 Taşıtlar Grubu	14.652.332,67	47 Borç Ve Gider Karşılıkları	25.890.000,00
255 Demirbaşlar Grubu	18.715.281,18	472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	25.890.000,00
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-328.678.566,24	48 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	65.743.537,35
258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	197.239.611,02	480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	29.843,28
26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0	481 Gider Tahakkukları Hesabı	65.713.694,07
260 Haklar Hesabı	4.877.864,80		
268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-4.877.864,80	V- Öz Kaynaklar	458.173.338,96
28 Gelecek Yıllara Ait Giderler Ve Gelir Tahakkukları	80.154,71	50 Net Değer	-119.161.307,47
280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	80.154,71	500 Net Değer Hesabı	-119.161.307,47
29 Diğer Duran Varlıklar	274.783,55	51 Değer Hareketleri	230.532.343,39
294 Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	871.009,32	519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabı	230.532.343,39
299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-596.225,77	57 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	393.007.636,43
		570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	393.007.636,43
		58 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-41.184.075,95
		580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	-41.184.075,95
		59 Dönem Faaliyet Sonuçları	-5.021.257,44
		590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0
		591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	-5.021.257,44
	=====		=====
Aktif Toplam	1.693.258.727,02	Pasif Toplam	1.693.258.727,02
IX- Nazım Hesaplar	427.654.238,39	IX- Nazım Hesaplar	427.654.238,39
91 Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	102.885.612,14	91 Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	102.885.612,14
910 Teminat Mektupları Hesabı	101.647.407,64	911 Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	101.647.407,64
914 Verilen Teminat Mektupları Hesabı	1.238.204,50	915 Verilen Teminat Mektupları Karşılığı Hesabı	1.238.204,50
92 Taahhüt Hesapları	321.387.575,25	92 Taahhüt Hesapları	321.387.575,25
920 Gider Taahhütleri Hesabı	321.387.575,25	921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	321.387.575,25
94 Değerli Kağıt Ve Özel Tahakkuk Hesapları	3.148.570,10	94 Değerli Kağıt Ve Özel Tahakkuk Hesapları	3.148.570,10
948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı	3.148.570,10	949 Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabı	3.148.570,10
99 Diğer Nazım Hesaplar	232.480,90	99 Diğer Nazım Hesaplar	232.480,90
990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri	216.885,70	999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	232.480,90
993 Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri	15.595,20		

	=====		=====
Genel Toplam	2.120.912.965,41	Genel Toplam	2.120.912.965,41

Tablo 11 :2017 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Hesap Kodu	Yardımcı Hesaplar	Giderin Türü	Borç	Alacak	Bakiye	Hesap Kodu	Yardımcı Hesaplar	Gelirin Türü	Borç	Alacak	Bakiye
	I						I				
		Giderler Toplamı						Gelirler Toplamı			
630	1	Personel Giderleri	98.468.423,83	0	98.468.423,83	600	1	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	12.742.536,25	554.953.385,56	542.210.849,31
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	18.072.394,72	0	18.072.394,72	600	2	Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	0	6.093.682,44	6.093.682,44
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	314.059.399,21	129.778,36	313.929.620,85	600	3	Diğer Gelirler	117.537,47	147.773.057,60	147.655.520,13
630	4	Faiz Giderleri	107.744.903,41	0	107.744.903,41	600	4	Değer Ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0	45.767.382,47	45.767.382,47
630	5	Cari Transferler	6.273.678,00	0	6.273.678,00		5		0	0	0
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	122.426.341,26	0	122.426.341,26		11		0	0	0
630	12	Gelirlerin Ret Ve Adesinden Kaynaklanan Giderler	2.302.445,02	0	2.302.445,02		12		0	0	0
630	13	Amortisman Giderleri	48.763.806,25	0	48.763.806,25		13		0	0	0
630	14	Lk Madde Ve Malzeme Giderleri	28.740.488,25	466,44	28.740.021,81		14		0	0	0
630	99	Diğer Giderler	27.056,64	0	27.056,64		99		0	0	0
		Giderler Toplamı	746.878.936,59	130.244,80	746.748.691,79			Gelirler Toplamı	12.860.073,72	754.587.508,07	741.727.434,35
								Faaliyet Sonucu	741.727.434,35	746.748.691,79	-5.021.257,44