



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	95

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7:Kavaklıdere İçme Suyu Arıtma Tesisi.....	21
Tablo 8:Sarıköz Arıtma Tesisi Kronolojik Özet Tablosu	21
Tablo 9: Yıllar İtibariyle Bilişim Alımı ve Tutarları.....	29
Tablo 10: İhalede İstenen Yazılımlar	29

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
AYKOME	Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
BKKR	Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemleri
DSİ	Devlet Su İşleri
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
İBB	İzmir Büyükşehir Belediyesi
İDKK	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
İZSU	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
KDV	Katma Değer Vergisi
KİK	Kamu İhale Kurumu
PETKİM	Petrokimya Holding Anonim Şirketi
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
2. Borçlanmaya İlişkin Faiz Tutarlarının Tamamının Borçlanmanın Yapıldığı Yıl Giderleştirilmesi
3. Tecil Edilen Alacakların Vadelerine Göre Muhasebeleştirilmemesi
4. Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. 2021 Yılına Kadar Yeterli Su Alınamayan Barajın Bedelinin DSİ'ye Ödenmesi
2. Yapım İşlerinde Uygulama Projesi Hazırlama Zorunluluğuna Uyulmadan Ön ve Kesin Proje Üzerinden İhaleye Çıkılması
3. AYKOME Yönetmeliği'nin İdarenin Birimleri İçinde Etkili Bir Biçimde Uygulanmaması
4. Bazı Yapım İşlerine Kazı İzinleri Alınmadan Başlanılması ve İdareye Para Cezası Uygulanması
5. Bilişim Hizmetleri Alımı İşinin Bütünleşik Olarak İhale Edilmesi ve Şartnameye Açıklık ve Rekabeti Bozucu Hükümler Konulması
6. Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilen Yapım İşlerinin Bir Kısımının Metraj Listelerinde Hatalı Hesaplamalar Yapılması
7. Büyükşehir Belediyesinden Yağmur Suyu Bedellerinin Tahsil Edilmemesi ve Bu Durumun Bütçe Dengesini Olumsuz Etkilemesi
8. Coğrafi Bilgi Sisteminin Verimli ve Etkin Kullanılmaması
9. DSİ Bölge Müdürlüğü Tarafından Sondaj İzni Verilen Kuyular ile İzinli veya Kaçak Kuyulardan Ne Kadar Su Çekildiği ve Hangi Amaç İçin Kullanıldığına Dair (Faydalı Tüketim Miktarı) Bilgi ve Denetimin Yapılamaması, Atık Su Bedelinin Alınamaması
10. Güzelhisar Baraj Suyundan İnsani Kullanım Amacıyla Yeterince Yararlanılamaması

11. Menemen Belediyesine Protokolle Kiraya Verilen Yerin Protokole Aykırı Olarak Devredilmesi ve Protokol Süresi Bittiği Halde İşletmeci Tarafından İşletilmeye Devam Edilmesi
12. Hakediş Hazırlanmasında Yeterli Özenin Gösterilmemesi Sebebiyle Uygulama Sürecinde Sorunlar Yaşanması
13. Harcama Yetkilisi ve Mutemetlerine Verilen Avansların Mevzuata Uygun Olmaması ve Amacı Dışında Kullanılması
14. Yapım İhalelerinde Yönetmelik ve Şartname Hükümlerine Aykırı Olarak Kusurlu İmalatlara İzin Verilmesi
15. İdarenin Faaliyetleri İçin Bankalardan Kullanmış Olduğu Kredilere Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi Ödemesi
16. İdarenin Hatalı Uygulama Nedeni ile Karşılıksız Olarak Büyükşehir Belediyesine Borçlandırılması
17. Abonelere Yapılan Borç Taksitlendirme Uygulamasına İlişkin Koşulların Belirlenmemiş Olması
18. İlçe Şube Müdürlüklerinde Taşınır Sistemine Kayıtlı Olmayan Depoların Olması ve Bu Depolarda Taşınır ve Muhasebe Sistemine Dahil Olmayan Taşınırların Bulunması
19. Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı Verilen İşletmelerin Denetimlerinde Numune Alınmaması
20. Bazı Endüstriyel Atıksu Üreten İşletmelerin Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması
21. Çıkarılan Yönerge ile Yönetmelik Hükümlerine Aykırı Olarak Ruhsat Yenileme Süresinin Uzatılması
22. Kazı Ruhsatlarının Yükleniciler Yerine İdare Tarafından Alınması ve Yüklenicilerden Tahsil Edilmesi Gereken Tutarların İdarece Ödenmesi
23. Kiralama İhalelerinde Tahmin Edilen Bedel Tespitinin Hatalı Olması ve Rekabet Ortamının Sağlanamaması

24. Kiraya Verilen Kaynak Sularında Ölçüm Sistemi (Debimetre) Takılmaması ve Cezai Yaptırımlara Yer verilmemesi
25. Her Türlü Vergi, Resim ve Harçtan Muaf Olunmasına Rağmen Kazılar için Harç Ödenmesi
26. Köy Tüzel Kişiliği Kaldırılarak Mahalleye Dönüştürülen Yerler İçin Mevzuata Aykırı İndirim Uygulanması
27. Kurum Tarafından Oluşturulan Abone Kayıtlarında, Abone Tiplerinin Bir Kısımının Hatalı Belirlenmesi
28. Yangın Hidrantı Yapımı için Büyükşehir Belediyesi ile Protokol Yapılmaması
29. Elektrik Enerjisi Teşvikinden Yararlanmayan Su Arıtma Tesislerinin Bulunması
30. Yönetim Kuruluna Mevzuatta Öngörülen Sayıda Atama Yapılmaması
31. Yüklenicilerin Sorumluluğunda Bulunan Ceza Tutarlarının İdare Tarafından Ödenmesi
32. Abone Sözleşmeleri Eksiklikler Sebebiyle İcra Takip İşlemlerinin Etkili Yapılamaması
33. Kiraya Verilen Kaynaksularının Kayıtlı Değerleri ve Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
34. Geçmiş Yıllarda İller Bankasına Ödenmiş Olan Payların Geri Alınamaması veya Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılamaması
35. Proje Özel Hesabından Yapılan Ödemelerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
36. Ayni Bağışların Hatalı Olarak Bütçeye Gelir Kaydedilmesi
37. İdarece İhale Edilen Yapım İşleri Nedeniyle Ortaya Çıkan Malzemenin Hafriyat Alanlarına Naklinin Kontrol Edilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 01.04.01987 tarihi itibarıyla teşkilatlanmasını tamamlayarak hizmete başlamıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile hizmet sınırları, il mülki sınırlarına genişletilmiştir. İzmir Büyükşehir Belediyesinin il mülki sınırları içerisinde bulunan tüm ilçe ve mahalleler İZSU Genel Müdürlüğünün hizmet alanı kapsamındadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre İZSU da bağlı idare olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulduğundan mahalli idare olup 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 5'inci maddesinde yer alan; *“Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır.”* hükmü gereğince İZSU faaliyetlerini 2560 sayılı Kanun'da belirtilen esaslar dâhilinde yürütmektedir.

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

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

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

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

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

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

Diğer yandan, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarının takibinde İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Mahalli idarelerin; denetim ve soruşturma faaliyetleri İçişleri Bakanlığının, bu idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görevlerin ve hizmetlerin, takibi gibi faaliyetler ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün) yetkisindedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

2560 sayılı Kanun'da su ve kanalizasyon idarelerinin organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük olarak sayılmıştır.

Bahsi geçen Kanun'un 4'üncü maddesine göre İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi, İZSU Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir. Ayrıca Genel Kurul, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanının görüşülmesini önerdiği işleri görüşüp karara bağlar.

Yönetim Kurulu, bir başkanla beş üyeden oluşur. Büyükşehir Belediye Başkanı

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

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

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

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1985	1180
Sözleşmeli Personel	Memur kadroları kullanılmaktadır	99
Kadrolu İşçi	893	508
Geçici İşçi	-	-
Toplam	2878	1787
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2674

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 4'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre İZSU da bağlı idare olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulduğundan mahalli idare olup 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

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

Mahalli idareler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

İZSU'nun 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	280.087.000,00	16.518.300,00	296.605.300,00	271.167.844,69	25.437.455,31	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	42.700.000,00	3.733.500,00	46.433.500,00	43.823.567,57	2.609.932,43	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	1.459.766.000,00	204.002.040,00	1.663.768.040,00	1.556.706.596,78	107.061.443,22	-
04	Faiz Giderleri	-	27.471.000,00	10.812.000,00	38.283.000,00	38.277.328,35	5.671,65	-
05	Cari Transferler	-	23.951.000,00	20.189.000,00	44.140.000,00	43.748.001,50	391.998,50	-
06	Sermaye Giderleri	-	1.212.118.000,00	-177.259.840,00	1.034.858.160,00	865.531.365,20	169.326.794,80	-
07	Sermaye Transferleri	-	38.000,00	-26.0000,00	12.000,00	2.746,00	9.254,00	-
08	Borç Verme	-	-	-	40.000.000,00	40.000.000,00	-	-
09	Yedek Ödenek	-	118.046.000,00	117.969.000,00	77.000,00	0,00	77.000,00	-
Toplam		-	3.164.177.000,00	195.938.000,00	3.164.177.000,00	2.859.257.450,09	304.919.549,91	-

İZSU'nun 2021 mali yılı bütçesi ile 3.164.177.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde değişmemiştir. Yıl içinde 2.859.257.450,09 TL bütçe gideri yapılmış, 304.919.549,91 TL ödenek iptal edilmiştir.

İZSU'nun 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 3.164.177.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 2.160.912.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 1.003.265.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	-	-	-	-	-
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.796.964.000,00	1.838.988.115,86	8.914.520,10	1.830.073.595,76	102
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.000,00	2.646.059,18	0,00	2.646.059,18	88.202
05- Diğer Gelirler	364.709.000,00	382.425.671,56	175.473,43	382.250.198,13	105
06- Sermaye Gelirleri	-	39.202,00	-	39.202,00	-
08-Alacaklardan Tahsilat	-	27.445.583,06	-	27.445.583,06	-
09- Red ve İadeler	764.000,00	-	9.089.993,53	-	-
Toplam	2.160.912.000,00	2.251.544.631,66	9.089.993,53	2.242.454.638,13	104

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 104 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %102 oranında, diğer gelirler ise %105 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	280.087.000,00	271.167.844,69	97
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	42.700.000,00	43.823.567,57	103
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.459.766.000,00	1.556.706.896,78	107
04- Faiz Gideri	27.471.000,00	38.277.328,35	139
05- Cari Transferler	23.951.000,00	43.748.001,50	183
06- Sermaye Giderleri	1.212.118.000,00	865.531.365,20	71

07- Sermaye Transferleri	38.000,00	2.746,00	7
08- Borç Verme	-	40.0000.000,00	-
09- Yedek Ödenekler	118.046.000,00	0,00	-
Toplam	3.164.177.000,00	2.859.257.450,09	90

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %90 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar aşılmamıştır. Faiz giderleri ve cari transferler beklenenin üstünde sırasıyla %139 ve %183 olarak gerçekleşmiş olup diğer giderler ya yaklaşık olarak beklendiği gibi ya da beklenenin altında gerçekleşmiştir.

İZSU'nun bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2019-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	-	-	-	-	-
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.332.552.870,23	1.496.755.508,84	1.838.988.115,86	12	23
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	103.076,93	24.538.023,30	2.646.059,18	23705	-89
Diğer Gelirler	312.728.258,50	550.313.196,15	382.425.671,56	76	-31
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	39.202,00	-	-
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	27.445.583,06	-	-
Toplam	1.645.384.205,66	2.071.606.728,29	2.251.544.631,66	26	9
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.161.034,62	959.582,62	9.089.993,53	-17	847
Net Toplam	1.644.223.171,04	2.070.647.145,67	2.242.454.638,13	26	8

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 171.807.492,46 TL'lik (%8) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 21.891.964,12 TL (%89) ve diğer gelirlerde 167.887.524,59 TL (%31) azalış olmasına rağmen; Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 342.232.607,02 TL (%23) tutarlarındaki artış, toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda su satış fiyatındaki artış sonucu olduğu anlaşılmakla birlikte gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2019-2020 Değişim	2020-2021 Değişim
------------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	----------------------	----------------------

				Oranı (%) [D=(B-A)/A]	Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	214.482.764,23	227.463.203,13	271.167.844,69	6	19
SGK Devlet Prim Giderleri	34.922.572,43	37.382.291,81	43.823.567,57	7	17
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.007.125.337,17	1.178.072.160,78	1.556.706.596,78	17	32
Faiz Giderleri	8.505.733,11	33.001.631,77	38.277.328,35	288	16
Cari Transferler	19.623.416,26	20.628.270,92	43.748.001,50	5	112
Sermaye Giderleri	563.748.153,35	554.249.726,80	865.531.365,20	-2	56
Sermaye Transferleri	8.926,00	11.809,00	2.746,00	32	-77
Toplam	1.848.416.902,55	2.050.809.094,41	2.859.257.450,09	11	39

İZSU'nun bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 808.448.355,68 TL (%39) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 43.704.641,56 TL (%19), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 6.441.275,76 TL (%17) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı personel maaş ücretlerine gelen enflasyon oranındaki zamdan kaynaklanmıştır. Ayrıca mal alım ve hizmet giderlerinde 378.634.436,00 TL'lik (%32), sermaye giderlerinde 331.281.638,40 TL'lik (%56) ve cari transferlerde 23.119.730,58 TL'lik (%112) artış olmuş, buna karşın yalnızca sermaye transferlerinde 9.063,00 TL'lik (%77) bir azalış olmuştur. Faiz artışı devralınan beldelerin kredi faizlerinden kaynaklanırken, kullanılan proje garantili dış finansman ile sermaye giderlerinde kayda değer bir artış yaşanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İZSU'nun faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı faaliyet gideri 3.087.888.623,87 TL, Faaliyet Geliri 2.416.955.553,80 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -670.933.070,07 TL olarak gerçekleşmiştir.

İZSU'nun doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

İZSU'nun muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli

İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ile yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresinin iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla; ilgili mevzuat, kurum faaliyet raporu, yapılan görüşmeler ve düzenlilik denetim rehberinde yer alan iç kontrol sistemi değerlendirme formu esas alınarak yapılan incelemeler sonucunda; İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin önemli bir kısmının yerine getirildiği anlaşılmıştır. İdarenin iç kontrol sistemi ile ilgili olarak tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İdarece, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan İç Kontrol Standartları kapsamında iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla süreç hiyerarşisi, detay süreç iş akış şemaları, süreçlerde faaliyet riski belirleme ve önceliklendirme, kontrol faaliyetleri, kontrol faaliyetleri geri bildirim alma, eylem planı hazırlama ve eylem planı güncelleme çalışmaları yapılmıştır.

İdarede İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, Genel Müdür Yardımcıları, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanı ve İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanından oluşmaktadır. Bununla birlikte Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu ve İç Kontrol Çalışma grubu mevcuttur.

Yönetici ve personelin iç kontrol sistemi hakkında yeterli bilgi ve donanıma sahip olmasını teminen teorik ve uygulamalı eğitimler ile bilgilendirme toplantıları düzenlenmektedir. Kamu görevlileri etik sözleşmesinin çalışanlar tarafından imzalandığı ve personel özlük dosyalarında mevcut olduğu ifade edilmiştir. İdarenin misyonu ve vizyonu yazılı olarak belirlenmiştir. Genel Müdürlük ve diğer hizmet bina girişlerine kurumun misyon ve vizyonunun yazılı olduğu tabela ve görseller hazırlanarak asılmış, ayrıca, web sitesinde de yayımlanarak personelin bilgi sahibi olması sağlanmıştır.

Mali işlem süreç akış şemaları, ödeme ve mahsup işlemleri süreci, kesin hesap süreci, tahakkuk oluşturma süreci, tahsilat süreci, ödeme öncesi ön mali kontrol süreci hazırlanmış ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe girmiştir. Kurum kilit personelinin eğitim ve uzmanlık alanı ile ilgili işlerde görevlendirilmesine özen gösterildiği gözlemlenmiştir. Hassas görevlerin henüz belirlenmediği buna yönelik çalışma yapıldığı belirtilmiştir. Her yıl Eğitim Şube Müdürlüğü tarafından tüm harcama birimlerinin isteği doğrultusunda hangi konularda eğitim istendiğine dair talepler toplanarak, eğitim planı hazırlanmıştır.

İdarede yetkiler tanımlanmış, yetki devrine ilişkin usul ve esaslar yönergeyle düzenlenmiştir. Yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususların yazılı olarak belirlenerek personele duyurulduğu belirtilmiştir. Her yıl birim faaliyet raporları düzenlenerek, güvence beyanı verilmektedir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrole tabi tutulduğu; Ön mali kontrol görevini yürüten personele mali işlem sürecinde görevlendirme yapılmadığı; İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması ve izlenmesine yönelik olarak hazırlanan uyum eylem planlarının ve

diğer iç kontrol faaliyetlerinin takibinin yapıldığı yıl sonlarında raporlar hazırlandığı belirtilmiştir.

Kurumun internet sitesinde İdarenin sağladığı hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerilerinin alınıp değerlendirileceği talep sistemi mevcut olup tüm şikâyet ve öneriler bu sistem sayesinde değerlendirmeye alınıp uygulanmaktadır.

Kurumsal Değerlendirme ve Yönetim Bilgi Sistemleri uygulamasının kullanıldığı, bu uygulama aracılığıyla yönetici raporlarının alınabileceği belirtilmiştir. Görevden ayrılan personelin İş Devir Teslim Rapor Formu ve Personel İlişik Kesme Formu hazırlanarak tüm birimlere duyurusu yapılmış ve idarenin intranet sayfası dokümanlar bölümünde yayımlanmıştır.

Hazırlanan 2020-2024 stratejik planında yer alan hedef kartlarında amaç ve hedefe yönelik riskler tanımlanmıştır. Birim yetkililerinin, birimlerine ilişkin stratejik plan ve performans programında yer alan faaliyetlerini personeline duyurduğu; personelin, görevlerini yerine getirebilmek için gerekli ve yeterli bilgiye zamanında erişebildiği gözlemlenmiştir.

İdare bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri, kurum internet sitesinde yayımlanmaktadır. İdare personelinin kurum içi intranet sayfasında giriş yapan personelin öneri, istek ve şikâyet sekmesi üzerinden bildirimde bulunabileceği ifade edilmiştir.

İdarenin iç denetim sistemi ile ilgili olarak tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 65'inci maddesi gereğince hazırlanan ve 12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik ile İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi (İZSU) Genel Müdürlüğü'ne tahsis edilen ve 05.10.2006 tarih ve 26310 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla ihdas edilip (İhdas edilen iç denetçi kadro sayısı 5) norm kadrolarına eklenmiştir.

2020 yılı içerisinde münhal bulunan iç denetçi kadrolarından 2'sine atama yapılarak iç denetçi sayısının 4'e yükselmesi sağlanmış olup 2021 yılı içerisinde iç denetim birimi başkanı dâhil 4 iç denetçi ile görev sürdürülmektedir.

İç denetim birimince yıllık denetim programları ve 3 yıllık denetim planları düzenli olarak yapılmış ve süreç/birim bazlı denetimler yıllık denetim programlarına uygun olarak

gerçekleştirilmiştir. 2015 yılı başından itibaren “İçDen” adı altındaki “Kamu İç Denetimi Yazılımı” üzerinden denetimler ve diğer faaliyetler yürütülmektedir.

Bu süreçte, hazırlanan denetim programlarına göre, iç denetim çalışmaları kapsamında denetim ve danışmanlık ve inceleme raporları adı altında raporlar tanzim edilmiştir. Denetim raporlarındaki bulgularda yer alan eylem planları izlemeye tabi tutulmaktadır. Düzenlenen raporlar izleme sonuçlarıyla birlikte İç Denetim Koordinasyon Kuruluna düzenli olarak gönderilmiştir.

İç denetime dair faaliyet raporları her yıl düzenli olarak İDKK’ya (İç denetim Koordinasyon Kuruluna) gönderilmektedir.

Her yılın sonunda bir önceki yılın iç denetim çalışmalarıyla ilgili dönemsel gözden geçirme-iç değerlendirme çalışmaları yerine getirilmektedir.

Kamu iç denetim standartları gereği her yıl üst yöneticiyi bilgilendirme adına dönemsel rapor sunulmaktadır.

Yürürlükte olan İç Denetim Yönergesi ile birlikte kalite güvence ve geliştirme programı mevcuttur.

Etik komisyon çalışmalarıyla bağlantılı olarak iç kontrol eylem planı gereği idare personeline rehberlik yapmak adına eğitimler verilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Diğer kamu idarelerinden tahsisli olarak kullanılan taşınmazlar ile diğer kamu idarelerine tahsisli olarak kullandırılan taşınmazların, muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesinde; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda, İZSU'nun tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar; 250.02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252.02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Binalar Hesabı, 500.11-Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13-Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak yer almaktadır. Tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise 250.03, 251.03 ve 252.03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

İdarece tahsisli olarak kullanılan 538 adet, başka idarelere tahsis edilen 8 adet taşınmaz bulunmaktadır. İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmadığından İdarenin bilançosunda hiç görünmemekte; İdarenin başka kurumlara tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar ise tahsis kaydı yapılmadığından, idare tarafından kullanılmadığı halde hala İdarenin bilançosunda idarenin kullanımında gibi görünmektedir.

Taşınmazların yönetimi ve kontrolü ile ilgili muhasebe hesaplarının gerçek durumu yansıtabilmesi için İdarece tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazlarla ilgili kayıtların yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak tutulması gerekmektedir.

BULGU 2: Borçlanmaya İlişkin Faiz Tutarlarının Tamamının Borçlanmanın Yapıldığı Yıl Giderleştirilmesi

İdare tarafından yapılan uzun vadeli borçlanmalara ilişkin faiz tutarlarının tamamının borçlanmanın yapıldığı yılda giderleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde "Dönemsellik" kavramına ilişkin olarak; kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı öngörülmüştür.

Anılan Yönetmelik'in "Faiz giderleri ve faiz gelirleri" başlıklı 36'ncı maddesinde; kamu idarelerinin yaptıkları borçlanmalar dolayısıyla tahakkuk eden faizlerin, ilgili oldukları dönemlere gider yazılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381-Gider Tahakkukları Hesabının niteliğini düzenleyen 289'uncu maddesinde; bu hesabın, kısa vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen; tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak gelecek aylarda ödenebilir duruma gelecek olan borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı,

Hesaba ilişkin işlemlerin anlatıldığı 290'ıncı maddesinde; uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarının bu hesaba kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 481-Gider Tahakkukları Hesabının niteliğini düzenleyen 338'inci maddesinde; bu hesabın, uzun vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen; tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan borçların izlenmesi için kullanılacağı,

Hesaba ilişkin işlemlerin anlatıldığı 339'uncu maddesinde ise; uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki hesaplarda yer alan iç ve dış mali borçlar için ay sonlarında hesaplanan ve içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz giderlerinin bu hesaba kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat gereğince, banka kredi faiz tutarları itfa tablosunda belirtilen vadesi geldikçe tahakkuk etmekte olup faiz giderlerinin de tahakkuk ettikçe tahakkuk ettiği dönemlerde giderleştirilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, kullanılan kredilere istinaden düzenlenen itfa tablosundaki faiz giderlerinin tamamının aynı yıl faaliyet gideri olarak muhasebeleştirildiği ve bu suretle 630-Giderler Hesabında, 2021 yılında giderleştirilmesi gerekenden fazla tutarda kayıt yapılmasına neden olduğu görülmüştür. Banka kredilerine ilişkin faiz tutarlarının tamamının, kredinin kullanıldığı yıl giderleştirilmesi hatalı bir uygulama olup kredi faizlerinin mali yılı ilgilendiren tutarının dönemsellik ilkesi gereği ilgili dönemde gider yapılması gerekmektedir. Faiz tutarlarının tamamının kredinin çekildiği yılda giderleştirilmesi bu tutarların faaliyet sonuçları tablosuna böylece dönem ve geçmiş yıllar olumlu ve olumsuz faaliyet sonuçları hesaplarına aktarılmasına sebebiyet vermektedir.

Sonuç olarak banka kredilerine ilişkin faiz tutarlarının tamamının, kredinin kullanıldığı yıl giderleştirilmesi hatalı bir uygulama olup kredi faizlerinin mali yılı ilgilendiren tutarının dönemsellik ilkesi gereği olarak tahakkuk ettiği ilgili dönemde giderleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Tecil Edilen Alacakların Vadelerine Göre Muhasebeleştirilmemesi

İdare faaliyetleri neticesinde doğan ve tahakkuk kaydı yapılan alacaklarından yapılandırma kanunları ile bir yılı aşan süreyle tecil edilenlerin 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 122-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabının niteliğine ilişkin 92'nci maddesinde bu hesabın, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilen tutarlar ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda tecil ve tehir süresi bir yılın altına inen tutarlar ile bunlardan tahsil edilen veya takibe alınan tutarların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 166 ve 167'nci maddelerinde Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabının niteliği ve işleyişi yer almaktadır. Şöyle ki; bu hesabın, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan bir

yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, bu hesapta kayıtlı tutarlardan dönem sonunda tecil süresi bir yılın altına inenlerin bu hesaba alacak, dönen varlıklar ana hesap grubu içindeki 122-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; yapılandırılan faaliyet alacakları yapılandırma vadelerine göre 122-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı ve 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına kaydedilmeli, yıl içindeki nakden veya mahsuben yapılan tahsilat ya da tecil ve tehirin kaldırılması durumlarına göre 122-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabının alacağına kayıt yapılmalıdır. Ayrıca, yılsonunda tecil süresi bir yılın altına inen yapılandırılmış alacak tutarları 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabından 122-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına aktarılmalıdır.

Yapılan inceleme neticesinde, yapılandırma kanunları ile birlikte İdarenin iç mevzuatı (Tarifeler Yönetmeliği) kapsamında bir yılı aşan sürelerde taksitlendirme yapılmasına rağmen 222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına hiç kayıt yapılmadığı, yapılandırma kanunları kapsamında taksitlendirilen alacak tutarlarının vade süresine bakılmaksızın 122-Gelirden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlendiği, İdarenin iç mevzuatı kapsamında taksitlendirilen alacakların ise vade yapısına bakılmaksızın 120-Gelirden Alacaklar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırı uygulamalar neticesinde, İdarenin mali tablolarında 120-Gelirden Alacaklar Hesabı ile 122/222-Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı hatalı raporlanmakta olup söz konusu işlemlere ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi

Bilgisayar yazılımları ile ilgili program alım, bakım, onarım ve destek hizmeti alımı adı altında yapılan harcamaların 260-Haklar Hesabına kaydedilmeyip doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabını düzenleyen “Hesabın niteliği” başlıklı 210’uncu maddesinde, bu hesabın, bedeli karşılığı edinilen hukuki

tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'ne göre 260-Haklar Hesabında yer alan varlıklara ayrılacak amortisman için süre 1 yıl olarak belirlenmiş olup 260-Haklar Hesabına kaydedilen tutarların tamamına yılsonunda amortisman hesaplanması gerekmektedir. Bu kapsamda yapılan harcamaların 260-Haklar Hesabına kaydedilmesi durumunda yapılan harcamaların toplamı hem bilançoda görülecek hem de harcamaların tamamına ayrılan amortisman tutarı yılsonunda faaliyet sonuçları tablosunda raporlanabilecektir.

Bilgisayar yazılımlarına ilişkin söz konusu harcamaların 260-Haklar Hesabına kaydedilmeyip doğrudan giderleştirilmesi bilançoda 260-Haklar Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kaydedilmeyen tutar kadar eksik görünmesine neden olduğundan bu kapsamdaki harcamaların yılı içerisinde 260-Haklar Hesabında izlenmesi ve dönem sonunda amortisman tabi tutularak giderleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: 2021 Yılına Kadar Yeterli Su Alınamayan Barajın Bedelinin DSİ'ye Ödenmesi

İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İZSU) ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) arasında İzmir iline içme, kullanma ve endüstri suyu sağlanması amacıyla Gördes Barajı ile ilgili 16.11.2006 tarihinde, yapım bedelinin yarısı, su verilmeye başlandıktan sonra İZSU tarafından karşılanmak üzere bir protokol imzalanmış, protokol gereği İZSU'nun, kendisine düşen payı barajdan su verilmeye başlandıktan sonra ödemeye başlaması gerekirken, su verilmeye başlanmadan; tam olarak su verilemeyen (suyun hiç verilemediği ya da tahminlerden çok daha düşük oranlarda verildiği) dönemler için DSİ tarafından gecikme faizi ile birlikte bedel talep edilmiş, bu da İZSU açısından satamadığı suyun maliyetine katlanmak durumunu doğurmuş, bütçesinde karşılıksız bir yük oluşturmuştur.

Protokol, 03.07.1968 gün ve 1053 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılmış olan 15.08.1990 gün ve 90/775 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına istinaden oluşturulmuş, koşulları ve

hükümleri itibariyle günün koşulları ve tarafların karşılıklı yükümlülükleri açısından belirsizlikler içeren 19 maddelik bir metindir.

İçeriği itibariyle; DSİ tarafından, projelendirme aşamasından başlayarak Baraj'ın yapımını üstlenmeyi, yapım aşamasında İZSU'ya yüklenecek bütün faaliyetleri izin ve onay süreçlerinden geçirerek denetlemeyi, işin sonunda bütün bu yapım sürecinin maliyetinin yarısını (İZSU yüklenimindekiler hariç) 30 yıl içerisinde eşit taksitlere bölerek ve her taksiti, İZSU'nun yılı su tarifesine endekslediği bir hesaplama yöntemiyle geri almayı kapsamaktadır.

DSİ'nin, Baraj'ın yapımını ne zaman tamamlayacağı, yapımı tamamlanan barajdan ne zaman su verilmeye başlanacağı, ortalama yaklaşık yıllık kaç m³ su verilebileceği, geri ödeme tarihinin ne zaman başlayacağı, DSİ'nin kusurundan kaynaklanan gecikmelerin ödeme planını nasıl etkileyeceği ya da tarafların kusurlarında, kusurun ödeme ve gecikme faizlerini ne şekilde etkileyeceği belli değildir.

Ana protokolün 10'uncu maddesinde; *“(DSİ) bütçesinden yapılan harcamaların geri ödemeye esas oluşturacak toplam maliyet bedeli, kesin harcama sonuçlarına diğer maliyet unsurlarının ilave edilmesi suretiyle (DSİ) yöntemlerine göre ve tesislerden kente su verildiği yıl fiyatlarıyla hesaplanacaktır.”* hükmü yer almaktadır.

Nitekim 2006 yılında protokolü yapılan Gördes Barajı'ndan, DSİ tarafından İZSU'ya ilk su 2011 yılında verilebilmiş, verilen su miktarı yıllık beklenen 59.000.000 m³'ten çok daha az miktarda (11.720.757 m³) gerçekleşmiştir. Ardından, 2016, 2017 ve 2018 yıllarında ise hiç su verilememiştir.

Protokole göre yapımı gerçekleştirilen ve maliyetine ortak olunan Gördes Barajı'ndan İzmir'e her yıl yaklaşık 59 milyon m³ su verilmesi planlanmaktayken bu güne kadar 10 yıllık süre içinde İzmir'e gelmesi gereken 590 milyon m³ su yerine, bu suyun %23,3'üne karşılık gelen 137,6 milyon m³'ü gelmiştir.

2016, 2017 ve 2018 yıllarında gerek barajda meydana gelen teknik problemlerden (baraj gövdesinde ortaya çıkan su tutamama sorunu) gerekse de DSİ'nin yapması gereken imalatları henüz tamamlayamamış olmasından dolayı hiç su verilememiş, buna rağmen rağmen DSİ 2011 yılında beklenenin çok altında şehre deneme suyu vermiş olmasını esas alarak, 2011 yılının da önüne geçip 2010 yılından itibaren hesaplayarak İZSU'dan baraj bedeli tahsilatına ilişkin 18.12.2014 tarihinde talepte bulunmuştur.

Aşağıdaki tabloda Sarıkız ve Kavaklıdere arıtma tesislerinin devreye alınma tarihleri ve süreçler gözükmektedir. Arıtma tesisleri tamamlanıp devreye alınmadan su verilebilmesi mümkün değildir.

Tablo 7:Kavaklıdere İçme Suyu Arıtma Tesis

Yıl	Su Üretimi (m3)	Açıklama
2019	-	11.07.2019 tarihinde Kavaklıdere İçme Suyu Arıtma Tesis performans testleri başlamıştır. 09.08.2019 tarihinde Kavaklıdere İçme Suyu Arıtma Tesis performans testleri tamamlanmıştır. 17.10.2019 tarihinde Geçici Kabul onaylanmıştır.
2020	-	2020 yılı Kasım, Aralık ve 2021 Ocak aylarında yeni devreye alınacak su dağıtım hatları (Bornova ve Buca) ile Bornova T10 depo ve Buca T10 depolarına temizlik ve su dağıtımına hazır hale gelmesi amacıyla su verilmiştir.
2021	17.307.694	08.02.2021 tarihinde Kavaklıdere İçme Suyu Arıtma Tesis şebekeye arıtılmış su vermeye başlamıştır.
Toplam	17.307.694	

Tablo 8:Sarıkız Arıtma Tesis Kronolojik Özet Tablosu

Yıl	Su Üretimi (m ³)	Açıklama
2011	11.720.757	26.05.2011 tarihinde Sarıkız İçme Suyu Arıtma Tesis devreye alınmıştır.
2012	14.763.248	-
2013	27.157.254	-
2014	28.406.541	-
2015	13.228.117	22.06.2015 tarihinde, DSİ Gördes Barajı onarım programı kapsamında tahliyesi devam eden baraj gölü su seviyesinin çekilebilir güvenli seviye sınırına düşmesi sebebiyle Sarıkız İçme Suyu Arıtma Tesis devre dışı bırakılmıştır.
2016	0	-
2017	0	-
2018	0	-
2019	4.350.218	Gördes Barajı su seviyesi, onarım çalışması tamamlandıktan sonra DSİ tarafından 220,00 metre (%10) kotunda tutulduğundan, sınırlı miktarda su rezervi sebebiyle Kavaklıdere İçme Suyu Arıtma Tesisinin performans testlerinin tamamlanmasını müteakip Sarıkız İçme Suyu Arıtma Tesis 18.11.2019 tarihinde devreye alınmıştır.
2020	38.129.442	-
2021	35.960.083	-
Toplam	173.715.660	-
Genel Toplam	191.023.354	-

Yapımı tamamlanan arıtma süreçlerine rağmen yapım ve işletimi DSİ'nin yetkisinde bulunan Gördes Barajı'nın gövdesindeki teknik problemler ya da DSİ'nin tamamlamakla yükümlü olduğu diğer unsurları tamamlamaması ve Kavaklıdere Arıtma Tesis'i'ne su verilememesi nedeni ile İZSU açısından tesisin test ve kabul süreçlerinde de gecikmeler olmuştur.

Bütün bunlara rağmen İZSU, hiç su alamadığı dönemde, 2016 yılında, protokol gereği doğan borcunu ödemeye başlamış olup 2016 yılında 8.382.117,39 TL, 2017 yılında 8.810.095,99 TL, 2018 yılında 11.042.138,07 TL, 2019 yılında 11.699.763,71 TL ve 2020 yılında 15.677.722,84 TL ödeme gerçekleştirmiştir.

DSİ 2011 yılında ilk suyu vermesine rağmen 2010 yılından başlayarak protokole istinaden, kendi hesabıyla dört yıl sonra, 2014 yılında alacak talebinde bulunmuş, 2014 yılına kadar borç tespiti ve talebinde bulunmamış olmasına rağmen, bu dönemler için de gecikme faizi talep etmiştir. DSİ tarafından İZSU Genel Müdürlüğüne ödeme için tahakkuk ettirilen toplam tutar 100.706.168 TL anapara ve 16.245.078,02 TL faizden oluşmaktadır.

Alınması gereken su miktarı ve alınan su miktarı kıyaslanıp çıkan sonuç, tahakkuk eden ödeme tutarına oranlandığında, eğer alınan suyla orantılı bir ödeme yapılacak olsaydı, İZSU Genel Müdürlüğü tarafından yapılması gereken ödeme tutarının 25.328.537,1 TL olması gerekirdi.

Bunun sonucu olarak; gelirlerinin yaklaşık %80'ini su satışından elde eden bir kuruma, satacağı suyu vermeden, başka bir ifadeyle, taahhütlerini tam olarak yerine getirilmeden, maliyet yüklemek, ana işgal alanının (su satışı) birim maliyetini yükseltmek anlamına geleceğinden, kent sakini her abonenin ek maliyete katlanmasına sebep olmaktadır.

Diğer yandan; gelmesi gereken suyun gelmeyip, çevresel açıdan, son derece kıymetli ve kontrolsüz tüketildiğinde, yerine tekrar konulamayan yeraltı suyunun alternatif olarak kullanılmaya devam edilmek zorunda kalınması, ayrıca kuyu suyunun şehir şebekesine ulaşma maliyetinin (pompa, elektrik ve pompa bakım giderleri vb. nedeni ile) kent sakinlerine ve İZSU'ya çok daha pahalıya mal oluyor olması gibi dolaylı maliyet etkileri de göz ardı edilmemelidir.

Anılan nedenlerle, DSİ'nin standart olarak su idarelerine uyguladığı ve imzalattığı bu tür maliyet ortaklı yatırım projelerinde, iyi bir projelendirmeden başlayarak, karşılıklı yükümlülüklerin adil şekilde belirlendiği, ürün maliyet unsurunun da göz önünde bulundurulduğu bir ödeme planı ve protokol düzenlemesine gidilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Yapım İşlerinde Uygulama Projesi Hazırlama Zorunluluğuna Uyulmadan Ön ve Kesin Proje Üzerinden İhaleye Çıkılması

İdare iş ve işlemlerinde yapılan incelemelerde; mevzuatta yapım işi ihaleleri için uygulama projeleri hazırlanarak anahtar teslimi götürü bedel üzerinden ihale yapılması öngörülmüş olmasına rağmen, İZSU'nun 2021 yılı içerisinde ihale ettiği 47 adet yapım işinin yalnızca 4 tanesinin uygulama projesi üzerinden ihale edildiği, 26 tanesinin ön proje, 17

tanisinin ise kesin proje üzerinden birim fiyat teklifi almak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; ön proje, kesin proje ve uygulama projesi aşağıda yer verildiği şekilde tanımlanmıştır.

"Ön proje: Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin hâlihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dâhil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi,

Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve geçeleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,

Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi, ... ifade eder."

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

"(Değişik: 18/4/2007-5625/5 md.) Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir..." hükmü mevcut olup; zikredilen Kanun hükmünden, yapım işlerinde kural olarak uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, ancak, madde metninde yer verilen istisnai durumların varlığı halinde ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünde uygulama projesi yapılmasının istisnası olarak 3 durumdan bahsedilmiştir.

- İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması, (ön veya kesin proje)
- işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi, (kesin proje)
- uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması. (kesin proje)

Burada gözden kaçırılmaması gereken husus bu durumlardan yalnızca ilkinde yani ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması halinde ön proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiş olup, diğer 2 durum gerçekleşse bile tek başına ön projeyle ihaleye çıkılamayacağı açıktır. Diğer istisnai durumlarda ise kesin proje kullanılarak ihaleye çıkılabilecektir.

Nitekim anılan bent hükmünün gerekçesi de, *“Yapım işlerinde arsa temin edilmiş, mülkiyet, kamulaştırma ve imar işlemleri ve uygulama projeleri tamamlanmış şekilde ihale yapılması gereği öngörülmüştür. Uygulama projesi yapılan işlerde, işin her türlü ayrıntılı özellikleri tanımlanmış olacağından, işin miktarı ile toplam bedelin sabit olduğu anahtar teslimi götürü bedel teklif alınması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak, gerçekleşen doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işlerde ön proje ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerektirmesi nedeniyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan enerji, su, ulaşım, altyapı ve haberleşme sektörlerindeki yapım işlerinde ise kesin proje ile ihaleye çıkılmasına imkân tanınmıştır.”* şeklindedir.

Yine 4734 sayılı Kanun’un Genel Gerekçesinde; *“Yapım işlerinde, idarelerce yeterli etüt ve fizibilite çalışmaları yapılmadan ön proje ile ihaleye çıkılması nedeniyle yatırım maliyetleri gerçekçi bir şekilde belirlenmediğinden, işler öngörülen bedellerin üzerinde ve daha uzun sürede tamamlanmaktadır. Bu durumun önlenmesi amacıyla, doğal afetler veya arazi ve zemin etüdü gerektirmesi nedeniyle ihale öncesinde uygulama projesi yapılamayanlar hariç, yapım işlerinin uygulama projeleri yapılarak ihale edilmesi zorunluluğu getirilmiştir.”* denilmiştir.

İdare tarafından yapılan ihalelerin enerji, su, ulaşım, altyapı gibi teknik nitelikte olması sebebiyle uygulama projesi yapılması mümkün değilse bile en azından kesin projenin hazırlanması gerekmektedir.

Ayrıca, 4734 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde, görevlilerin ceza sorumluluğu düzenlenmiş olup, anılan Kanun hükmünde, *"İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulunduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. (Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/36 md.) Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler."* denilmiş, maddenin son fıkrasında da, *"... 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır."* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen gerekçelerle idare ihalelerinde işin niteliğine göre ön proje, kesin proje ve uygulama projesinin mevzuatın çizdiği sınırlar çerçevesinde ikmal edilmesi, uygulama projesi yapılması mümkün değilse bile ön ve kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması gerekmektedir. Sadece ön proje ile ihaleye çıkılma yoluna başvurulması; sürecin devamında açıklık ve rekabeti zedeleyici sonuçlar doğurması ve sürecin net rakamlarıyla öngürülemezliği gibi olumsuzluklar doğuracağından, sadece mevzuatın cevaz verdiği ölçüde tercih edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: AYKOME Yönetmeliği'nin İdarenin Birimleri İçinde Etkili Bir Biçimde Uygulanmaması

İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından İzmir Büyükşehir Belediyesi ve dâhilindeki ilçe belediyelerinin sınırlarındaki yol, meydan ve parklardaki tesislere verilecek altyapı ruhsatları ile açılacak ortak ve münferit tranşe, baca, menhol, galeri gibi, her türlü altyapı tesislerinin yapımını ve koordinasyonunu sağlamak amacı ile kurulan Altyapı Koordinasyon Merkezinin kuruluş, görev ve yetkileri ile çalışma esas ve usullerini, altyapı yatırım hesabının oluşumunu, gelirini ve cezai işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemek için Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.03.2016 tarih 05.242 sayılı kararı ile AYKOME Uygulama Yönetmeliği çıkarılmıştır. Yapılan incelemelerde idarenin alt yapı ile ilgili faaliyet yürüten birimlerinin Yönetmelik

hükümlerine ilişkin bilgi konusunda eksiklikler yaşaması sebebiyle İdarenin Yönetmelik hükümlerinin uygulanması konusunda iç kontrol riski doğurduğu görülmüştür.

Yönetmelik hükümleri incelendiğinde Büyükşehir sınırları içinde yapılacak her türlü alt yapıyı ilgilendirilen faaliyetlerinin, belirlenen hükümler çerçevesinde yürütülmesi gerekmekte olup ilgili birimlerce izin alınmadan herhangi bir altyapı faaliyetine dair işlem yapılamayacağı yine Yönetmelik hükümlerinde açıkça belirtilmiştir. Belirlenen kurallara aykırı davranılması halinde de cezai şartlar ve müeyyideler konularak caydırıcı önlemler alınmıştır.

Faaliyetlerinin tamamına yakını alt yapıyı ilgilendiren İZSU, Yönetmelik hükümlerine doğrudan bağlı olup bu hükümler gereğince ödenmesi gereken bedellerin ödenmesi, alınması gereken izinlerin alınması ve alt yapı yatırımlarının Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tamamlanması konusunda sorumluluğu bulunmaktadır.

Yapılan incelemelerde İdarenin alt yapı faaliyeti ile iştigal eden idari birimlerin Yönetmelik hükümleri hakkında bilgi sahibi olmadığı görülmüştür. Bu durum Yönetmelik’le belirlenen kurallara riayet edilmesi konusunda iç kontrol riski yaratmaktadır. Yine bahse konu nedenlerle Yönetmelik hükümlerince belirlenen ağır müeyyidelere maruz kalınması sonucu ile karşılaşılması kaçınılmaz görünmektedir.

Bu sebeple İdarenin alt yapı faaliyeti yürüten birimlerinin ilgili Yönetmelik hükümlerini benimsemesinin sağlanması, gerekirse bu konuda eğitim faaliyetinin düzenlenmesi, birimlerin Yönetmelik hükümleri hakkında detaylı olarak bilgilendirilmesi ve bu birimlerce ilgili hükümlere uygun hareket edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Bazı Yapım İşlerine Kazı İzinleri Alınmadan Başlanılması ve İdareye Para Cezası Uygulanması

İdare işlemlerinde yapılan incelemelerde alt yapı tesisleri yapım işlerinde kazı işlemlerine başlanılmadan önce yapılacak işe ait detaylı koordinatları da içerecek güzergâh bilgisinin İzmir Büyükşehir Belediyesine verilerek kazı izni alınması gerekirken, bazı yapım işlerine kazı izni alınmadan başlanıldığı, bazen 2 farklı güzergâh için 2 ayrı izin alınması gerekirken tek bir izinle farklı güzergâhların kazısının yapıldığı, bu izinsiz kazılardan bir kısmının Belediye birimlerince fark edilerek para cezası tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

14.03.2016 tarih 05.242 sayılı Belediye Meclis Kararıyla yürürlüğe konulan AYKOME Yönetmeliği’nin “Bağlayıcılık” başlıklı 5’inci maddesinde

“AYKOME Genel Kurulu tarafından alınan kararlar, İzmir büyükşehir Belediyesi, büyükşehir dahilindeki diğer belediyeler ve Büyükşehir sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlar.” denilerek il sınırları içerisindeki kamu veya özel herkesin kapsam dahilinde olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelik’in AYKOME yürütme organının yetkilerinin düzenlendiği 11’inci maddesinde; *“Ruhsatsız kazı yapılmasını önler. Ruhsatsız kazı yapıldığının tespiti durumunda kazı yapanlar hakkında gerekli işlemin yapılmasını sağlar.”* denilerek yürütme organının ruhsatsız kazı yapılmasını önlemek için gerekli tedbir ve müeyyideleri uygulayacağı ifade edilmiştir.

İdareye ait ihalelerde İnşaat İşleri Genel Teknik Şartnamesi, Elektrik İşleri Teknik Şartnamesi gibi ihale dokümanı evraklarda kazı izni alınmasına yönelik benzer hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümlerde işe başlanılmadan önce AYKOME müdürlüğüne çalışılacak tüm cadde ve sokakların listesini ve bahse konu projeye ait diğer altyapı kuruluşlarının mevcut tesislerinin işlendiği paftaları sunarak kazı ruhsatı alınması gerekliliği ifade edilmiştir.

İZSU’nun kendi imkanları ile yapacağı işlerde Yönetmelik hükümlerine tabi olması sebebiyle yine ihale ettiği işlerde hem Yönetmelik hükümleri hem de ihale dokümanlarında yazan hükümler sebebiyle bu izinleri alması gerektiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve ihale dokümanlarında yer alan hususlar birlikte değerlendirildiğinde, İZSU’nun kendi imkanları ile yapmış olduğu veya kurumca ihale edilen işlerin yapımına başlanmadan önce çalışılacak yerlere ilişkin ayrıntılı paftalar ile Büyükşehir Belediyesine başvurulması ve belediyeden izin alınması gerekmektedir. Büyükşehir Belediyesince gerekli incelemeler sonucu izin alınmadığı durumlar tespit edilirse cezai müeyyidelerin uygulanması ve ceza tahakkuk ettirmekle birlikte izin başvuru sürecinin de işletilmesi gerekmektedir.

Nitekim Büyükşehir Belediyesinin kuruma yazmış olduğu yazıda *“Yaptığımız incelemelerde, Bornova İlçesi 124/1 Sokakta 291 metrelik hat boyunca, AYBİS sistemine giriş yapılmadan ve AYKOME saha sorumlumuza bilgi verilmeden kaçak kazı yapıldığı tespit edilmiş ve cezai işlem uygulanmıştır.”*

Ekli ceza tutanağında belirtilen 12.000,00-TL’lik bedelin veznelerimize yatırılması, ödeme makbuzunun Müdürlüğümüze iletilmesi ve söz konusu kazının idaremize başvurularak ruhsatlandırılması hususunda gereğini rica ederim.” denilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde, ihalelerin bir kısmında izinler alınmasına rağmen bir kısmında izinler alınmadan işe başlanıldığı, bir kısım işler için ise tek izinle farklı işlerin yürütülmeye çalışıldığı, bu durumun yetkili makamlarca geçmiş yıllarda tespitinin yapıldığı ve İZSU'ya ceza tahakkuk ettirildiği, buna rağmen idarece izinsiz kazı yapılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak İdare ister kendi araç ve personeli ile yapılacak olsun ister ihale yolu ile üçüncü kişilere gördürülsün, her türlü kazı içeren alt yapı işlerinde iş başlamadan önce gerekli izin sürecini yürütmeli ve idare kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmasını temin etmelidir.

BULGU 5: Bilişim Hizmetleri Alımı İşinin Bütünleşik Olarak İhale Edilmesi ve Şartnameye Açıklık ve Rekabeti Bozucu Hükümler Konulması

İdarenin iş ve işlemlerinin incelenmesinde, bilişimle ilgili yazılım, donanım ve hizmet alımının başından itibaren bütünleşik olarak yapıldığı ve/veya ihale edildiği, ihalede açıklık, rekabet ve uygun fiyat imkânını sağlayacak şekilde koşulların oluşturulmadığı, bilişim hizmeti alımı işinde tercih edilen mal ve hizmet alımı politikası ve tercihleri nedeni ile İdarenin bir yazılım ve ona bağlı donanım uygulamalarına bağımlı hale geldiği görülmüştür.

İZSU 30.06.2005 tarihinde, bilişim sistemleri işini oldukça geniş bir çerçevede başlıkla 'bilgi işlem hizmetlerinin sağlanması' adı altında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/c maddesinde yer alan "*Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması*" hükmü kapsamında 6 aylığına, aylık 868 ABD doları bedelle yükleniciye vermiş, ardından da yine aynı kapsam ve başlıkla aynı yükleniciye 42 aylığına açık ihale yöntemiyle 2.142.000 ABD doları karşılığı (yaklaşık aylık bilgi işlem hizmeti alım bedeli 51.000 ABD doları olmak üzere) ihale etmiştir.

2005 yılında ihale edilerek yürütülmeye başlanan bu süreç açık ihalelerin iptal edildiği dönemlerde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendi hükmüne göre doğrudan temin yöntemiyle, ihalelerde iptal gerekçesi olmayan dönemlerde ise ihale kararına istinaden aynı firma ile yürütülmeye devam edilmiştir.

Tablo 9: Yıllar İtibariyle Bilişim Alımı ve Tutarları

Yıl	Süre	İhale Türü	Bedel	Yüklenici
2005	6 ay	Doğrudan Temin	5.208 USD	M... Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.
2005	42 ay	Açık İhale	2.142.000 USD	M... Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.
2009	7 ay	Doğrudan Temin	416.500 USD	S... Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.
2009	60 ay	Açık İhale	15.426.000,00 TL	M... Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.
2014	60 ay	Açık İhale	44.927.502,58 TL	A.S. Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.
2019	7 ay	Doğrudan Temin	7.241.801,07 TL	A.S. Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.
2020	12 ay	Doğrudan Temin	13.800.801,72 TL	A.S. Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.
2021	3 ay	Doğrudan Temin	3.674.993,97 TL	A.S. Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.
2021	36 ay	Açık İhale	51.983.776,00 TL	A.S. Sistem ve Bilgisayar Teknolojileri A.Ş.

S...S firmasının alt yüklenicisi olarak işe başlayan A...S firması, yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, (alt yüklenici olarak 29.05.2009 tarihinden) Bilişim Hizmetleri Temini ihalesini doğrudan temin ve açık ihale usulleriyle devam ettirmektedir. İdare tarafından son yapılan açık ihale 36 ay süreliğine 51.983.776,00 TL bedelle imzalanmış ve hizmet alımı devam etmektedir. Alımı yapılan iş kapsamına daha önceki yıllarda yapılan ihalelerde olduğu gibi tüm yazılım ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde çıkılmış ve ihale şartnamelerine 20 adet yazılım temini konulmuştur.

Tablo 10: İhalede İstenen Yazılımlar

1-Abys Abone Bilgi Yönetim Sistemi (A...S Firması Abys Yazılımı)	11-Proje Takip Yönetim Sistemi
2-Varlık Şebeke Yönetim Sistemi (Ibm Firması-Maximo Yazılımı)	12-Stok Yönetimi
3-Pys Personel Yönetim Sistemi (Bilişim Firması)	13-Elektronik Belge Yönetim Sistemi (C...Soft Firması Ebys Yazılımı)
4- Emlak Kamulaştırma Takip Sistemi	14-İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol
5-Protokol-Kira Takip Sistemi	15-Stratejik Plan Ve Performans Değerlendirme
6-Laboratuvar Yönetim Sistemi	16-Kurumsal Değerlendirme ve Bilgi Yönetim Sistemi
7-Endüstriyel Kontrol Sistemi	17-Erişim Yönetim Uygulaması
8-Satınalma-İhale Takip Sistemi	18-Hukuk Otomasyon Yazılımı (H...Soft Hukuk Otomasyon Yazılımı)
9-Mali İşlemler (Oracle E-Busines Suiti- Mali İşler Modülü)	19-Varlık Şebeke Yönetim Sistemi Mobil Cihaz El Terminal Uygulaması (Ibm Maximo)
10-Bütçe Yönetim Sistemi	20-Doküman Arşiv Yönetim Sistemi (Ar.....St&D... Doküman Arşiv Yönetim Sistemi)

İhalede istenen ve yukarıda verilen yazılım-modüllerinin 8 tanesi (1-2-3-9-13-18-19 ve 20 No.lu modüller) mevcut firmadan bakım ve ek lisans alımı yapılması gerektiren türde işler olup ihaleye katılacak olan firmalardan da bu hizmet istenmiştir.

Listede yer alan 12 tane yazılımın ise (4-5-6-7-8-10-11-12-14-15-16 ve 17 No.lu modüller) kaynak kodları idarede olduğu için ihaleyi alan firmadan bir destek ekibi ile bu yazılımların bakımının yapılması istenmektedir.

Bu yazılımların alımının bir arada ihale edilmesi, her halükarda aynı modüllerle çalışılmaya devam edilmesi arzusu, ihaleyi kim alırsa alsın, yazılımcı firmadan modülün satın alınmasına ve bir aracı karının daha fazladan idareye maliyet olarak yüklenmesi sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca tercihin modül bazında belirlenmiş olması alternatif yazılımların teminini engellemekte ve rekabet ortadan kalktığı için belirli bir satıcı tarafından belirlenen yüksek maliyetli yazılım teminine sebebiyet verilmektedir.

İZSU, işlerin tamamını tek bir firma aracılığı ile gerçekleştirerek daha uyumlu ve sorunsuz bir çalışma alanı oluşturmaya çalışsa da, taahhüdü alan firmanın, alt yükleniciler kullandığı ve 12 kişilik destek personeli ile destek hizmeti verdiği düşünüldüğünde, bütünsel ihale modellemesi seçilmemiş olsa da farklı modüllerin entegrasyonu ve işlerin yürütülmesinde yine o 12 kişilik destek ekibinin sunacağı hizmetle sağlandığı ve sağlanacağı açıktır.

İhale hizmet süresinin 36 aylık olması, farklı yazılımların aynı ihalede yer alması, destek hizmet personelinin de aynı ihale içinde olması ve bunların bir yeterlilik kriteri olarak belirtilmesi, bu alanda iş üreten teklif verebilecek firma ve modül sayısını sınırlamaktadır.

İhale işlem dosyası incelendiğinde ve daha önceki yıllar göz önünde bulundurulduğunda aynı firmanın gerek alt yüklenici olarak, gerekse de asıl yüklenici olarak 2009 yılından bu yana işi alıyor olması, ihale bedelinin oldukça yüksek olmasına rağmen ihaleye katılımcı sayısının düşük olması da göstermektedir ki; bütünsel bilişim sistemi hizmeti alımı gibi bir tarifli torba bir “ürün/hizmet” alımına çıkılması açıklık ve rekabet açısından olumlu sonuçlar vermemektedir. İhale işlem dosyasına girmiş ihaleye katılmak isteyen firmaların şartnameye itirazlarında da bu husus açık bir şekilde görülmektedir.

İşin bütünsel olarak ihaleye çıkılması, işin birim maliyetinin pahalıya mal olmasından başka, işin total maliyetinin yüksek olması, iş deneyim yeterlilik koşullarının da yüksek bedelli olması dolayısıyla ayrı ayrı uygun bedelle alınabilecek modüllere firmaların teklif vermesini engellemektedir.

Şöyle ki; işe ilişkin şartnamenin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlilik kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde ‘tek bir sözleşme’ kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olarak;

“b) İstekli tarafından teklif edilen bedelin %20 den az olmamak üzere, ihale konusu iş ve benzer işlere ait ‘tek sözleşmeye’ ilişkin iş deneyimini gösteren belgelerin veya teknolojik ürün deneyim belgesinin sunulması gerekir.” ifadeleri yer almaktadır.

Yazılım alanında faaliyet gösteren firmalar genelde belli bir alanda çalışmakta, ürünleri de çoğunlukla bir veya birkaç alanı kapsamaktadır. İhale süreci incelendiğinde de sektörün bu özelliği görülmekte, talep edilen temel modüller ihaleyi almış olan firma tarafından farklı alt yüklenicilerden tedarik edilmektedir.

Ayrıca İdare, bilişime dönük işlerin tamamını bir ihalede toplayıp teklif bedelinin yüksek olmasına neden olursa, daha sonra bunu ‘tek sözleşme’ şartına bağlarsa yukarıda da belirtildiği üzere, sektörün doğası gereği istekli sayısı neredeyse bir firmayla sınırlanmış olacaktır. Bundan başka bütün modüllerin uyumlu ve çalışır durumda olmasını 7 aylık bir iş teslim süresiyle sınırlarsa bir başka firmanın, mevcut ve işleyen sistemin mimarisine dahil olup gerekirse kendi muadil modüllerini entegre edip çalışır hale getirmesi birlikte değerlendirildiğinde, iş deneyimini bir başka açıdan bir kez daha sınırlamış olup mevcut müteahhit firmanın iş deneyimini (ki kurumda tam da bunları yapmakta olan firmayı) büyük ölçüde tarif etmiş, hiç değilse hali hazırdaki müteahhit firmayı rekabet edilemeyecek düzeyde avantajlı hale getirmiş olmaktadır. Bu da açıklık ve rekabeti bozacak diğer bir unsur olarak gözükmektedir.

Yine bilişim hizmetlerinde, benzer uygulama ve modüller olsa da her bir modül veya donanım unsuru birbirinden farklı olduğundan sağlıklı bir yaklaşık maliyet tespitine uygun olmaması durumu ile birlikte, geçmişe doğru bakıldığında mevcut firmanın 2009’dan beri (doğrudan ya da bir döneminde alt yüklenici olarak) işi yürütmekte olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, adil ve rekabetçi bir ortam sağlanamadığından, mevcut firmanın, istediği teklif fiyatı vermesine, bilişim sisteminin bütüncül olarak son derece pahalıya mal olmasına neden olmaktadır.

Şöyle ki; İdarenin satın aldığı bu bütünleşik bilişim hizmetleri işi; sistem, donanım, yazılım ve entegrasyon unsurları çok kolay bir şekilde “muadil değerlendirmesi, modelleme ve kıyaslamaya” uygun olmamakla birlikte modül çeşitliliği, ara yüz kullanıcı sayısı, hizmet verdiği iş kalemleri açısından değerlendirildiğinde; daha büyük ve daha kapsamlı bir bütünleşik sisteme sahip olan bağlı olduğu İzmir Büyükşehir Belediyesi bilişim sisteminin işletilmesine ilişkin yıllık maliyetle karşılaştırıldığında İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılmakta olan ve kurumun kaynak kodlarına sahip olduğu belediye (ve belediye hastanesi dahil) bilgi yönetim sisteminde, birimler tüm işlemlerini ortak ve entegre bir yazılım üzerinden yürütmektedir. Belediyenin, bilgi yönetimi kapsamında 95 uygulama bulunmakta olup her uygulama birbiri ile entegre çalışmaktadır.

Örneğin (memur maaş ve özlük işlemleri, satınalma, muhasebe, gelir, bütçe, hemşehri iletişim, sosyal yardım, karar destek, AYKOME, taşınır mal kayıt işlemleri vb. gibi) Hastane Bilgi Yönetim kapsamında 40 uygulama olup birbirleri ile entegre çalışmaktadır.

Ayrıca Belediye ve Hastane Bilgi Yönetimi Sistemi dış kurumlar (KPS, Medulla, Banka) ve kurum içinde kullanılan diğer yazılımlar (Elektronik Belge Yönetim Sistemi, İzmir Akademi Eğitim Yazılımı vb.) ile entegre çalışmaktadır. Toplam kullanıcı sayısı 7539'dur.

Belediye Bilgi Yönetim Sistemi ve Hastane Bilgi Yönetim Sistemi belediye çalışanları ve hizmet alımı yolu ile I...A Yazılım Teknolojileri AŞ firması tarafından geliştirilmiş ve kaynak kodları ile satın alınmıştır.

Bu alım kapsamında; bakım, destek, geliştirme, veritabanı bakımı ve yedeklenmesi, entegrasyon, kurum bünyesinde destek verecek personel hizmeti de buna dahildir. Bu alım kapsamında 5 adet destek personeli kurum bünyesinde tam zamanlı çalışmaktadır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi birimlerince (Eşrefpaşa Belediye Hastanesi dâhil) kullanılmakta olan yazılımlar için yazılım geliştirme ve destek hizmeti alımı için 2016 -2021 yılları arasında sadece 24.369.688,63 TL ödeme yapılmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi, kent bilgi sistemi kapsamındaki ilçe belediye yazılımları bakım ve destek hizmeti alımı kapsamında 2016-2019 yılları arasında (ilçe belediyeleri ölçeğinde kullanılmak üzere, aşağı yukarı aynı modüller ve donanım unsurlarını satın almış ve hizmet yürütmüş karşılığında) 13.936.980,00 TL ödeme yapmıştır. (2006'dan bu yana ayrıca, 24.369.688,63 TL'ye ilaveten) İzmir Büyükşehir Belediyesince 12.748.055,54 TL sunucu alımı yapılmış olup bu işe İzmir Büyükşehir Belediyesince 37.117.744,17 TL harcanmıştır. Bu rakamın 12.748.055,54 TL'lik kısma 2006 yılından itibaren satın alınan donanım unsurlarının bedeli de dahildir.

Böyle bakıldığında; 2006 yılından gelen donanım bedellerinin dahil olması göz ardı edilse dahi, 2016-2021 (2021 yılı ilk dokuz ayı) yılları için çok daha fazla modül sayısı ve modüllerin alt kırılımları ve arayüz kullanıcı sayısı açısından Büyükşehir Belediyesi bütünleşik bilişim hizmetini 537.738,32 TL/aya mal ederken; İzmir Büyükşehir Belediyesine bağlı İZSU, çok daha az kullanıcı kapasitesi ile kullanılan, çok daha az modüllü (alt kırılımlarıyla birlikte) bütünleşik bilişim hizmetlerini çok daha yüksek maliyetle satın almakta ve kullanmaktadır. 2016-2021 yılları arasında (2021 yılı ilk 9 ayı hesaplama dâhil edilmiştir.) “Bütünleşik Bilişim Hizmetleri Alımı İşi” ne toplam 65.647.603,07 TL harcanmış olup aylık maliyeti

951.414,53 TL'dir. Nitekim İzmir Büyükşehir Belediyesinin kullandığı ve kaynak kodlarına sahip olduğu bu yazılım ve yöntemler ESHOT tarafından kullanılmakta, yine diğer şehirlerden ve şehir içinden birçok kurum İzmir Büyükşehir Belediyesi uygulamaları hakkında bilgi almak ve maliyetlerini düşürmek için sistemi tanıma amacıyla Belediye'ye girişimlerde bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyesinin diğer bağlı idaresi olan İZSU'nun da aynı usulleri benimsemesi kurum bütçesine oldukça katkı sağlayacaktır.

Özetle; uyguladığı yaklaşık maliyet tespit yöntemi, donanım, modül ve insan kaynağı ile birlikte ihaleye çıkması, şartnamede "tek sözleşme" yeterlilik kriteri gibi zorlayıcı koşulların olması nedeni ile İzmir Büyükşehir Belediyesi bilişim hizmetini toplamda ortalama 537.738,32 TL/Ay'a mal ederken, "daha düşük kapasiteli ve kullanıcı" aynı türden bir işi (Bütünleşik Bilişim Hizmetleri İş'i'ni) İZSU 951.414,53 TL/Ay'a yani yaklaşık iki katına mal etmiştir.

Anılan gerekçelerle İdare tarafından bahse konu bilişim hizmetleri alımına ilişkin ihtiyaçlar ve kriterler doğru belirlenmeli, süreci olumsuz etkileyecek unsurlar gözden geçirilmeli, bütçe kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 6: Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilen Yapım İşlerinin Bir Kısımının Metraj Listelerinde Hatalı Hesaplamalar Yapılması

Birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen bir takım yapım işlerine ilişkin ihalelerde metraj listelerinin hazırlanmasında hatalar yapıldığı, sözleşmenin uygulama aşamalarında idare açısından risk oluşturabilecek durumların ortaya çıktığı, projelerin saha üzerinde kontrollerinin eksik yapıldığı veya hiç yapılmadığı görülmüştür.

22/1/2002 tarih 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme türleri" başlıklı 6'ncı maddesi;

"Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihaleler sonucunda;

...

c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme," hükmüne göre birim fiyat sözleşme, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her

bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekliler tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunacak ihaleleri ifade etmektedir.

Teklif birim fiyat usulü ile ihale edilen yapım ihalelerinde, idarece hazırlanmış birim fiyat cetvelinde iş kalemi, birimi ve miktarı idare tarafından hazırlanır. Teklif edilen birim fiyat ve tutar istekli tarafından doldurulur.

Aynı Kanunun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde;

“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. ...” denilmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 9’uncu maddesinde; *“Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespitinin; Arazi ve zemin etütlerinin, Projelerinin, Mahal listelerinin, Metraj listelerinin, Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması gerektiği,”* hükmü bulunmaktadır.

Aynı Yönetmelik’in 11’inci maddesinde yer alan; *“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 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.

İdare tarafından ilgili metrajların doğru hesap edilmemesi kaynakların verimli kullanılmamasının yanı sıra idare içinde bazı riskli durumları da beraberinde getirecektir. Nitekim bu husus daha çok birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilen su, kanalizasyon, baraj vb. yapım işlerinde görülmektedir. Özellikle bu tür işlerde kazı, dolgu gibi imalatların karlılığı yüksektir ve uygulama aşamasında iş artışının en çok beklendiği pozlardır. Metrajların doğru hesap edilemediği durumlarda istekliler ihale kapsamında yaptırılacağı öngörülen ve

metrajı belirlenen işlerden iş eksilişi yapılması muhtemel kalemleri ihale güzergahında yapacakları çalışmalar ile tespit edebilecektir.

Bu husus ihale sürecinde isteklilerin tekliflerini hazırlarken bazı iş kalemleri için yaklaşık maliyetin çok üzerinde teklif vermeleri ve eksiliş olması muhtemel kalemler için ise çok düşük teklif vermeleri şeklinde kendini göstermektedir. Bu sebeple teklif birim fiyatlı yapım işlerine ilişkin sözleşmelerde imalat miktarlarının cinsi ve miktarı idarelerce son derece sağlıklı bir şekilde tespit edilmelidir. 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. Nihayetinde, idarelerce sağlıklı metraj hazırlanmadan yatırım projelerinin ihale edilmesi proje maliyetlerinin gereksiz artmasına ve kamu kaynaklarının israf edilmesine sebep olabilmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer alan düzenlemeleri de dikkate alarak 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 hazırlaması gerekmektedir.

BULGU 7: Büyükşehir Belediyesinden Yağmur Suyu Bedellerinin Tahsil Edilmemesi ve Bu Durumun Bütçe Dengesini Olumsuz Etkilemesi

İdarece yağmur sularının uzaklaştırılmasına ilişkin İzmir Büyükşehir Belediyesi adına yapılan hizmetlerin karşılığının Büyükşehir Belediyesinden tahsilatının yapılmadığı, bu durumun idare bütçesinde önemli bir yekûn oluşturduğu, bütçe dengesini bozduğu ve idare borçlarının ödenmesinde güçlükler yaşanmasına sebebiyet verdiği görülmüştür.

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. ..." şeklindedir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 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 dâhil 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 sebeple, yağmur suyunun uzaklaştırılmasına dönük harcamaların büyükşehir belediyeleri adına yapıldığı görülmektedir.

Bu kapsamda, su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesi için büyükşehir belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Bağlı idareler kendilerine Kanun’la verilen görevleri yapmanın yanı sıra yukarıda yer verilen 25’inci madde gereğince yağmur suyu ile ilgili gerekli yatırımları büyükşehir belediyelerinin yerine yapacak ve yapılan harcamaları büyükşehir belediyelerinden tahsil edecektir.

Ancak İZSU hesaplarında yapılan incelemelerde yıllar itibari ile Büyükşehir Belediyesi adına yapılan yatırım harcamalarının tahsilatının yapılmadığı, bu sebeple idarenin Büyükşehir Belediyesinden 31.12.2021 tarihi itibariyle 297.289.326,41 TL alacağı olduğu anlaşılmaktadır. Bahsi geçen rakamlar İZSU bütçesinde önemli bir yer kaplamakta ve idarenin ödeme gücünü aşağıya çekmektedir. İdarenin ödeme vadesinin uzaması ise yüklenicilerle mahkemelik ve icralık olunmasını ve faiz, avukatlık masrafı, mahkeme harcı vb. ek külfetlere sebebiyet vermektedir.

Yukarıda anlatıldığı üzere İZSU ve Büyükşehir Belediyesi iki ayrı bütçeyle ayrı kurumlar olarak yönetilmektedirler. Kurumların karşılıklı bütçelerine yük olarak borç, gelir, gider dengelerini bozması ve İdareyi daha yüksek maliyetlere katlanmak zorunda bırakması 5018 sayılı Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

Sonuç olarak İdare tarafından gerçekleştirilen harcamaların tahakkuk kayıtlarının yapılarak yıllar itibariyle bekletilmemesi, yılsonlarında mutabakata bağlanması ve düzenli olarak tahsilatının yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Coğrafi Bilgi Sisteminin Verimli ve Etkin Kullanılmaması

İdarenin taşınmaz işlemleri ile Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) altyapısının incelenmesi sonucunda; içme suyu, kanalizasyon ve yağmur suyu hat verilerinin CBS’de sayısallaştırılma işlemlerinin tamamlanmadığı, ayrıca idare tarafından CBS’ye yalnızca kabul işlemleri tamamlanan işlerin girişinin yapıldığı, devam eden projelerin CBS’de yer almadığı, yine kaynak suyu kiralamalarının ve idarenin yapmış olduğu elektrik trafoları vb. kuruma ait bazı maddi değerlerin de CBS’ye işlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre belediyelerin görevleri arasında coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak (büyükşehir olmayan belediyeler için kurdurmak) bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin, müstakil bağlı idaresi konumundaki su idarelerinin de hem bahsedilen Kanun’lar hem de İçme Suyu Temin ve

Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin “İlkeler” başlıklı 5'inci maddesine göre, CBS veri tabanının oluşturulması, mevcut verilerin sayısallaştırılarak veri tabanına aktarılması ve sürekli güncellenmesi görevi bulunmaktadır.

2560 sayılı Kanun'da İZSU'nun temel yetki ve görevlerinin “içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması, dağıtılması, her türlü tesisin etüt ve projesinin yapılması veya yaptırılması, kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması ve bu amaçla her türlü tesisin etüt ve projesinin yapılması veya yaptırılması” olması dolayısıyla, İdare CBS altyapısında, içme, kullanma suyu hat verileri, kanalizasyon ve yağmursuyu hat verilerinin bölge, mahalle ya da sokak düzeyinde hem mekânsal veri hem de özniteliksel veri (hat uzunluğu, cinsi, ölçüleri, malzeme türü vs.) halinde sayısallaştırılması ve tematik harita katmanları halinde saklanması, atık su, yağmur suyu çizgi ve kanalizasyon verilerinin, verinin kaynağından elde edilerek işlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ilgili birimlerden 31.12.2021 tarihi itibarıyla ilçe-mahalle bazında alınan gerek ihale yöntemiyle gerek İdare imkânlarıyla yapılan içme suyu, kanalizasyon ve yağmur suyu hatlarının boru, çap ve malzeme cinsi, hat metrajı verilerinin CBS altyapısına tam olarak işlenmediği, il sınırlarındaki hat uzunluklarının, mekânsal ve harita katmanları ile özniteliksel verilerin, verinin kaynağından elde edilerek işlenmesinin tam olarak gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Örneğin, il düzeyindeki yağmur suyu hat veri ve bilgilerinin ilgili birimde 491.173,89 m, CBS altyapısında 223.003,65 m; içme suyu hat veri ve bilgilerinin ilgili birimde 5.372.232,42 m, CBS altyapısında 223.003,65 m; kanalizasyon hat veri ve bilgilerinin ilgili birimde 2.898.673,99 m, CBS altyapısında 86.261,55 m olarak sayısallaştırılmıştır.

İdareye ait CBS'de kayıtlı olan depo sayısı ile birimlerle yapılan görüşmeler sonucu elde edilen depo sayısının tutarlı olmadığı, yine kurum tarafından kiralanan kaynak sularının da CBS veri tabanında kaydının olmadığı tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere CBS, verilerin toplanması, saklanması, analiz edilmesi, kullanıcıya sunulması gibi işlevleri bütünleşik olarak sunan bir bilgi sistemidir. CBS'ye girilen doğru veriler daha doğru analizler yapılmasını ve karar alınmasını sağlaymanın yanı sıra kurum hafızasının kayıt altına alınmasını sağlayacak ve ileride yapılacak hataları en aza indirecektir.

Sonuç olarak, İdare tarafından gerçekleştirilen, an itibariyle mevcut alt yapı bilgisini içeren ve yapılması gereken yeni yatırımlar için planlamada önemli bir destek unsuru olacak bu sistemin güncel tutulması, ihale ettiği ve kendi imkânlarıyla gerçekleştirdiği alt yapı yatırımlarının bilgisinin sisteme işlenmesi kurumun iç kontrol ve yönetici karar süreçleri açısından riskleri en aza indirecek ve sağlıklı kararlar alınmasını kolaylaştıracaktır.

BULGU 9: DSİ Bölge Müdürlüğü Tarafından Sondaj İzni Verilen Kuyular ile İzinli veya Kaçak Kuyulardan Ne Kadar Su Çekildiği ve Hangi Amaç İçin Kullanıldığına Dair (Faydalı Tüketim Miktarı) Bilgi ve Denetimin Yapılamaması, Atık Su Bedelinin Alınamaması

Yapılan incelemelerde; Devlet Su İşleri Bölge Müdürlüğünce (DSİ) sondaj izni verilen ruhsatlı kuyulardan faydalı tüketim miktarının tayin edilemediği, izin alınmadan açılan kuyulardan ise kuyu miktarı ve kapasitesiyle ilgili yeterli kontrol ve denetimin yapılamadığı, yeraltı suyunun bu nedenle kontrolsüz tüketildiği, buna ilişkin su bedeli tahsilatının yapılamadığı gibi atık su oluşması durumunda (tarım dışı kullanımda olduğu gibi), atık su bedellerinin de tahsilatının yapılamadığı görülmüştür.

167 sayılı Yer altı Suları Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde; *"Yeraltı suyu işletme sahaları içinde 8 inci madde hükmüne göre belge alınarak açılması gereken kuyuların adedi, yerleri, derinlikleri ve diğer vasıflarıyla çekilecek su miktarı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü tarafından tayin ve tespit edilir. Yeraltı suyu işletme sahalarında 8 inci madde şümülüne giren her türlü yeraltı suyu tesisleri, Bayındırlık Bakanlığınca tanzim edilecek teknik talimatname hükümlerine göre meydana getirilir. 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, Hazinesin 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.(1) Faydalı ihtiyaç miktarı, tahsis edilecek maksada göre ilgili bakanlıkların mütalaası alınmak suretiyle, Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü tarafından tayin ve tespit edilir."*

Geçici 3'üncü maddede; *“Bu maddeyi değiştiren Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yeraltı suyu temini amacıyla kuyu, galeri, tünel ve benzerleri için kullanma belgesi almış olanlardan;*

a) Sanayi amaçlı kullanılan kuyu, galeri, tünel ve benzerlerine ölçüm sistemi, bir yıl içinde belge sahibince kurulur. Süresi içerisinde ölçüm sistemini kurmayanların belgeleri iptal edilerek kuyuları kapatılır ve kapatma masrafları sahibinden alınır.

b) Zirai, içme ve kullanma suyu amaçlı açılan ve ölçüm sistemi kurma zorunluluğu dâhilinde bulunan kuyu, galeri, tünel ve benzerlerine ölçüm sistemi, bir yıl içerisinde belge sahibince kurulur. Ölçüm sistemini kuramayanların bu süre içerisinde talep etmesi hâlinde ölçüm sistemleri, bedeli yüzde on fazlası ile ilgililerinden tahsil edilmek üzere, bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren üç yıl içerisinde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından kurulur veya kurdurulur. Bu şartlara uymayanların belgeleri iptal edilerek kuyuları kapatılır ve kapatma masrafları sahibinden alınır.” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, sondaj kuyuları ve yeraltı sularına ilişkin tüm yetki DSİ Genel Müdürlüğünde bulunmaktadır.

Ruhsatlı kuyuların açılması, faydalı tüketim miktarının tayini ve açılan kuyulardan ne kadar su çekildiğine ilişkin ölçüm sisteminin kurulup kurulmadığının tespiti ve süreç içerisindeki denetimi de DSİ'nin yetki ve sorumluluğundadır.

Ancak, İdare olarak yegâne amacı su ve atık su hizmeti vermek olan İZSU Genel Müdürlüğünün sorumluluk alanındaki abonelerinin (yani kent merkezi ve kırsal olmak üzere görev mahallinde bulunan il sakinlerinin); sondaj ve şebeke suyu olmak üzere iki ana su kaynağı kullandığı, DSİ ile yapılan görüşmede; ruhsatlı sondaj kuyularının tahminen yaklaşık üç ya da dört katı kaçak sondaj kuyusu olduğu, su ihtiyacının önemli bir bölümünün de buradan karşılandığı anlaşılmıştır.

Dolayısıyla, bahse konu gerek kaçak kuyulara, gerekse de izni alınarak açılan ancak ölçüm sistemi kurulmamış kuyulara ilişkin faydalı tüketim miktarlarının tespitinin mümkün olmadığı, ülkemizin de içinde bulunduğu ve hızla çevresel iklim krizine ve kuraklığa doğru gidilen günümüz koşullarında; son derece kıymetli olan ve kontrolsüz tüketildiğinde kendisini yenileyemeyen yeraltı suyunun bilinçsiz ve kontrolsüzce tüketildiği, bu durumun önlenmesine dönük yeterli mevzuat düzenlemesinin olmaması, DSİ kurum organizasyonunun kontrol ve denetimde yetersiz kalması, İZSU'nun tam olarak görev alanına girmemesi nedeni ile konuya

gerekli özeni göstermemesinden dolayı sahipsiz kalan yeraltı suları, sadece kırsal bölgelerde tahminen 120.000 civarında, İzmir şehir merkezinde apartman ve site bodrum katlarında ise sayısı tahmini olarak bile bilinmeyen kaçak kuyular aracılığı ile hızla tüketilmektedir.

Ayrıca, mevzuata uygun olarak DSİ Genel Müdürlüğünden alınan izne istinaden açılan kuyularda, ölçüm sisteminin kurdurtulmamış olmasından dolayı, faydalı tüketim miktarlarının denetiminin DSİ tarafından yapılamadığı gibi; idarece bu konuya ilişkin DSİ ile koordineli yürüyen bir iş akış ağı oluşturulamaması nedeni ile İZSU tarafından da bir tespitin yapılamadığı, yeraltı su kaynaklarının kontrolsüz bir şekilde yok edilmesinin yanı sıra, kent merkezlerinde (su dağıtım hattının ulaştığı yerlerde zaten kuyu izni verilmediğinden) açılan kaçak kuyulardan kullanılan su miktarı da ölçülemediğinden, atık su bedeli alınamadığı, bu haliyle de elde edilecek kamu kaynağından mahrum kalındığı düşünülmektedir. Bütün bunların yanında suyun bedelsiz kullanılması su israfını artırmaktadır.

Sonuç olarak, DSİ Bölge Müdürlüğünce en azından ruhsatlı sondaj kuyuları başta olmak üzere, bu kuyulara ilişkin faydalı tüketim miktarlarının tespiti için DSİ Bölge Müdürlüğü ile İZSU arasında koordineli bir çalışma yöntemi oluşturulması, bu kuyularda olması muhtemel, ruhsatlandırma aşmasında öngörülen miktarın üzerinde su çekilmesi ve su kullanımlarını önleyecek şekilde sayaçlandırma çalışmasının tamamlanarak, kullanılan suyun deşarjlarının bedellendirilmesi gereken miktarının bedellendirilip tahsilatının sağlanması, büyük tüketicilere öncelik verilerek (oteller, sanayi tesisleri, büyük tarım arazileri gibi) tüketicilerin su ve kanalizasyon altyapısı ve arıtma tesisinden bir bedel ödemedi haksız faydalanmasının önüne geçilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Güzelhisar Baraj Suyundan İnsani Kullanım Amacıyla Yeterince Yararlanılamaması

İdarenin iş ve işlemlerinin incelenmesinde, İzmir Aliğa Güzelhisar Barajı'nın önemli bir kaynak olduğu ancak İZSU'nun, dolayısıyla da kent halkının, bu kaynaktan içme suyu olarak yeterli miktarda faydalanamadığı hatta bölgenin fazla yağış aldığı dönemlerde baraj suyunun denize deşarj edildiği görülmüştür.

Güzelhisar Barajı'ndan içme ve kullanma suyu olarak temin edilecek su miktarı; 11.04.1983 tarihinde DSİ ile PETKİM arasında yapılan Güzelhisar Barajı'nın işletilmesi hakkındaki protokolde “...Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığında 31 Mart 1977 tarihinde yapılan toplantıya ilişkin protokolde ve bundan sonraki yazışmalarda 2.500 lt/sn' lik suyun

dağıtımının şu şekilde belirlendiği tespit edilmiştir...” denilerek Aliğa Belediyesine barajdan verilecek su miktarının %2,8 oranında, 70 lt/sn olarak tahsis edildiği belirtilmektedir. Bu protokolden yola çıkılarak, İzmir ili Aliğa ilçe şebekesine verilen içme ve kullanma suyunu arıtmak üzere, İller Bankası tarafından 70 lt/sn kapasiteli Aliğa İçme Suyu Arıtma Tesisi 1993 yılında yapımı tamamlanarak işletmeye alınmıştır. 2014 yılında da 5216 sayılı Kanun kapsamında arıtma tesisinin işletimi İZSU’ya geçmiştir.

18.03.2011 tarihli yazıda, DSİ 2. Bölge Müdürlüğü ve Petkim Genel Müdürlüğünden Aliğa merkez ve çevresindeki mevcut yeraltı suyu kaynaklarının kalite ve miktar açısından yetersiz olmasından dolayı İZSU tarafından alternatif su kaynakları araştırmalarının yapıldığı, bu kapsamda hazırlatılan Mayıs 2009 tarihli “Aliğa Güzelhisar Barajı Su Potansiyeli Değerlendirme Raporu” sonucuna göre bölgenin yoğun yağış almasından dolayı doluluk oranı yüksek olan Güzelhisar Barajı’nın fazla suyunun denize bırakıldığı ve bu su miktarlarının (1985-2009 yılları arası) oldukça yüksek olduğu, bu duruma göre önemli miktarda suyun boşa aktığı ve kaynak israfına neden olunduğu, Güzelhisar Barajı’ndan (ki önemli bir yüzeysel su kaynağı) insani tüketim amaçlı olarak kamunun su ihtiyacının karşılanmasının öncelikli olması gerektiği belirtilerek, baraj suyundan faydalanan diğer kurumlar ve sulama suyu hakkı da düşünülerek planlanacak uygun su yönetimiyle İZSU’ya daha fazla su verilebileceği, buna ilişkin hazırlanacak protokol doğrultusunda içme suyu arıtma tesisi yapım yatırıma başlanılabileceğinden bahsedilmiş ve bir protokol düzenlenmesi haklı olarak talep edilmiştir.

Bu talebin ardından 04.06.2012 tarihinde PETKİM, İBB ve İZSU arasında yapılan “Güzelhisar Barajından Mevsim Koşulları Doğrultusunda Alınabilecek Fazla Suyun Değerlendirilmesine İlişkin Protokol”de “*PETKİM, mevcut tesislerinin ve PETKİM yerleşkesinin bulunduğu yarımada kurulacak tesislerin su ihtiyacını öncelikle karşıladıktan sonra, PETKİM ile DSİ arasında imzalanan 11.04.1983 tarihli Protokole göre Aliğa Belediyesi için İZSU’ya 70 lt/sn’ nin üzerine, baraj su seviyesi 90,00 metrenin üzerinde olduğu sürece İZSU’ya Protokol süresince ilave 80 lt/sn baraj suyu verecektir. PETKİM ayrıca baraj su seviyesi Aralık-Ocak-Şubat-Mart aylarında 103,37 m üzerinde olduğunda ve Nisan ayında da baraj su seviyesi 105,19 m’nin üzerinde olduğunda İZSU’ya en fazla(toplam) 300 lt/sn olmak üzere baraj suyu verecektir.*” maddesi yer almıştır.

Söz konusu protokolün imzalanmasına müteakip, Aliğa İçme Suyu Arıtma Tesisi için tüm yapıların betonarmesinin risk altında olduğu görüşünün birebir oluşmaya başladığı ve risklerin tehlike boyutuna ulaşmış durumda olduğunun belirtildiği İzmir İnşaat Mühendisleri

Odasının raporu, Aliğa ve çevresindeki yerleşim yerlerindeki su ihtiyacının artışı ve aynı anda yeraltı su kaynaklarındaki azalma ve su kalitesi sorunları nedeniyle kuyuların dinlenmeye alınması gerekliliği konuları da dikkate alınarak hem arıtma tesisi kapasitesinin yetmemesi hem de tesisin tüm yapılarında teknik risklerin artması gerekçeleriyle İZSU tarafından yeni bir içme suyu arıtma tesisinin yapılması kararı alınmış, 300 lt/sn kapasiteli Aliğa İçmesuyu Arıtma Tesisine ait uygulama projeleri hazırlanmıştır.

Uygulama proje çalışmaları devam ederken, 3 (üç) yıl olan protokolün süresi 04.06.2015 tarihinde sona ermiştir. Protokolün yenilenmesi için genel müdür yardımcılar düzeyinde görüşmeler devam etmiş ve mutabakata varılan “Güzelhisar Barajı’ndan Mevsimsel Koşulların Uygun olduğu Dönemlerdeki Fazla Baraj Suyunun Verilmesine Dair Protokol”ün onaylanması öncesi tüm çalışmalar tamamlanmıştır.

İZSU tarafından hazırlanan İzmir İçmesuyu Projesi Master Plan Raporu’ nun ‘Nüfus ve İçmesuyu İhtiyaç Projeksiyonunun Belirlenmesi Raporu’ bölümünde Aliğa ilçesinin 2013 yılı sayım sonuçlarına göre 62.207 olan nüfusunun, nüfus artış hesapları ortalamasına göre 2050 yılında 170.000’ i bulacağı tahmin edilmekte olup, buna bölgenin sanayi yönünden büyümesin ve diğer faktörler (ülkemiz genelinde batı bölgelerinin aldığı göç durumu, otoyol yapım kararları vs.) de eklendiğinde daha da yüksek olacağı öngörülmektedir. Bu bağlamda söz konusu nüfus hesaplaması 2025 yılı 81.000 olarak tahminlenmesine karşın, TÜİK verilerine göre 2021 yılı ilçe nüfusun 103.364 olduğu, gerçek nüfusun öngörülenin de ilerisinde seyrettiği görülmektedir.

Bununla birlikte, İZSU işletme ve abone birimlerinin verilerine göre; Aliğa ilçe merkezinin içme ve kullanma suyu ihtiyacı toplamda son derece stratejik olan yer altı su kaynaklarından 10 kuyudan 148 lt/sn ve mevcut haliyle Güzelhisar Barajı’ndan alınan suyun arıtıldığı içme suyu arıtma tesisinden de 70 lt/sn olarak karşılanmaktadır. Aliğa ilçe merkezinde içme ve kullanma suyu yıllık ortalamalara göre 150 lt/sn olmakla birlikte bu miktar turizm hareketliliğine bağlı olarak yaz aylarında 250 lt/sn kapasiteyi bulmaktadır.

Yukarıda belirtilen nüfus öngörüler ve mevcut nüfus verileri haricinde de öngörülemeyen hızlı nüfus artışı ve mevcut kullanım verileri dikkate alındığında; kuyular ve barajdan gelen toplam 218 lt/sn’ lik suyun günümüz su ihtiyacını ancak karşıladığı, yıllar içinde artacak su kullanımı, dönemsel olarak kuyulardan yapılan fazla su çekiminden kaynaklanan (buna kaçak kuyular da dâhil) yeraltı suyu seviyelerindeki düşüş ve suyun kalite değişimi, ayrıca aynı havzadan beslenen diğer ilçe kuyularında da sıkıntıların artması dolayısıyla ‘paket

arıtma sistemi' ihtiyacının doğması sebebiyle kuyuların uzun süreli dinlendirilmesi ihtiyacı, kendini yenilemesi gerekliliği öngörülmektedir.

Bu nedenlerle Aliğa ilçe merkezi ve yakın çevresinin, mevcut ve gelecek içme suyu temini için en uygun (ekonomik) ve en sağlıklı çözüm denize savaklanan (doluluğun yüksek olduğu dönemlerde özellikle boşa giden) Güzelhisar Barajı suyunun kullanılmasıyla, yeraltı su kaynaklarımızın dinlendirilmesi, son yıllarda Güzelhisar Barajı'nın yıllara göre baraj su seviyelerinin yüksek olması da göz önüne alındığında, 2012 yılı protokolünde belirlenen 105.19 metre üzerindeki baraj seviyesi yerine 95 metre üzerindeki baraj seviyesinde 300 lt/sn suyun İZSU'ya verilmesi ve İdarenin bölgede yürüttüğü içme suyu kaynak ihtiyaç dengesinde çok büyük bir önem arz ettiği belirlenmiştir.

Bu kapsamda; özellikle son yıllarda Güzelhisar Barajı'nın yıllara göre baraj su seviyelerinin genellikle 95 metrenin üstünde olduğunun belirlenmesi üzerine 2021 yılında güncellenen ve imza aşamasına gelen Protokolün Madde 3.3' te "*PETKİM; kendi tesislerinin ve PETKİM'in yer aldığı S.....R Türkiye Enerji A.Ş. Özel Endüstri Bölgesi'nde ("S...R ÖEB") mevcut ve kurulacak tesislerin su ihtiyacını öncelikle karşıladıktan sonra, PETKİM ile DSI arasında imzalanan 11.04.1983 tarihli Protokole göre Aliğa Belediyesi için İZSU'ya verilen 70 lt/sn'nin üzerine, baraj su seviyesi 90.00 metrenin üzerinde olduğu sürece İZSU'ya Protokol süresince ilave 80lt/sn baraj suyu verecektir. PETKİM ayrıca baraj su seviyesi 95 metrenin üzerinde olduğunda İZSU'ya en fazla(toplam) 300 lt/sn olmak üzere baraj suyu (ham su) verecektir.*" hükmü özelinde mutabakata varılmıştır.

Bu oranların çok daha üzerinde temiz kaynak suyunun içme ve kullanma suyu ağına verilmesi mümkün ve gereklidir.

Türkiye kişi başına ortalama 1500 metreküplük yıllık kullanılabilir su miktarı ile su fakiri olma yolunda ilerleyen bir ülkedir. 2030 yılında ise kişi başına düşen 1100 metreküp kullanılabilir su miktarıyla, su sıkıntısı çeken ülke durumuna geleceği öngörülmektedir.

Sonuç olarak; bulunduğu lokasyon için son derece önemli bir yüzey suyu kaynağı olan Güzelhisar Baraj suyunun öncelikle, sanayide kullanılması yerine İZSU-PETKİM işbirliği ile doğru bir bölgesel su yönetim politikası oluşturularak, özellikle PETKİM'in yaşamsal içme-kullanma suyunu endüstriyel üretimde olabildiğince az kullanmasını sağlayıp, yerine arıtılmış suyu kullandırtmak ve Güzelhisar Barajı'ndan Aliğa ilçesine daha fazla insani tüketim suyu verilmesini sağlamak yukarıda gerekçeleri açıklandığı üzere; hem su gibi çok önemli doğal

kaynağın etkin kullanımı hem de ana gelir kalemlerinden biri su satışı olan su idaresine kamu kaynağı oluşturması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 11: Menemen Belediyesine Protokolle Kiraya Verilen Yerin Protokole Aykırı Olarak Devredilmesi ve Protokol Süresi Bittiği Halde İşletmeci Tarafından İşletilmeye Devam Edilmesi

İdare işlemlerinde yapılan incelemelerde; Menemen Belediyesine kiralanan ve İhale Yönetmeliği'ne göre protokolle yalnızca kamu kurumlarına kiralanabilecek kaynak suyunun Belediye tarafından protokole aykırı olarak özel bir işletmeciye devredildiği, protokol süresinin 30.12.2020 tarihinde bitmesine rağmen bu tarihten sonra da Belediyenin usule aykırı olarak devir yaptığı firmanın işgalci olarak tesisi işletmeye devam ettiği görülmüştür.

15.02.2013 tarih ve 04/05 sayılı Genel Kurul Kararı ile yürürlüğe konulan İZSU İhale Yönetmeliği'nin "İhale usulüne tabi olmayan işler" başlıklı 25'inci maddesinde:

"Aşağıda sayılan işler Genel Kurul veya Yönetim Kurulunca verilen yetki sınırlarına uyulmak kaydıyla; Yönetmelik hükümlerine ve ihale usullerine tabi olmaksızın, ilgili birimlerin kıymet takdiri ve hazırlayacakları protokol üzerine Genel Müdürlük makamının teklifi ve Yönetim Kurulunun kararıyla yapılabilir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi, bağlı kuruluşları, mahalli idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarla sayılan bu kamu kurum ve kuruluşların %50'den fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50 den fazlasına ortak olduğu şirketlerden gelen talepler üzerine bu kurum kuruluş ve şirketlere yapılacak taşınırların satış, trampa, sınırlı ayni hak tesisi, taşınır, taşınmaz mallar ile kaynak ve hakların kiraya verme işleri." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince İZSU kamu kurumları veya kamuya ait şirketler tarafından gelen taleplere istinaden yapılacak protokolle, taşınmaz kiralaması yapabilecektir.

Bu hükme istinaden İZSU ile Menemen Belediyesi arasında 30.12.2015 tarihinde 5 yıl süreli protokol imzalanmış ve kiralanan içme suyu kaynağı, İlçe Belediyesine teslim edilmiştir. Ancak denetim kapsamında yerinde yapılan incelemelerde bu kaynağın işletilmesinin Belediye tarafından yapılmadığı ve üçüncü bir firmaya devredildiği görülmüştür. Bu uygulama, idarenin ihalesiz olarak özel hukuk tüzel kişisine kiraya veremeyeceği kaynağını başka bir belediyeyi aracı kullanarak kendi mevzuatı dışına çıkıp protokol ile kiralama yolunu açmıştır.

Ayrıca yapılan protokolün “Devir Hakkı” başlıklı 3.8’inci maddesinde, “*Kiracı, kaynak suyunu üçüncü şahıslara hiçbir şekilde devredemez. Alt yükleniciye kiraya veremez. Üçüncü kişilerin istifadesine sunamaz ve kendiliğinden ortak alamaz. Aksi hareket halinde idare hiçbir ihtarla gerek olmaksızın işbu kiralama protokolünü tek taraflı iradesiyle fesheder. Kiracının hiçbir itiraz hakkı yoktur.*” denilmiştir.

Görüleceği üzere, karşılıklı imzalanan protokol hükümlerinde de bahse konu su kaynağının devrinin yapılamayacağı ve alt kiracı alınamayacağı kesin olarak belirtilmiştir. Şayet protokolde yer almasaydı bile, yukarıda anlatıldığı üzere İhale Yönetmeliği’nin ihale yapılmasına yönelik düzenlenen amir hükümlerini etkisiz hale getirecek şekilde önce Belediyeye protokol ile kiralanması sonra üçüncü kişilere devrinin yapılması mümkün değildir.

Yine yukarıda bahsedildiği üzere yapılan protokol süresinin 31.12.2020 tarihinde sona erdiği ancak yeni protokole ilişkin yazışmaların yapılmasına rağmen 2021 yılı içerisinde protokol imzalanmadığı, kiralanın kaynağın teslim alınmadığı ve belediye tarafından 2021 yılı kira bedeli adı altında ödemelerin yapıldığı, söz konusu kaynağın üçüncü kişiler tarafından ticari olarak kullanımına göz yumulmaya devam edildiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak İdare tarafından kaynağın kullanımının denetlenerek, işgalinin ve protokol dışı üçüncü şahıslarca işletilmesinin engellenmesi, Menemen Belediyesi tarafından işlettilmesi düşünüüyorsa gerekli protokol işlemlerinin usule ve mevzuata uygun olarak, kurum hak ve menfaatlerini koruyacak şekilde, bir an önce tamamlanması, şayet belediye tarafından kiralanmayacak ve özel hukuk tüzel kişisince işletilecekse İdareye ait İhale Yönetmeliği’nin ilgili hükümlerine göre, her iki durumda da günün rayiçlerine uygun olarak kiralama işleminin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Hakediş Hazırlanmasında Yeterli Özenin Gösterilmemesi Sebebiyle Uygulama Sürecinde Sorunlar Yaşanması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde yüklenicinin sözleşme kapsamında yapmış olduğu işlerin karşılığı olarak ödemenin yapılabilmesi için gerekli olan ve çeşitli belge ve formların yer aldığı hakediş raporlarının, aksine hüküm olmadıkça aylık düzenlenmesi gerekirken bu kurala uyulmadığı, yüklenici tarafından 7,8 ayda yapılan işlerin tek hakedişe bağlandığı, bu durumun yüklenicinin iş programına uygunluğunun denetimi, fiyat farkı hesaplamaları vb. birçok konuda hesaplama ve kontrol zafiyeti ortaya çıkardığı görülmüştür.

04.03.2009 tarih 27159 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “hakediş raporları” başlıklı sekizinci bölümünde hakedişlerin nasıl düzenleneceği, neleri içereceği, düzenlenecek hakedişlerde hangi usullere uyulacağı detaylıca açıklanmıştır.

Şartname’nin “Geçici hakediş raporları” başlıklı 39’uncu maddesinin dördüncü fıkrasında;

“Hakediş raporlarının düzenlenmesinde aşağıdaki esaslara göre işlem yapılır:

a) Geçici hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenlenir. Yüklenici başvurmadığı takdirde idare, en çok üç ay içinde, tek taraflı olarak hakediş düzenleyebilir. Gelecek yıllara sari olmayan sözleşmelerde yaptırılan işler için, son hakediş raporu bütçe yılının sonuna rastlayan ayın yirminci günü düzenlenir.

b) İşe başlanıldığı tarihten itibaren meydana getirilen işler, yapı denetim görevlisi tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte ölçülür ve bulunan miktarlar sözleşmedeki esaslara uygun olarak hakediş raporuna dahil edilir.

...

ç) Düzenlenen hakediş raporunun işleme konulabilmesi için, yüklenici veya işbaşında bulunan vekili tarafından imzalanmış olması gereklidir. Yüklenici veya vekili, bildirilen günde, hakedişe esas ölçülerin alınmasında hazır bulunmazsa yapı denetim görevlisi ölçümleri tek başına yaparak hakediş raporunu düzenler ve yüklenicinin bu husustaki itirazları kabul edilmez. Hakediş raporu düzenlendikten sonra bir hafta içinde yüklenici raporu imzalamazsa yapı denetim görevlisi, hakediş raporunu idareye gönderir ve rapor yüklenici tarafından imzalanıncaya kadar idarede hiçbir işlem yapılmaksızın bekletilir. Yüklenici hakediş raporlarını zamanında imzalamamış olursa ödemede meydana gelecek gecikmeden dolayı hiçbir şikayet ve istekte bulunamaz.

d) Hazırlanan ve iki tarafça imzalanmış bulunan geçici hakediş raporu, tahakkuk işlemi yapılıncaya kadar, yetkili makamlar tarafından düzeltilebilir. Bu düzeltme sırasında eski rakam ve yazıların okunabilir şekilde çizilmiş olarak hakediş raporunda bulunması ve düzeltme yapan yetkililerin imzasını taşıması gereklidir. Ancak bu düzeltmeler yeniden sayfa düzenlemeyi

gerektirecek ölçüde fazla ise, esas sayfa üzerinde düzeltmenin yapıldığına ilişkin açıklama bulunmak şartı ile, yeniden ayrı bir sayfa düzenlenip hakediş raporuna eklenir

....

g) Gerek bu madde hükümlerine göre geçici hakediş raporlarının, gerekse 40 ncı madde hükümlerine göre kesin hesapların ve kesin hakediş raporunun hazırlanması ve gerekli ölçmelerin ve bunlarla ilgili diğer hizmetlerin yapılması için yüklenici, yeterli sayıda işçi ve personeli bedelsiz olarak yapı denetim görevlisinin emrine verir.” denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine her ayın ilk 5 günü, eğer yüklenici başvurusu olmazsa en çok üç ay içerisinde idarece yapılabilecektir. Hakedişler düzenlenirken yüklenici tarafından yapılan iş miktarları görevlilerce ölçülecek ve karşılıklı imza altına alınarak mutabakat sağlanacaktır.

Hakediş hazırlama sürecinde yüklenicinin gerçekleştirdiği imalatlar projesine uygun olarak ölçülerek miktarlar bulunur, yeşil defterde önceki hakediş miktarları ile bu hakedişte girilen miktarlar toplanarak kümülatif iş miktarları bulunur, yapılan işler listesinde yeşil defterden gelen miktarlar ile sözleşme birim fiyatları çarpılarak yapılan iş tutarı elde edilir, fiyat farkı verileceği belirtilen işlerde fiyat farkı hesabı yapılır, yapılan işin tutarı ve fiyat farkı toplanarak hakediş tutarı elde edilir ve bu tutar üzerinden KDV hesaplanarak tahakkuk tutarı elde edilir. Bu hakediş için yükleniciden kesilecek tutarlar (damga vergisi, gelir kurumlar vergisi, geçici kabul kesintisi, cezalar vb.) tahakkuk tutarından düşülerek yükleniciye ödenmesi gereken tutar hesaplanır.

Ancak İdarenin yapım ihalelerinde hakedişlerin belirli bir düzen içerisinde hazırlanmadığı, yüklenici tarafından hazırlanmayan hakedişlerin en geç 3 ay içerisinde idarece hazırlanması gerekirken bu kurala uyulmadığı, bazı ihalelerde yüklenici tarafından 8 ay boyunca yapılan işlerin tek hakedişe bağlandığı, yine sözleşme süresi 1 yıl olarak belirlenen ihalede 12 adet hakediş düzenlenmesi gerekirken 2 hakediş ile yapım sürecinin sona erdirildiği görülmüştür.

Yukarıda bahsedilen durum çeşitli sakıncalar ve zafiyetler doğurmakta ve idareyi zor durumda bırakabilmektedir. Bilindiği üzere yükleniciler sözleşme imzalandıktan sonra 10 gün içerisinde hazırladıkları iş programlarını idareye sunacaklardır. İdare bu iş programları ve yapılan iş miktarını gösteren hakedişler üzerinden işin gidişatını kontrol edecek ve işin programa uygun yapılmasını sağlayacaktır.

Yine fiyat farkı ödemeleri iş programı ve hakedişlerde ölçümü yapılan iş miktarı arasındaki orantıya göre hesaplanacaktır. Hakedişler arasındaki sürenin uzatılması neticesinde aylar itibariyle yapılan iş miktarları bilinmediği için ve iş programlarında revizeler yapıp yeni iş programları devreye koyulduğu için fiyat farkı hesabının yapılması imkânsız hale gelmektedir.

Örneğin; iş programına göre her ay 100.000,00 TL’lik iş yapılarak 12 ayda bitirilmesi gereken bir yapım işinde yüklenici ilk ay 400.000,00 TL’lik iş yapar ise TÜİK tarafından o aya ilişkin açıklanacak veriler üzerinden 400.000,00 TL için fiyat farkı ödenecektir. Ancak hakediş hesaplaması yapılmaz ve 7’nci ay itibariyle düzenlenecek hakedişte iş programına uygun olarak her aya 100.000,00 TL fiyat farkı ödemesi hesaplanacak ve fiyat farkının temel mantığı olan işin yapıldığı aya ilişkin fiyat farkı ödemesi kuralı uygulanamayacaktır. Bu durum kurum kaynaklarının zarara uğratılmasına sebebiyet vermekle birlikte aylar itibariyle yapılan iş miktarı bilinmediği için hesaplama yapılması da mümkün olmamaktadır. Yine bu süreler içerisinde iş programlarında değişikliğe gidildiyse hesaplama tamamen imkânsız hale gelmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince hakedişlerin mümkün olduğunca düzenli hazırlanması, aylık yapılamıyorsa bile en geç 3’üncü ay itibari ile idarece hesaplamanın yapılması, iş programının ve yapılan işin idarece kontrol ve takibinin aksatılmaması gerekmektedir.

BULGU 13: Harcama Yetkilisi ve Mutemetlerine Verilen Avansların Mevzuata Uygun Olmaması ve Amacı Dışında Kullanılması

İdarenin muhasebe kayıtlarında yapılan incelemelerde; acil ihtiyaçlar için kullanılması öngörülen avansın mevzuatın öngördüğünün aksine, ihtiyaca bakılmaksızın mutemetlerin nam ve hesabına düzenli olarak yatırıldığı ve öngörülen kapsam ve amaçlar dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Ön ödeme” başlıklı 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 Yönetmeliği’nin çeşitli hükümlerinde ise ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin detaylı hükümlere yer verilmiştir. Söz konusu Yönetmelik’in “Ön Ödemeler” başlıklı 123’üncü maddesinde;

“Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeniğin saklı tutulması kaydıyla; ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi giderler ve her yıl merkezi 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 maddesinin b bendinde;

“... 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 aşmаса 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.” 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 ve zorunlu giderlerin yerine getirilmesi için öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Ancak İdarenin avans kullandırma yöntemi, acil ihtiyaçların karşılanmasından ziyade rutin bir uygulama haline dönmüştür. Çekilen avans tutarlarının hangi ihtiyaç için gerekli olduğuna ödeme emri ve eki belgelerde yer verilmemiştir. Dolayısı ile avans tutarları kapatılırken tek bir avans için farklı tarihlerde ve farklı konularda gerçekleştirilmiş işlere ilişkin birden fazla fatura sunulmuştur. Yine yayınlanan parasal limitleri aşan miktarda mal ve malzeme tedariki yapılacaksa, aynı konuda birden fazla kişiye avans verilerek, farklı mutemetler üzerinden parça parça alımların yapıldığı ve öngörülen parasal limitin dolaylı olarak aşıldığı anlaşılmıştır.

İdare tarafından 218 adet mutemet görevlendirilmiş ve bu mutemetler üzerinde sürekli olarak avans bulunmasına imkân verilmiştir. Mutemetler tarafından zebra perde, evrak imha makinası, çay makinası, oto şampuan gibi aciliyeti gerekçelendirilemeyen alımlar yapılmakla birlikte, bu alıma ilişkin evraklar idareye sunulduğunda, avansın kapatıldığı gün veya ertesi gün aynı kişilere yeniden avans açılmıştır. Bu durum idarenin nakit tutarını olduğundan düşük gösterdiği gibi çeşitli risklerde doğurmaktadır. Kişiler üzerinde sürekli olarak idareye ait nakdin taşınması ve anlık idare ihtiyaçları için kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer verilen gerekçelerle idare tarafından avans uygulamasının mevzuatta belirtilen usullere uygun hale getirilerek yalnızca gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için kullanımının sağlanması, avans verilmeden önce hangi iş için avansa ihtiyaç duyulduğunun avans olurunda yer alması ve avans kapatma işlemlerinin de bu olura uygun olması ve genel avans kullanımının sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 14: Yapım İhalelerinde Yönetmelik ve Şartname Hükümlerine Aykırı Olarak Kusurlu İmalatlara İzin Verilmesi

İdare yapım ihaleleri üzerinde yapılan incelemelerde; İdare tarafından ihale edilerek yüklenicilerce yapımı gerçekleştirilen bazı alt yapı yapım ihalelerinde Yönetmelik ve ihale dokümanında belirtilen hükümlere aykırı olarak kazıdan çıkan malzemenin geri dolgu malzemesi olarak kullanıldığı, asfalt kesme makinası ile kesilmesi gereken alanlarda elle kesim

işleminin yapıldığı, moloz atıkları kaldırma görevi yüklenicide olmasına rağmen iş sahasında moloz atıklarının bırakıldığı, bazı alanlarda emniyet tedbirlerinin alınmadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediye Meclisinin, 14.03.2016 tarih ve 05.242 sayılı kararı ile çıkarılan AYKOME Uygulama Yönetmeliği'nin "Müeyyideler" başlıklı 22'nci maddesinde:

" ...

5. *Çalışmalarda asfalt kesme makinası kullanılması zorunludur. Kullanılmadığı takdirde, Belediye Meclisince her yıl belirlenen cezai bedel tahsil edilir.*

6. *Kazılardan çıkarılan malzemeler yeniden dolgu malzemesi olarak kullanılamaz. Açılan tranşeler Yönetmelik madde 26'da belirtilen stabilize malzeme ile sıkıştırılarak doldurulur. Uygun olmayan dolgu malzemesi kullanılması halinde, söz konusu dolgu malzemesi tranşeden çıkarılarak, yerine uygun stabilize malzemenin sıkıştırılarak doldurulması sağlanır ve Belediye Meclisince her yıl belirlenen cezai bedel tahsil edilir.*

7. *Kazılardan çıkacak toprak ve molozlar yolda veya yaya kaldırımlarında bekletilmeksizin AYKOME tarafından belirlenen moloz döküm alanlarına dökülür. (Kazıdan çıkan molozlar kaldırıldıktan sonra tranşe çevresi ıslatılarak süpürülür ve temizlenir) Buna uyulmadığı takdirde, inşaat artıkları Büyükşehir Belediyesince kaldırılıp masraf ilgili mevzuat hükümlerince ilgili kişi veya kurumlardan alınır.*

8. *Çalışmalar esnasında trafik ve yol emniyet tedbirleri, belirlenen esaslara göre alınacaktır. Tedbirlerin alınmadığı işaret ve işaretlemeler ile bilgilendirme levhalarının olmadığı tespit edildiğinde, çalışma durdurulur ve Belediye Meclisince her yıl belirlenen cezai bedel tahsil edilir." denilmektedir.*

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerinden yapılacak asfalt kesme işlemlerinde makine kullanılmasının zorunlu olduğu, çıkarılan kazı malzemelerinin dolgu olarak kullanılamayacağı, moloz atıklarının çalışma sahasından uzaklaştırılması gerektiği anlaşılmaktadır. Aksi durumda cezai yaptırımların uygulanması kaçınılmazdır.

Yine İdare tarafından ihale edilen işlerin ihale dokümanlarında yukarıda yer alan hükümler baz alınarak çeşitli düzenlemeler yapılmış ve müeyyideler konulmuştur. Yapım işine ait ihale dokümanlarından İnşaat İşleri Birim Fiyat Tarifleri'nden "Stabilize malzeme ile geri dolgu yapılması" pozunda:

“Birim fiyata; Projesi, çizimler ve Teknik Şartname Bölüm 2A, 2A-12 uyarınca, yol kaplaması alt kotu(mevcut yol kaplaması asfalt olduğu taktirde, tranşe betonu alt kotu, parke olması durumunda yol seviyesi üst kotu) ile B sınıfı yataklama üst kotu arasında, hendeğin tamamına granüler dolgu malzemesinin (granül kırmataş veya çakıl) temini, iş yerine kadar nakli, depolanması, su çekilmesi, hendek dışına tahliyesi, malzemenin serilmesi, sulanması(nemlendirilmesi) ve kompaktörle sıkıştırılması, üst kaplamanın eski haline getirilmesinden sonra 1(bir) yıllık süre içinde tranşenin çökmesi durumunda eski haline getirilmesi”,

“Zemin ıslahı yapılması (Ø200’lük hatlar)” pozunun tarifinde ise:

“Birim fiyata; Kazı yapılması, kazıdan çıkan her türlü artık malzemenin depoya taşınması, AYKOME ve/veya ilgili belediyesi ve/veya ilgili kurum tarafından belirlenen döküm sahasına taşınması ve varsa döküm bedeli, geotekstilin temini, hendek tabanına indirilerek serilmesi, üzerine Teknik Şartname Bölüm 2A-12’de tanımlanan gradasyonlu kırmataşın yerleştirilerek sıkıştırılmasından sonra geotekstil ile bohçalanması, dikilmesi veya 50cm bindirme yapılması” tanımlamalarına yer verilerek fiyatlara geri dolgu malzemelerinin niteliği detaylı olarak belirtilmiş ve bu niteliklere uygun olarak işlerin yapılması zorunlu tutulmuştur. Bu hükümlere göre yükleniciler kazıdan çıkan malzemeleri geri dolgu olarak kullanamayacak ve teklif birim fiyata dahil edilen ve yukarıda tanımlaması yapılan pozlara uygun granüler dolgu malzemesi (granül kırmataş veya çakıl) ile gerekli dolgu işlemlerini yapacaklardır.

Ayrıca ihale dokümanlarında yüklenicilerin gerekli güvenlik önlemlerini almakla sorumlu oldukları ve kazıdan çıkan malzemelerin Büyükşehir Belediyesi depolama sahalarına taşınmakla yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

Ancak Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye yazılan yazılardan ve yapılan işlere ilişkin çekilen resimlerden İdareye ait yapım işlerinin bazılarında kazıdan çıkarılan malzemenin geri dolgu olarak kullanıldığı, bazı noktalarda asfalt kesme makinalarının kullanılmadığı yine bazı işlerde güvenlik önlemlerinin alınmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum İdare açısından maddi kayıplara yol açmakta, çeşitli cezai müeyyidelerle karşılaşılmasına, il çevresinde kirliliğe ve Belediye sınırları içerisindeki asfaltların daha çabuk çökme ve yıpranmasına sebep olmaktadır.

Yukarıda açıklanan sebeplerle İdarenin zarara uğratılmaması ve çevre güvenliğinin temini ve çevre kirliliğinin önlenmesi adına İZSU’nun ilgili birimlerinin yapım işlerinde daha

dikkatli ve özenli davranarak işlerin Yönetmelik ve ihale dökümanında yer alan hükümlere uygun yerine getirilmesini temin etmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İdarenin Faaliyetleri İçin Bankalardan Kullanmış Olduğu Kredilere Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi Ödemesi

Yapılan incelemelerde; idarenin faaliyetleri gereği zaman zaman ihtiyaç duyduğu bankalardan kullandığı kredilere ilişkin 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’a aykırı olarak banka ve sigorta muameleleri vergisi bedellerinin İZSU bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu’nun 28’inci maddesinde “*Banka ve sigorta şirketlerinin 10/6/1985 tarihli ve 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanununa göre yaptıkları işlemler hariç olmak üzere, her ne şekilde olursa olsun yapmış oldukları bütün muameleler dolayısıyla kendi lehlerine her ne nam ile olursa olsun nakden veya hesaben aldıkları paralar banka ve sigorta muameleleri vergisine tabidir.*” denilerek verginin konusu açıklanmıştır.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Muafiyetler” başlıklı 21’inci maddesinde ise bu konu; *İSKİ’nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır.*” şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Madde hükmünde, 2560 sayılı Kanun’a tabi su idarelerinin işlem ve faaliyetleri ile ilgili her türlü vergiden muaf olduğu açıkça belirtilmiş olup 6802 sayılı Kanun’da muafiyet ve istisnalara ilişkin düzenlemelerin yalnızca bu Kanun’da düzenlenmesi gerektiği yönünde özel bir hüküm de bulunmamaktadır.

İdarenin Kanun’la verilen görevlerini yerine getirebilmek için temin ettiği kredilere ilişkin vergi ödemesi yapılmış olup bu konuda 2560 sayılı Kanun’da belirtilen muafiyet hükmü kapsamında hareket edilmemiş, bu konuda Gelir İdaresi Başkanlığının ilgili birimlerine herhangi bir görüş sorulmamıştır. Vergi mevzuatı konusunda yetkili kurumlardan görüş alınarak muafiyet konusunda uygulamada yaşanan güçlükler giderilmeli ve İdarenin muafiyet imkânına sahip olduğu durumlarda mükellefiyet tesis edilmesi engellenmelidir.

BULGU 16: İdarenin Hatalı Uygulama Nedeni ile Karşılıksız Olarak Büyükşehir Belediyesine Borçlandırılması

5216 Sayılı Kanun'un 23/j maddesi uyarınca İZSU tarafından İzmir Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken gelirlere ilişkin yapılan hatalı hesaplamanın 2016 yılında fark edilerek düzeltilmesine ve 2016 yılı ve sonrasında mevzuata uygun işlem yapılmasına rağmen, geçmişte yapılan hatalı kayıtların düzeltilmediği ve bu sebeple İZSU'nun Büyükşehir Belediyesine karşı halihazırda 102.460.150,23 TL borçlu görüldüğü anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir Belediyesi'nin Gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (j) bendinde; *"Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler"* hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm gereği Büyükşehir Belediyesi'nin bağlı kuruluşu olan İZSU'nun her yıl bütçe kesin hesabında ortaya çıktığı takdirde bütçe uygulama sonuçları hesabının fazlalığını yani bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki bütçe geliri lehine oluşan fazlalığı, İzmir Büyükşehir Belediyesine aktarması gerekmektedir. Ancak İZSU tarafından 800 ve 830 hesap kodlarında yer alan bütçe geliri ve bütçe gideri hesapları kullanılması gerekirken 600 ve 630 hesap kodlarında yer alan gelir gider hesapları kullanılarak aslında gelir ve gider arasında fazlalık oluşmamasına rağmen Büyükşehir Belediyesine borçlanılarak muhasebe kaydı yapılmıştır. Muhasebe kayıtlarına istinaden zaman zaman ödemeler yapılmış zaman zaman karşılıklı mahsuplaşma yoluna gidilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce, bu konuda görüş isteyen Su ve Kanalizasyon İdaresine konu ile ilgili tereddütlerin giderilmesi için 2010 yılında yazılan B.07.0.MGM.020/640/01 sayılı cevabi yazıda; söz konusu mevzuat hükmü uygulanırken bütçe kesin hesabının kriter alınacağı; *"Bilindiği üzere, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun 23 üncü maddesinin (j) bendinde, "Bağlı Kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler". hükmü yer almaktadır. Söz konusu hükümden 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı'nda alacak kayıtlı bulunan tutarın aktarılamayacağı, kesin hesapta bütçe uygulama sonuçları hesabının fazlalığının yani bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasında bütçe geliri lehine oluşan fazlalığın aktarılması gerektiği anlaşılmaktadır."* denilmek suretiyle, açıkça belirtilmiştir.

Bahsi geçen hatalı uygulamanın temel sebebi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 5018 sayılı Kanun'dan önce yürürlüğe girmesinden kaynaklanmıştır. Bu hatalı uygulamalar belirli bir süre ülke genelinde su ve kanalizasyon idareleri tarafından yapılmış ve

zamanla Sayıştay denetimleri ve ilgili kurumların görüş, öneri yazıları ile düzeltilerek ülke genelinde yeknesaklık sağlanmıştır. Bu düzeltme işlemlerine paralel olarak İZSU idaresi de hatalı uygulamadan vazgeçerek sonraki yıllarda bütçe gelir ve gider hesaplarını ve aradaki farkı hesaplamaya dahil etmiştir. Ancak her ne kadar yapılan hatalı uygulama geleceğe yönelik düzeltilmişse de geçmişe yönelik düzeltme kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Geçmiş yıllara ilişkin daha önce hesaplanan ve kayıtlara alınan 397.645.630,78 TL'nin aslında herhangi bir dayanağı olmamasına rağmen idarenin borcuymuş gibi İZSU tarafından ödenmesi Belediyece talep edilmiştir. Kurum tarafından da bu borç zaman zaman alacaklara mahsup edilmiş veya nakit olarak ödemeler yapılmıştır. 2021 yılı içerisinde İdare tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenen 17.500.000,00 TL'nin dayanağı bulunmamaktadır. Yapılan mahsuplaşmalar ve ödemeler neticesinde 2021 yılı sonunda İZSU'nun 102.460.150,23 TL borçlu olduğu görülmektedir.

Yukarıda belirtilen sebeplerle İZSU ve BŞB'nin iki farklı bütçeye ve gelir gider kalemine sahip kuruluşlar olduğu göz önüne alındığında ödenen veya mahsup edilen bu rakamlar kamu zararına yol açabilecektir. Yine İZSU'nun ödeme dengesini sekteye uğratabileceği ve kurum maliyetlerinin artmasına sebebiyet verecektir. Belirtilen sebeplerle dayanağı olmayan 102.460.150,23 TL'lik borcun silinmesi ve hatalı uygulamanın sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 17: Abonelere Yapılan Borç Taksitlendirme Uygulamasına İlişkin Koşulların Belirlenmemiş Olması

İdare abone alacaklarının taksitlendirilmesinde, taksitlendirme koşullarına ilişkin gerekli düzenlemenin yapılmadığı görülmüştür.

15.05.2015 tarih ve 04/10 sayılı Genel Kurul Kararı ile yürürlüğe konulan İZSU Tarifeler Yönetmeliği'nin "Abonelerden alacakların taksitlendirilmesi" başlıklı 43'üncü maddesinde;

"İdare abone alacaklarını taksitlendirebilir. Taksitlere İZSU Yönetim Kurulu tarafından tespit edilen faiz oranları uygulanır. Taksitlendirme koşullarını ve şeklini belirlemeye Genel Müdür yetkilidir.

Doğal afet, harp, sıkıyönetim, salgın, terör ve mücbir sebep hallerinde taksitlendirme yapılır.

İdarenin kusuru sonucu bir aydan fazla çıkan tahakkuklar için dönemini geçmemek şartıyla faizsiz taksit yapılabilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Yer verilen Yönetmelik hükmüne göre taksitlendirmenin belirli hallerde yapılabileceği ve taksitlendirme şekil ve koşullarını belirlemeye Genel Müdürün yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

İdare uygulamasında 1.500,00 TL kadar olan alacakların şube müdürleri, 1.500,00 TL üzeri alacakların ise abone işleri daire başkanının onayı ile gerçekleştirildiği görülmüştür. Ancak, fiili uygulama bu yönde olmakla birlikte taksitlendirmeye ilişkin Yönetmelik’te öngörüldüğü biçimde şekil ve şartların belirlenmediği, dolayısıyla kişiye özel ve keyfi uygulamanın yapıldığı görülmüştür.

İdare tarafından 2021 yılı döneminde toplam 1.039.249,46 TL tutarındaki alacağın taksitlendirildiği, taksitlendirilen alacaklar için toplam 233.505,16 TL peşinat alındığı, 255.648,77 TL’sinin hâlen ödenmediği ve bahsi geçen alacakların 2 taksitten 15 taksite kadar bölünerek taksitlendirildiği görülmüştür.

Ancak taksitlendirmeye ilişkin şekil ve şartların objektif ölçütlere dayalı olarak belirlenip uygulanabilmesi için taksitlendirmenin parasal tutarı, sayısı, yetkili makamlar, istenecek ilave bilgi veya belgeler, taksitli ödemelere uygulanacak faiz oranları, bozulması durumunda yapılacak işlem ve uygulamalar gibi önemli sayılabilecek birçok unsurun belirlenmiş olması, kurum çalışanları ve aboneler bağlamında suistimale açık keyfi uygulama ve taleplerin önüne geçilmesi açısından gereklidir.

İdare hukukunda, “hukuki güvenlik veya hukuki istikrar ilkesi”; “mevzuat ile öngörülen hareket gerçekleştiğinde kendilerine uygulanması gereken mevzuatın ya da hukuksal uygulamanın neler olduğunu öngörebilme ve kendi davranışlarının bu duruma göre ayarlayabilme olanağına sahip olma” olarak tanımlanmıştır. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması gereklidir.

İdare alacaklarının tahsil kabiliyetinin artırılması, pandemi süreci ve buna bağlı oluşan ekonomik koşullar göz önünde bulundurulduğunda; sıklıkla kullanılabilecek bir araç ve aboneler açısından önemli bir uygulama olan taksitlendirme işleminin ilgili Yönetmelik’te öngörüldüğü üzere şekil ve şartlarının belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 18: İlçe Şube Müdürlüklerinde Taşınır Sistemine Kayıtlı Olmayan Depoların Olması ve Bu Depolarda Taşınır ve Muhasebe Sistemine Dahil Olmayan Taşınırların Bulunması

İdarenin ilçe şube müdürlüklerinde muhasebe sistemine kayıtlı olmayan ve taşınırların muhafaza edildiği birtakım ambarların bulunduğu ve bu ambarlarda bulunan taşınırların kurum taşınır otomasyonunda ve muhasebe kayıtlarında yer almadığı, bu ambarların bir kısmında güvenlik görevlisi ve kamera olmadığı, yine merkezde bulunan bazı idare depolarına bağlı ambarların bulunduğu ve bu ambarlarda kamera ve güvenlik görevlisi olmasına rağmen taşınır kayıt kontrol yetkilisi olmadığı görülmüştür.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde “*Bu Yönetmeliğin amacı, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir,*” denilmektedir.

İlgili Yönetmelik’in “Taşınırların kaydı” başlıklı 12’nci maddesinde;

“(1) Kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur. Her bir kaydın belgeye dayanması şarttır.

(2) Bu çerçevede;

a) Önceki yıldan devren gelen taşınırlar ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırlar,

b) Taşınırlardaki kayıp, fire, yıpranma ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmalar,

c) Sayım sonucunda ortaya çıkan fazlalar, miktar ve değer olarak kayıtlara alınarak takip edilir.”

Yönetmelik’in “Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu” başlıklı 13’üncü maddesinde;

“(1) Taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine

devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşının ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir.

(2) Giriş ve çıkış kayıtları Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılır. Giriş ve çıkış kayıtlarında;

a) Satın alma suretiyle edinme ve değer artırıcı değişiklik hallerinde maliyet bedeli,

b) Bedelsiz devir, kullanılamaz hale gelme, yok olma ve hurdaya ayrılma hallerinde kayıtlı değeri,

c) Bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırlarda; bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değer, esas alınır.

(3) Değer tespit komisyonu, harcama yetkilisinin onayı ile taşınır kayıt yetkilisinin ve işin uzmanının da katıldığı en az üç kişiden oluşturulur. Komisyon değer tespitinde ticaret odası, sanayi odası, borsa, meslek kuruluşları, ilgili diğer kuruluşlardan veya aynı nitelikteki taşınırı satın alan idarelerden ve fiyat araştırması sonuçlarından yararlanabilir. (2)

(4) Satın alma suretiyle edinilen taşınırların maliyet bedelinin tespitinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümleri uygulanır. Faturada çeşitli taşınırlar için topluca gösterilmiş giderler olması durumunda, giderler taşınırların alış bedelleri ile orantılı olarak paylaştırılır. Taşınırlar faturada kayıtlara esas olacak şekilde çeşitleri itibarıyla ayrı ayrı gösterilir.” şeklinde hükümler mevcuttur.

Bu hükümler çerçevesinde idarenin tüm taşınırlarının taşınır sistemine kayıtlı olması gerektiği belirtilerek kayıtların zamanı ve bedellerine ilişkin hükümler ilgili maddelerde detaylı olarak açıklanmıştır.

Ancak yerinde yapılan incelemelerde kurumun merkez deposuna gidilmiş ve ambar kayıtlarında yer alan taşınmazların tamamının depoda olmadığı görülmüştür. Taşınırların bir kısmının merkez ambarın altında “koltuk altı ambar” diye adlandırılan alt ambarlarda bulunduğu, bu ambarlara taşınır kayıt kontrol yetkilisi atanmadığı ancak ambarda güvenlik görevlilerinin bulunduğu ve kamera kayıtlarının tutulduğu görülmüştür. Uygulamada ise merkez ambardan ihtiyaç duyulan malzemeler için ambar yetkilisinin gerekli malzeme çıkış evrakını düzenlediği ve bu evraka istinaden ilgili kişilerin koltuk altı ambara giderek orada

yetkilisince imzalanmış evrakı güvenlik görevlisine göstererek taşınmazları teslim aldığı anlaşılmıştır. Ancak fiiliyatta oluşturulan bu alt ambarlar Taşınır Mal Yönetmeliği'ne aykırılık oluşturmaktadır. İlgili alt ambara ayrı bir ambar kodu verilerek o ambara da taşınır yetkilileri atanmalı ve iki ambar arasındaki malzeme devirleri devir fişi ile yapılarak süreç yürütülmelidir.

Ayrıca yapılan incelemelerde, ilçe şube müdürlüklerinde muhasebe sistemine kayıtlı olmayan ve taşınırların muhafaza edildiği birtakım ambarların bulunduğu, bu ambarlarda herhangi bir güvenlik görevlisinin veya kamera kaydının olmadığı, etrafının çit ile çevrilerek İZSU'ya ait olduğuna ilişkin bilgilendirme yazısı yazıldığı, burada yer alan taşınırların muhasebe kayıtlarında yer almadığı ve yapılan aktif işler için depodan çıkışı yapılarak malzemelerin buraya taşındığı, ihtiyaca istinaden ilgililerin giderek ambardan malzemeleri kendilerinin aldığı görülmüştür.

Sonuç olarak hem merkezde hem de ilçelerde İdare adına kayıtlı depoların dışında alternatif malzeme stoklama sahalarının oluşturulmaması, şayet bu ihtiyaç bir zorunluluktan kaynaklanıyorsa bu depolara da ambar kodu ve taşınır kayıt kontrol yetkilisi atanarak nakledilecek malzemelerin birimler arası devir usulüne uygun olarak aktarılması gerekir. İdareye ait taşınırlar ancak taşınır kayıt kontrol yetkililerince hazırlanacak ve ilgili taşınırın giriş çıkış bilgilerini gösterecek taşınır işlem fişleri ile ilgililerine teslim edilmelidir.

BULGU 19: Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı Verilen İşletmelerin Denetimlerinde Numune Alınmaması

İZSU Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği kapsamında bağlantı kalite kontrol ruhsatı verilen endüstriyel atıksu üreten işletmelerin rutin denetimlerinde numune alınmaması nedeniyle, kanalizasyon sistemine deşarj edilen atıksuların izleme ve kontrollerinin eksik yapıldığı görülmüştür.

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

Anılan Yönetmelik'in "Belgeleme Yükümlülüğü ve Denetim Esasları" başlıklı 16'ncı maddesinde;

- Bağlantı kalite kontrol ruhsat belgesinde belirtilen hususlara aynen uymak üzere, atıksularını veya ön arıtma tesislerinin çıkış sularını bu ruhsat belgesinde belirtilecek aralıklarla, numune almak veya ölçüm yapmak suretiyle kontrol etmek, atıklarının özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak saptamak ve bu hususu ruhsat belgesinde istenildiği düzende belgelemekle yükümlü oldukları, bu belgelerin istenen aralıklarla raporlar halinde İZSU'ya verileceği,

- İZSU'nun izne tabi atıksu tesislerinde uygun gördüğü aralıklarda ve düzende bizzat örnek almak, ölçüm yapmak veya yaptırmak suretiyle 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 12'nci ve 26'ncı maddeleri uyarınca atıksu niteliğinin uygunluğu ve tanzim edilen belgelerin doğruluğunu denetleyeceği, bir defalık veya periyodik su numunesi alma hakkına sahip olduğu, denetimler sonucunda tespit edilen noksanlıkları mal sahibi veya kullanıcının itirazsız gidermek mecburiyetinde olduğu, hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Kontrol Düzeni" başlıklı 17'nci maddesinde;

"Atıksu üreten kurum, kuruluş ve işletmelerin atıksu bağlantısı yerinde veya arıtma tesisi çıkışında kolayca ulaşabilen ve çalışmaya müsait bir kontrol bacası inşa edilir. Kontrol bacasının projesi ve tipi bir plan üzerinde gösterilerek İZSU'nun bilgisine sunulur. İZSU'nun gerekli gördüğü kurum, kuruluş ve işletmelerin deşarj yerinde veya ön arıtma tesisi çıkışında kayıt yapabilen sayaç, debi ölçer ve debi ile orantılı kompozit numune (karma numune) alma cihazının bulundurulması ve bu cihazların sürekli olarak çalışır durumda tutulması zorunludur.

Kontrol ve belgeleme yükümlülüğü ile ilgili madde 16'daki belgelerin bu cihazla alınan numunelerden yararlanarak hazırlanması gereklidir. Bu cihazların tercihen kontrol bacasına monte edilmiş olması istenir. Kontrol düzeninin yakalayamayacağı ani dökülme ve deşarjların olabileceği kaynaklar için İZSU ilave önlemler belirtir. Bu önlemlere ilişkin ayrıntılı bilgi, Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı Belgesinde yer alır." denilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'e dayanılarak çıkarılan İZSU Atıksu Yönergesi'nin 8'inci maddesinin beşinci fıkrasında;

"önemli ve önemsiz işletmelerin rutin denetimleri aşağıdaki esaslar ve zaman periyodlarında yürütülür.

Debi (m ³ /gün)	İZSU Genel Müdürlüğü tarafından denetime esas asgari numune alma sıklığı
----------------------------	--

≤ 50	<i>Yılda bir kez</i>
51-200	<i>Üç ayda bir kez</i>
201-1000	<i>Ayda bir kez</i>
1000-10.000	<i>15 günde bir kez</i>
>10.000	<i>Haftada iki kez</i>

” hükmü yer almaktadır.

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

Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığınca bağlantı kalite kontrol ruhsatı verilen işletmelerin 2021 yılında yapılan denetimlerine ilişkin liste ve tutanakların incelenmesi neticesinde;

- Arıtma Tesisi olan İşletmelerde 405 denetimden 163’ünde numune alınmadığı,
 - Basit Önlem tesisi olan İşletmelerde 34 denetimden 27’sinde numune alınmadığı,
 - Projeli Önlem Tesisi olan İşletmelerde 999 denetimden 721’inde numune alınmadığı,
- görülmüş olup yapılan rutin denetimlerin yaklaşık %35’inde numune alındığı geri kalan denetimlerde çeşitli nedenlerle numune alınmadığı için atıksu analizi yapılmadığı dolayısıyla endüstriyel atıksularını kanalizasyon sistemine deşarj eden işletmelerin atıksularının standartlara uygunluğunun denetlenmediği tespit edilmiştir.

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

BULGU 20: Bazı Endüstriyel Atıksu Üreten İşletmelerin Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

İZSU Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği kapsamında endüstriyel atıksu üreten işletmelerden bazılarının bağlantı kalite kontrol ruhsatı almaksızın faaliyette

bulundukları, dolayısıyla endüstriyel atıksuların kontrolsüz bir şekilde kanalizasyon şebekesine akıtıldığı tespit edilmiştir.

İZSU Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde endüstriyel atıksu: *"Endüstrilerden, imalathanelerden, küçük ticari işletmelerden ve küçük sanayi sitelerinden kaynaklanan evsel atıksu haricindeki her türlü üretim ve yıkama sonucu oluşan sulardır."*, bağlantı kalite kontrol ruhsat belgesi ise *"İZSU tarafından düzenlenen ve endüstriyel atıksuların kanalizasyon şebekesine bağlanma ve / veya alıcı ortama boşaltma koşullarını belirleyen belgedir."* şeklinde tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Şehir Atıksu Altyapı Tesislerinden Yararlanma ve Alıcı Ortama Boşaltma Koşulları" başlıklı 8'inci maddesinde; *"Üzerinde endüstriyel faaliyette bulunan taşınmazlar için madde 11'de belirtilen deşarjla ilgili yasaklar ve kısıtlamalara uyulması ve İZSU'nun onayının alınması koşuluyla, atıksuların atıksu sistemine bağlanmasına izin verilir. İzin koşulları endüstriyel atıksu kaynakları için İZSU'ca verilecek Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsat Belgesi ile belirlenir."* denilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Kanalizasyona Bağlantı Ruhsatı ve Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsat Belgesi" başlıklı 9'uncu maddesinde;

- Endüstriyel atıksu bağlamak ve boşaltmak suretiyle kanalizasyon şebekesinden yararlanılması veya alıcı ortama deşarjı İZSU'nun yazılı onayına bağlı olduğu ve onay koşullarının BKK Ruhsatında belirleneceği,

- Yeni kurulacak her endüstriyel atıksu kaynağının İZSU'dan alacağı başvuru formunu doldurup bildirimde bulunmak zorunda olduğu, başvuru formu incelenip değerlendirildikten sonra o tesisin atıksuyu için bir BKK Ruhsatı düzenleneceği,

- Verilen ruhsat belgesinde endüstriyel atıksu deşarjlarının hangi koşullarla kanalizasyon şebekesine verilebileceği, atıksularda aranılacak özellikler, eğer gerekli ise ön arıtma koşulları, ön arıtma işlemi sonucunda oluşacak çamurun uzaklaştırılma esasları, kontrol düzeni ve belgeleme yükümlülüğü ile ödenecek "Kirlilik Önlem Payı" esasları ayrıntılı olarak belirtileceği,

- Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte faaliyette olan atıksu üreten endüstriyel tesislerin ruhsata esas olacak başvuru formunu en geç 6 (altı) ay içinde izin için başvurmak zorunda olduğu,

- BKK Ruhsatlarının üçer yıllık süreler için geçerli olduğu ve her süre bitiminde İZSU'nun koşulları yeniden incelemek suretiyle izinleri yenileyeceği, ifade edilmiştir.

Yer verilen Yönetmelik hükümlerince endüstriyel atıksularını kanalizasyon sistemine veya alıcı ortama deşarj eden işletmelerin BKK ruhsatı almak zorunda olduğu açıkça belirtilmiştir. Her bir işletme bazında kanalizasyon sistemine deşarj edilen atıksu miktarı, kirliliği, ön arıtma gerekip gerekmediği gibi hususlar BKK ruhsatının içeriğini oluşturmaktadır. Aksi durumda yani bahse konu ruhsat olmadan faaliyette bulunan işletmenin kanalizasyon sistemine deşarj ettiği atıksuyun miktarı, cinsi, özelliği, kirliliği, ön arıtma gerekip gerekmediği gibi hususlar denetlenememekte ve buna yönelik kontroller açısından risk oluşturmaktadır.

İdarenin Abone Bilgi Yönetim Sistemi üzerinden yapılan incelemede anılan Yönetmelik hükümlerine göre endüstriyel atıksu kaynağı olabilecek abone tiplerinden “Fırın Hamam Aboneleri”, “Orman Köyü ve Eski Köyler K.Dışı”, “5216 Eski Köy Konut Dışı”, “Belde Konut Dışı”, “Konut Dışı Kuyu Atık Su”, “Konut Dışı Kuyu Atık Su Sanayi”, “Sanayi” tipi aboneliği olan toplam 172.029 işletme bulunmaktadır. Ancak Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığınca 651 işletmeye BKK ruhsatı düzenlenmiştir. Dolayısıyla endüstriyel atıksu kaynağı olan işletmelerden bazılarının BKK ruhsatı olmadan atıksularını kanalizasyon sistemine veya alıcı ortama deşarj ettiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, BKK ruhsatı olmadan faaliyette bulunan endüstriyel atıksu kaynağı işletmelerin tespit edilmesine yönelik idare abone yönetim sistemi, vergi daireleri, sosyal güvenlik kurumları, ticaret ve sanayi odaları ve belediyelerden işyeri sorgulamaları yapılması ve tespit edilen işletmelerin Yönetmelik'e uygun şekilde ruhsatlandırılması ve denetim işlemlerinin takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Çıkarılan Yönerge ile Yönetmelik Hükümlerine Aykırı Olarak Ruhsat Yenileme Süresinin Uzatılması

İdare işlemlerinde yapılan incelemelerde endüstriyel atıkların İZSU'ya ait kanalizasyon şebekesine boşaltılması için alınması gereken ruhsat belgesinin 3 yılda bir yenilenmesi gerektiği halde Yönetim Kurulu tarafından çıkarılan Yönerge ile sürenin 5 yıla uzatıldığı görülmüştür.

13.05.2016 tarih 10 sayılı İzmir Büyükşehir Belediyesi İZSU Genel Kurul Kararı ve ile yürürlüğe konulan İzsu Atıksuların Kanalizasyon Şebekesine Deşarj Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesi:

"Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsat Belgesi: İZSU tarafından düzenlenen ve endüstriyel atıksuların kanalizasyon şebekesine bağlanma ve / veya alıcı ortama boşaltma koşullarını belirleyen belgedir." hükmü,

"Kanalizasyona Bağlantı Ruhsatı ve Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsat Belgesi" başlıklı 9'uncu maddesi:

"d) Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı almak için aşağıdaki yöntem uygulanır:

Endüstriyel atıksu bağlamak ve boşaltmak suretiyle kanalizasyon şebekesinden yararlanılması veya alıcı ortama deşarj İZSU'nun yazılı onayına bağlıdır. Onay koşulları endüstriyel atıksu kaynaklarına İZSU'ca verilecek "Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı"nda belirlenir. ...

g) Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatları üçer yıllık süreler için geçerlidir. Her süre bitiminde İZSU koşulları yeniden incelenmek suretiyle izinleri yeniler. Üretim miktar ve düzeninde veya faaliyet türünde değişiklik yapacak olan endüstriler 6 (altı) ay önceden İZSU'ya müracaat ederek izinlerini yenilemek zorundadır." hükümleri ile hem bağlantı kalite kontrol ruhsatının tanımı yapılarak önemi ortaya konulmuş hem de verilecek belgelerin geçerlilik sürelerinin 3 yıl olacağı ifade edilmiştir. İZSU'ya başvuru yaparak ruhsat belgesini alan kuruluşlar 3 yıllık sürenin dolmasını müteakip yeniden yapacakları başvurular ile belge yenileme işlemini gerçekleştirmek zorundadırlar.

Ancak idare tarafından yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla çıkarılan İZSU Atıksu Yönerge'sinde Yönetmelik ile çelişen hükme yer verilerek maddeyi genişletici düzenleme yapılmıştır. İlgili Yönerge'nin "Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı Başvurusu ve Verilmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde:

"... (11) İZSU tarafından verilen Bağlantı Kalite Kontrol Ruhsatı 5 (beş) yıl süreyle geçerlidir. Ancak üretim, miktar ve değerinde, düzeninde, faaliyet türünde değişiklik yapacak işletmeler 6 (altı) ay önceden İZSU'ya başvurarak ruhsat işlemlerini yenilerler." düzenlemesi yapılmıştır.

Normlar hiyerarşisi, hukuk normlarının derece ve kuvvetini belirlemekte ve hukuk düzeninde var olan normların çokluğu anlamına gelmektedir. Bu normlar farklı kademelerde yer almakta, normlar arasında altlık ve üstlük ilişkisi söz konusu olmakta ve her norm geçerliliğini bir üst hukuk normundan almaktadır.

Görüleceği üzere bağlantı kalite kontrol ruhsat süreleri Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak 3 yılda bir verilmek yerine Yönerge ile 5 yıla çıkarılmış ve uygulamada da 5 yıllık süre kullanılmıştır. Belirtilen sebeplerle idarece normlar hiyerarşisi kuralına uygun olarak Yönerge’de yer verilen hükmün Yönetmelik ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Kazı Ruhsatlarının Yükleniciler Yerine İdare Tarafından Alınması ve Yüklenicilerden Tahsil Edilmesi Gereken Tutarların İdarece Ödenmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “altyapı kazı izni harcı” başlıklı 79’uncu ve “imar ile ilgili harçlar başlıklı” 80’inci maddesinin (d) bendi hükümleri gereği, AYKOME Uygulama Yönetmeliği’nce alınması gereken kazı ruhsatlarının ve alınan ruhsatlar gereğince ödenmesi gereken bedellerin ihale şartname ve sözleşmelerinde yükleniciler tarafından karşılanacağı belirtilmesine rağmen ruhsatların yükleniciler adına idarece alındığı ve ilgili tutarların Büyükşehir Belediyesine ödendiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Altyapı kazı izni harcı” başlıklı mükerrer 79’uncu maddesinde;

“(Ek: 15/2/2018-7099/10 md.) Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir. Bu harcın mükellefi altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır...” hükmüne,

“İmar ile ilgili harçlar” başlıklı 80’inci maddenin (d) fıkrasında: *“... Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına" tabidir.”* hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen üst hukuk normlarının uygulanmasını teminen İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından İzmir ili sınırlarında bulunan yol, meydan ve parklardaki tesislere verilecek altyapı ruhsatları ile açılacak ortak ve münferit tranşe, baca, menhol, galeri gibi her türlü altyapı tesislerinin yapımını ve koordinasyonunu sağlamak amacı ile kurulan altyapı

koordinasyon merkezinin kuruluş, görev ve yetkileri ile çalışma esas ve usullerini, altyapı yatırım hesabının oluşumunu, gelirini ve cezai işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemek için Büyükşehir Belediye Meclisinin, 14.03.2016 tarih ve 05.242 sayılı kararı ile AYKOME Uygulama Yönetmeliği çıkarılmıştır.

İlgili Yönetmelik'in "Ruhsat ve denetim bedelleri" başlıklı 20'nci maddesinde

"(1) Kamu kurum ve kuruluşları, özel ve tüzel kişiler bu yönerge kapsamındaki işlerde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinin "d" fıkrasına göre ruhsat almaya ve Büyükşehir Belediyesinin belirlemiş olduğu bedelleri ödemeye mecburdurlar.

(2) Altyapı ruhsatlarının ücretlendirilmesi: Zemin cinsi birim bedelleri, tespit bedelleri, denetim metraj bedelleri ve hatalı çalışmaların ceza bedelleri her yıl olmak üzere 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesi uyarınca Belediye Meclisi kararıyla belirlenir. ..." denilmektedir.

"Ruhsat alımı sırasında uyulması gereken şartlar" başlıklı 24'üncü maddesinde:

" a) özel ve resmi kuruluşlarca yapılacak veya yaptırılacak her türlü altyapı kazıları için ilgililerce ruhsat almak için Altyapı Koordinasyon Müdürlüğüne müracaat edilir.

... j) ilgili şahıs veya kurumlar ruhsat belgesi üzerindeki tarihe göre yer teslimi ile birlikte derhal işe başlarlar. Çalışma kesintisiz devam ettirilip ruhsatta yazılı sürede bitirilir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere kamu kurum ve kuruluşları ile özel ve tüzel kişiler Yönetmelik hükümlerine tabi işlerinde ruhsat almakla ve ruhsat bedellerini ödemekle yükümlü tutulmuşlardır. Ruhsat başvurularının hem kamu hem de özel veya tüzel kişiliklerce yapılabileceği aşikârdır. Nitekim Büyükşehir Belediyesi AYKOME Şube Müdürlüğü ile yapılan görüşmede bazı kurumların yapmış oldukları ihalelerinde firmalar tarafından başvurular yapılarak ruhsatların alındığı belirtilmiştir.

İdare tarafından yaptırılan işlere ait ihale dökümanlarında ortak olarak aşağıda yer verilen hükümlerin kullanıldığı görülmektedir.

Yapım İşleri Tip İdari Şartnamesi "Teklif fiyata dahil olan giderler" başlıklı 25'inci maddesinde:

“25.1. İsteklinin sözleşmenin uygulanması sırasında ilgili mevzuat gereğince ödeyeceği her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri ve benzeri giderler ile ulaşım, nakliye ve her türlü sigorta giderleri teklif fiyatına dahildir.

25.2. 25.1. maddesinde yer alan gider kalemlerinde artış olması ya da benzeri yeni gider kalemlerinin oluşması hallerinde, teklif edilen fiyatın bu tür artış ya da farkları karşılayacak payı içerdiği kabul edilir. Yüklenici, bu artış ve farkları ileri sürerek herhangi bir hak talebinde bulunamaz.”

Yükleniciler ile imzalanan tip sözleşmelerin “Sözleşme bedeline dahil olan giderler” başlıklı 7’inci maddesinde:

“Taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri vb. giderler ile ulaşım, sözleşme kapsamındaki her türlü sigorta giderleri sözleşme bedeline dahildir. İlgili mevzuatı uyarınca hesaplanacak Katma Değer Vergisi sözleşme bedeline dahil olmayıp, İdare tarafından Yükleniciye ödenir.”

Elektrik işleri teknik şartnamesi “kesme ve yama yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde;

*“İzmir Büyükşehir Belediyesi AYKOME kararları bu sözleşmenin ayrılmaz bir parçasıdır. **Yüklenici işe** başlamadan önce AYKOME müdürlüğüne çalışacak tüm cadde ve sokakların listesini ve bahse konu projeye ait diğer altyapı kuruluşlarının mevcut tesislerinin işlendiği paftaları sunarak **kazı ruhsatı** alacaktır. Yüklenici çalışılan bölgede trafik akış koordinasyonunun sağlanması için İ.B.Ş.B Ukome Müdürlüğünden ve trafik il denetleme müdürlüğünden gerekli izinlerin alınması hususunda yapı denetim görevlisi ile yapı denetim görevlisi ile müşterek çalışarak gerekli resmi izinlerin alınmasını takip edecektir. AYKOME uygulama Yönetmeliği 25/k hükmüne uygun olarak yüklenici açılacak tranşenin x,y,z koordinatlarını sayısal ortamda hazırlayarak AYKOME’ye gönderecektir.*

Söz konusu izin ve ruhsatların alınması için öngörülen 30 takvim günü işin süresinde dikkate alınmış olup ancak izin ve ruhsatların alınması için bu sürenin üzerinde zaman geçmesi ve bu nedenle işe başlanılamaması durumunda geçen süre, süre uzatımı olarak işin süresine eklenir.”

İnşaat işleri genel teknik şartnamesi “1A-10 Kesme ve Yama Yapılması” başlıklı maddesinde de yukarıda yer verilen hükmün birebir aynısına yer verildiği görülmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalar çerçevesinde özetle; İdarece ihalesi yapılan işlerde büyükşehir belediyesine kazı ruhsat başvurusu yapılarak kazı ruhsatına ilişkin bedellerin yükleniciler tarafından ödenmesi gerekirken, kazı ruhsatlarının idare tarafından alındığı ve yine kazı ruhsat bedellerinin İdarece büyükşehir belediyesine ödendiği görülmüştür. Oysa idari şartnamelerde taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izni giderleri vb. giderlerin sözleşme bedeline dâhil olduğu açıkça belirtilmiştir. Yine elektrik işleri teknik şartnamesi ile inşaat işleri genel teknik şartnamesinde yüklenicinin işe başlamadan önce kazı ruhsatını alacağı açıkça ifade edilmiştir. Böylece yüklenici tarafından ödenmesi gereken alt yapı izin harcı, ruhsat harcı, yıpranma bedeli, keşif bedelinin idarece ödendiği görülmüştür.

Yönetmelik hükümleri ruhsatların hem idareler hem de yükleniciler tarafından alınabilmesine ve ruhsat bedellerini iki tarafın da ödeyebilmesine müsaade etmektedir. Bu hususta irade ve yetki kurum ve kuruluşlara bırakılmıştır.

Sonuç olarak kazı ruhsatlarının yükleniciler tarafından alınması istenilmiyorsa ihale dokümanlarında bu hususta düzenlemelerin yapılarak ilgili izin ve ruhsatların İZSU tarafından alınacağını belirtilmesi, yine bu ruhsatlara ilişkin bedellerin idare tarafından ödenmesi isteniyorsa sözleşme ve eki belgelerinde bu durumun belirtilmesi gerekmektedir. Aksi durumda mevcut haliyle bu izinlerin alınması ve ödemelerin yapılmasına ilişkin yüklenicilerin sorumluluğu devam edecek ve idarece bu ruhsatların alınması ve bedellerin ödenmesi mümkün olmayacaktır. Yine belirtilen işlere ilişkin idari şartnamelerde ve birim fiyat sözleşmelerinde sözleşme bedelinin içinde olduğu belirtilen tutarların yüklenicilerden tahsili gerekmektedir.

BULGU 23: Kiralama İhalelerinde Tahmin Edilen Bedel Tespitinin Hatalı Olması ve Rekabet Ortamının Sağlanamaması

İdarece yapılan kaynak suyu kiralamalarında tahmin edilen bedelin İhale Yönetmeliği'nde belirtilen usullere göre yapılmayarak geçmişte nasıl tespit edildiği bilinmeyen rakamın ÜFE ile güncellenerek belirlendiği ve bu bedel üzerinden kiralamaların yapıldığı görülmüştür. Ancak kiralamaların tamamı pazarlık usulü veya protokol ile yapıldığı için, rekabet ortamının sağlanamadığı, muhammen bedele yakın rakamlar üzerinden kiralamaların gerçekleştiği ve bu sebeple muhammen bedelin günün rayicine uygun olmasının büyük önem taşıdığı görülmektedir.

2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun "Uygulanmayacak kanunlar" başlıklı 22'nci maddesinde:

“İSKİ'nin işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunları ile bunların ek ve tadillerine tabi değildir.

Kuruluşun alım, satım ve ihalelerinde uygulanacak esas ve usuller bir yönetmelikle belirlenir.” denilmektedir.

Bu hükme istinaden, su ve kanalizasyon idareleri kendilerine ait ihale uygulama yönetmeliklerini çıkarmakta ve bu yönetmeliklere göre de ihale işlemlerini gerçekleştirmektedirler.

15.02.2013 tarih ve 04/05 sayılı Genel Kurul Kararı ile yürürlüğe konulan İZSU İhale Yönetmeliği'nin “Tahmin edilen bedelin tespiti” başlıklı 9'uncu maddesinde:

“Tahmin edilen bedel idarenin ilgili birimlerince taşınmazın konumu ve özellikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle, rayiç bedel esas alınarak tespit edilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde, idare tarafından tahmin edilen bedelin hesabında; genel piyasa, bilirkişi, belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan, taşınmazlar için SPK denetimindeki gayrimenkul değerlendirme şirketlerine yaptırılacak değerlendirme raporlarından elde edilecek bilgiler kullanılır.

Tahmin edilen bedel bir hesap tutanağında gösterilir ve diğer belgelerle birlikte dosyasında muhafaza edilir.

Tahmin edilen bedel kiraya verme ihalelerinde yıllık kiraya verme bedelidir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen madde hükmünden görüleceği üzere tahmin edilen bedelin rayiç bedel esasına göre tespit edileceği, gerektiğinde bilirkişi, sanayi odası vb. yerlerden bilgiler edinilebileceği, taşınmazın özellikleri ve konumuna göre tespitinin yapılacağı ifade edilmektedir. Ancak kurum tarafından tespiti yapılan bedelin her bir kaynak (su kaynağı) için saniyede kaynaktan akan su miktarı baz alınarak eşit oran üzerinden tespit edildiği görülmektedir.

Ayrıca kaynak suları İZSU İhale Yönetmeliği'nin “İhalenin ilanı” başlıklı 14'üncü maddesi:

“... (2) Pazarlık usulü ile yapılacak ihaleler için ilan yapılması zorunlu değildir. İlgililer; iadeli taahhütlü mektup, elden imzası alınmak suretiyle tebliğ, elektronik posta veya faks ile teyit alınmak suretiyle davet edilir” hükmü,

“pazarlık usulü ihale ve uygulama esasları” başlıklı 24’üncü maddesi:

“Pazarlık usulüyle yapılan ihalelerde teklif alınması belli bir şekle bağlı değildir. İhaleler, komisyon tarafından işin niteliğine göre; bir veya daha fazla istekliden yazılı veya sözlü teklif almak ve bedel üzerinde anlaşmak suretiyle yapılır.” hükmü,

“İhale usulüne tabi olmayan işler” başlıklı 25’inci maddesinde ise:

“Aşağıda sayılan işler Genel Kurul veya Yönetim Kurulunca verilen yetki sınırlarına uyulmak kaydıyla; Yönetmelik hükümlerine ve ihale usullerine tabi olmaksızın, ilgili birimlerin kıymet takdiri ve hazırlayacakları protokol üzerine Genel Müdürlük makamının teklifi ve Yönetim Kurulunun kararıyla yapılabilir.” hükümleri gereğince idare tarafından ilan yapılmaksızın bir veya birden fazla istekliden yazılı ve sözlü teklif alarak pazarlık usulüyle veya tespit edilen bedel üzerinden protokolle kiraya verilebilecektir.

İdareye ait kiralama dosyalarında yapılan incelemelerde ise 14 kaynağın kiralandığı ve bu kaynakların 4 tanesinin protokol ile 9 tanesinin pazarlık usulüyle ve 1 tanesinin kapalı teklif usulü ile kiraya verildiği anlaşılmaktadır. Pazarlık usulünde 9 ihalenin tamamında 1 isteklinin teklif verdiği, protokollerin ise doğası gereği 1 istekli ile görüşme yapılarak sonuçlandırıldığı görülmektedir.

Görüleceği üzere idare kaynak sularını tahmin edilen bedel üzerinden protokol veya pazarlık usulüyle kiraya vermektedir ve 1 isteklinin katıldığı bu kiralamalarda fiyat artışı için rekabet ortamlarının oluşmadığı açıktır. Tahmin edilen bedel baz alınarak bu kiralamalar yapıldığı için ise, en azından bu bedelin tespitinin doğru yapılması ve rayiç değeri yansıtması büyük önem arz etmektedir.

Ayrıca her ne kadar İhale Yönetmeliği gereği ilan yapmadan ve 1 istekli davet edilerek taşınmazlar kiraya verilebilecekse de yine Yönetmelik’in temel ilkelerle ilgili madde hükümlerinde, idarenin açıklık, rekabeti ve eşitliği sağlaması gerektiği ifade edildiğinden idare tarafından şeffaflığı ve rekabeti artırıcı çalışmaların yapılması, ihalelerin uygun araçlar ile ilgililerine duyurulması daha doğru olacaktır.

Yukarıda belirtilen sebeplerle, bahse konu yerlere ilişkin, tespit edilen bedelin rayiç bedele uygun olması ve bu tür kiralamalarda doğru rayiç, açıklık ve rekabetin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 24: Kiraya Verilen Kaynak Sularında Ölçüm Sistemi (Debimetre) Takılmaması ve Cezai Yaptırımlara Yer verilmemesi

İdare tarafından kaynak suyu kiralamalarına istinaden yapılan sözleşme ve protokollerde debimetre/sayaç takılması ve bu sayaçların belirli aralıklarla okunarak kullanılan su miktarının tespitinin yapılmasına ilişkin hükümlere yer verilmesine rağmen, bir kısım kiralamalarda sayaç veya debimetre takılmadığı, takılanların ise belirli aralıklarla okumasının yapılarak kullanılan kaynak suyu miktarının ölçümünün sağlanmadığı, ayrıca protokol ve sözleşme hükümlerine uyulmayan durumlar için yaptırımların belirlenmediği tespit edilmiştir.

İdare ile kiracılar arasında yapılan sözleşmelerin “Özel Hususlar” başlıklı 20’nci maddesinde;

“...Kiracının aldığı suyu tespit amacıyla, idarenin uygun göreceği yere kiracı uygun çapta su saati (sayaç veya debimetre) takacaktır. Mevcut sayacın veya debimetrenin ön ya da arkasına sağlıklı ölçüm yapılabilmesi için ikinci bir sayaç veya debimetre takacaktır. Sayaç veya debimetre kalibreleri kiracı tarafından yaptırılacak ve alınan raporların bir örneği idareye verilecektir.

Kiracı, kiralama sözleşmesini imzalamakla yıllık olarak asgari, 10.950 ton su kullanmasa dahi, yıllık asgari 10.950 ton kaynak suyu karşılığı kira bedelini idareye itirazsız olarak kayıtsız ve şartsız ödemeyi kabul ve taahhüt etmiş sayılacaktır.

Sözleşmede yer alan yıllık ton miktarı, idare tarafından bir yıllık sürenin sonunda sayaç veya debimetre üzerinden tespiti yapılacaktır. İdare istediği zaman sayaçları yerinde okumak ve kontrol etme hakkına sahiptir. Sayaç veya debimetre değeri üzerinden kullanılan kaynak suyunun tespiti ise:

(1. Sayaç veya debimetre değeri+2. Sayaç veya debimetre değeri /2) formülü ile ton olarak kaynak suyundan alınan miktar belirlenecektir.

Yıllık olarak belirlenen 10.950 tondaki suyun fazlasının sayaç veya debimetreden geçtiğinin tespiti durumunda:

[(Sayaç veya debimetre değeri + 2. Sayaç veya debimetre değeri/2)- 10.950] x (1 ton kaynak suyu bedeli) formülü ile hesaplanacak ve bulunacak kaynak suyu kiralama bedeli, takip eden ayın 20'sine kadar İZSU Genel Müdürlüğü hesabına yatırılacaktır.” denilmektedir.

Görüleceği üzere; kiracılar idarenin göreceği yere su ölçüm sistemi kurmakla yükümlü tutulmuşlardır. İdare ise, bu sayaçlar üzerinden kiracıların kullanmış oldukları su miktarlarını tespit edecek ve sözleşmede belirtilen tonajın üzerinde kullanım olursa, yukarıda yer verilen formüle göre bedelini hesaplayarak ayrıca tahsil edecektir.

İdarenin kiralamalarının bir kısmında; kaynaktan akan su debisinin tamamı üzerinden hesaplama yapılarak kiraya verildiği, bir kısmının ise; debinin belirli bir oranına kadar kiralandığı görülmüştür. Örneğin toplam 5lt/sn debisi olan kaynağın 2,5 lt/sn lik kısmının kiraya verildiği, kiralama dosyalarından anlaşılmaktadır. Ancak, İdare kiralamalarının bir kısmında kiracıların sayaç takmadığı, sayaç takılan kaynak sularında ise idare tarafından sayaç okumasının yapılmadığı tespit edilmiştir. Kiracıların kaynaktan kullandığı su miktarının tespitinin yapılarak, yukarıda yer verilen formüle göre kira bedellerinin tahakkukunun gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca idare sözleşme ve protokollerinde; kiracıların sözleşme hükümlerine aykırı davranışlarında sözleşmenin fesh edileceği bilgisine yer verilse de, bu durumlarda İdarenin maddi kaybını engellemek adına cezai yaptırımlar öngörülmemiştir.

Yukarıda belirtilen sebeplerle, kiraya verilen kaynaklara ilişkin eksik olan sayaçların taktırılması, kiracıların kullandıkları su miktarının tespiti için bu sayaçların okunarak yıllık tutanakların düzenlenmesi, fazla kullanım söz konusu olduğunda, sözleşmelerde yer alan formüllere göre hesaplamalar yapılarak tahakkuk ve tahsilatların gerçekleştirilmesi, İdarenin hak ve menfaatlerini koruma altına almak için sözleşmelerde cezai müeyyidelerin tespit edilmesi ve koşulların oluşması halinde uygulanması gerekmektedir.

BULGU 25: Her Türlü Vergi, Resim ve Harçtan Muaf Olunmasına Rağmen Kazılar için Harç Ödenmesi

Yapılan incelemeler neticesinde 2560 sayılı İSKİ Kanun'u ile her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulan İZSU'nun kanunlara göre daha alt düzenleyici işlem olan yönetmelik hükümleri gereğince yaptığı başvurularda kazı harcı ödemediği, İzmir Büyükşehir Belediyesi

AYKOME Yönetmelik hükümlerinin dayanak gösterilerek Kanun hükümlerine aykırı işlem tesis edildiği anlaşılmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi AYKOME Uygulama Yönetmeliği'nin "Ruhsat ve denetim bedelleri" başlıklı 20'nci maddesinde " (1) Kamu kurum ve kuruluşları, özel ve tüzel kişiler bu yönerge kapsamındaki işlerde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinin "d" fıkrasına göre ruhsat almaya ve Büyükşehir Belediyesinin belirlemiş olduğu bedelleri ödemeye mecburdurlar.

(2) Altyapı ruhsatlarının ücretlendirilmesi: Zemin cinsi birim bedelleri, tespit bedelleri, denetim metraj bedelleri ve hatalı çalışmaların ceza bedelleri her yıl olmak üzere 2464 sayılı Belediye Gelirler Kanunu'nun 80. maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesi uyarınca Belediye Meclisi kararıyla belirlenir. ... " denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre Büyükşehir Belediye Meclisince her yıl ruhsat ve harç bedelleri belirlenmiş ve uygulamaya konulmuştur. İl sınırları içerisinde kazı yapan özel ve tüzel kişilerce bu bedeller Büyükşehir Belediyesine ödenmektedir.

Yukarıda yer alan Yönetmelik hükmünün dayanağı olarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinin "d" fıkrası gösterilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinde "İmar ile ilgili harçlar" başlığı ile imar harçları belirlenmiştir. Bu maddenin (d) fıkrasında " Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına", tabidir." denilmiştir.

Ancak İdare ihalelerinde yapılan incelemeler sonucunda İzmir Büyükşehir Belediyesi AYKOME Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere istinaden İZSU'nun kendi imkanları ile yaptığı kazılar için başvurularda harç bedelinin tahakkuk ettirildiği ve ödendiği görülmüştür. Oysa İSKİ Kanunu gereği kurulan su ve kanalizasyon idareleri her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulmuştur.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un ek 5'inci maddesinde "Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır." denilmiş olup aynı Kanun'un " Muafiyetler" başlıklı 21'inci maddesinde:

“İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır.” hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmelik hükmüne göre İzmir sınırları içerisinde yapılacak kazıların AYKOME Yönetmeliği gereği ruhsat harcına tabi olduğu görülmektedir. Ancak 2560 sayılı Kanun'a tabi bir kurum olan İZSU'nun faaliyetleri ile ilgili her türlü vergi, resim, harçtan muaf olduğu belirtilmiştir. Alt yapı çalışmaları, faaliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturan idarenin tabi olduğu Kanun sebebiyle herhangi bir vergi, resim (izin), harç bedeli ödemesi mümkün değildir. Bu doğrultuda zemin açım, denetim ve ruhsat bedellerinin idarece ödenmemesi gerekmektedir.

BULGU 26: Köy Tüzel Kişiliği Kaldırılarak Mahalleye Dönüştürülen Yerler İçin Mevzuata Aykırı İndirim Uygulanması

Yapılan incelemede; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2'nci maddesi ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerler için, mevzuata aykırı olarak içme suyu tarifesinin %25'ine denk gelecek şekilde yeni tarife belirlendiği anlaşılmıştır.

23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2'nci maddesinde;

“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınıridir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.

Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür. (...)” hükmü yer almaktadır.

Daha sonra, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları; il mülki sınırı olmuş ve 5216 sayılı Kanun ile mahalle olmayan köylerin de tüzel kişiliği mahalleye dönüştürülmüştür.

Diğer taraftan 6360 sayılı Kanun'un 30.03.2014 tarihinde yürürlüğe giren Geçici 1'inci maddesinin onbeşinci fıkrasında;

“Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) alınmaz ve 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi, 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının birinci bendi ile beşinci bendi, 66 ncı maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi hükümleri 31/12/2022 (bu tarih dâhil) tarihine kadar uygulanmaya devam edilir. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifenin % 25 ’ini geçmeyecek şekilde belirlenir. (Mülga cümle:17/7/2019-7186/33 md.)” hükmü yer almaktadır.

6360 sayılı Kanun gereğince köyden mahalleye dönüştürülen yerler için uygulanacak indirimli tarife, 5216 sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerler için de uygulanmaktayken, 19.07.2019 tarih ve 30836 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7186 sayılı Kanun’un 33’üncü maddesi ile 6360 sayılı Kanun’un geçici 1’inci maddesinin 15’inci fıkrası yukarıda yer verilen şekilde düzenleme yapılmıştır. Diğer bir anlatımla, 6360 sayılı Kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerler için uygulanan tarifelerin 5216 sayılı Kanunla köyden mahalleye dönüşen yerlere de uygulanacağı hükmü 7186 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucunda kaldırılmış olup indirimli tarifeden sadece 6360 sayılı Kanun ile köy tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülen yerler için uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir.

15.05.2015 tarih ve 04/10 sayılı Genel Kurul Kararı ile yürürlüğe konulan İZSU Tarifeler Yönetmeliği’nin “Abone tipleri” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“Eski köyler tipi uygulanacak aboneler: Orman köyü iken 06/12/2012 tarihli 6360 sayılı kanun gereğince köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen eski köylerdeki yerler,

5216 Eski Köyler tipi uygulanacak aboneler: Köy iken 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile mahalleye dönüşen yerler,...” olarak ayrı ayrı tanımlanmış olmakla birlikte her iki abone tipi için, su tarifi aynı tutarda belirlenmiştir. 2021 yılında İZSU tarafından konut aboneleri için su bedeli 4,28 TL iken “Eski Köyler” ve “5216 Eski Köyler” abonelerine uygulanan su bedeli 1,07 TL olarak belirlenmiştir.

Yani 6360 sayılı Kanun ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlere yine aynı Kanun’un Geçici 1’inci maddesinin onbeşinci fıkrası gereğince su tarifesinin

%25'inin uygulanacağı hükmü genişletilerek 5216 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köylere de uygulandığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, 5216 sayılı Kanun ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen yerlere uygulanan indirimli tarife mevzuata uygun değildir. İdarece, bahse konu abonelere yönelik yapılan tarifelerin mevzuata uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 27: Kurum Tarafından Oluşturulan Abone Kayıtlarında, Abone Tiplerinin Bir Kısımının Hatalı Belirlenmesi

İdare işlemlerinde yapılan incelemelerde; günlük kiralık olarak adlandırılan (bölgenin turizm bölgesi olması nedeni ile kısa süreli konaklama amaçlı ticari olarak işletilen) evlere mesken abonesi olarak abonelik tesis ettirildiği, resmi daire diye nitelendirilebilecek muhtarlıklara ait aboneliklerin konut olarak kaydının yapıldığı, yine niteliği itibariyle kamu hizmeti içerisinde yer alsa da ticari faaliyet yürüten ve kar amacı güden işletmelere ayrı abonelik tesis edilmediği ve resmi daire tarifesi üzerinden su bedeli tahsil edildiği görülmüştür.

15.05.2015 tarih ve 04/10 sayılı Genel Kurul Kararı ile yürürlüğe konulan İZSU Tarifeler Yönetmeliği'nin tanımlar maddesinde abone tipi; *“Abonenin konut, konut dışı, resmi daire, belediye, kuyu ve tanker, su veya atık su kullanan gruplardan hangisine girdiğini,”* ifade eder denilerek abone tipleri arasındaki ayırımdan bahsedilmiştir.

İZSU Tarifeler Yönetmeliği'ne göre su aboneleri, abone tiplerine göre çeşitli tarifelere tabi tutulmaktadır. Tarifeler Yönetmeliği'nin “Abone Tipleri” başlıklı 6'ncı maddesinde:

“a) Konut tipi uygulanacak aboneler:

1) Barınma amacıyla oturulan yerler, meskenler,

2)Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü ile Amatör Kulüpler Federasyonuna kayıtlı spor kulüplerinin ticari amaçla işletilmeyen kulüp binası, antrenman ve oyun sahası, kafeterya vb. yerler,

3) Muhtarlıklar,

b) Konut dışı tipi uygulanacak aboneler:

1)Gelir sağlamak amacıyla her çeşit meslek ve sanatın icra edildiği yerlerde hizmet üreten ve imalat yapan yerler,

2) Her türlü özel, tüzel ve resmi kurum ve kuruluşların etkinliklerini sürdürmek amacıyla, geçici olarak kurulan tesisler, şantiye, sergi, fuar, sirk, panayır vb. yerler,

3) Her türlü büro, dernek, vakıf ile diğer hizmet üreten yerler,

(İZSU Genel Kurulunun 08.01.2018 tarih, 52158563-50.01.04/01 sayılı kararı ile değişik şekli)

c) Resmi Daire tipi uygulanacak aboneler:

1) Merkezi İdareye bağlı kurum ve kuruluşlar,

2) Belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar,

3) Her türlü okul, anaokulu, kreş, bakım evleri, çocuk kulüpleri, etüt merkezleri vb. yerler,

4) Devlet ve vakıf üniversiteleri ile bunlara bağlı hizmet birimlerine ait yerler,

5) Özel hastaneler,

6) Kredi ve Yurtlar Kurumuna bağlı yurtlar,” denilerek abonelik tiplerinde çeşitli ayrımlara gidilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda, İzmir ili içerisinde otel/pansiyon tarzı kullanılan günübirlik kiralanan evlerin aboneliğinin konut tipi olarak uygulandığı tespit edilmiştir. Bu evler; otellerde olduğu gibi, günlük konaklama bedeli karşılığı kiralanan ticari kullanım yerleridir. Sezonunda, bu evlere ait kiralama bedellerinin -bölgesine göre değişmekle birlikte- günlük 2000-3000 TL arasında olduğu bilinmektedir. Bu bakımdan günübirlik kiralanan evlerin, konut tipi tarife kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Kaldı ki 22.11.2016 tarihinde yayımlanan 678 sayılı KHK ile 26/6/1973 tarihli ve 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu’nun 2’nci maddesinin birinci fıkrasına, “bekâr odaları” ibaresinden sonra gelmek üzere “günübirlik kiralanan evler” ibaresi eklenmiştir. Bu bakımdan günübirlik kiralanan ev kapsamında sayılacak konaklama yerlerinin, otellerdeki gibi kimlik bildirme zorunluluğu getirilmiş olduğu düşünüldüğünde dâhil olması gerektiği kapsam son derece açıktır. Bu yüzden bu tarz abonelerin Kimlik Bildirme Kanunu çerçevesinde yaptıkları başvurular Emniyet Genel Müdürlüğünün ilgili birimlerinden kolayca edinilerek abonelik tiplerinin iş yeri aboneliği şeklinde değiştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, Yönetmelik'te konut abonelerine ilişkin hükümler arasında muhtarlıklara yer verildiği görülmektedir. Muhtarlık binaları, kamu hizmeti gören ve barınma amacı gütmeyen birimler olduğu için konut aboneliği olarak değerlendirilmesi doğru olmayacaktır.

Yine örnekleme yolu ile şehirde yer alan bazı kamu kurumlarına ait abone bilgileri incelendiğinde, resmi kamu kurumlarının görev alanı içerisinde yer alan ve bu kurumlar tarafından ticari olarak işletilmek amacıyla kiraya verilen taşınmazların abonelik tiplerinin ayrıldığı ve hepsinin resmi daire aboneliği olarak değerlendirildiği görülmektedir. Özellikle şehirde 9 adet üniversite yer almakta ve kampüsler içerisinde çok sayıda ticari işletme amacı güden kiracı bulunmaktadır.

Yukarıda vurgulanan hususlar çerçevesinde konunun yeniden gözden geçirilmesi, abone tipleri ve abone kayıtlarına ilişkin düzeltici çalışmaların bir an önce yapılması gerekmektedir.

BULGU 28: Yangın Hidrantı Yapımı için Büyükşehir Belediyesi ile Protokol Yapılmaması

Mevzuatla Büyükşehir Belediyesine verilen ve İtfaiye Daire Başkanlığı bütçesinden karşılanması gereken il sınırları içerisinde yangın hidrantı alım ve kurulumunun herhangi bir protokol ya da yazışma yapılmamasına rağmen İZSU tarafından yapıldığı ve 2021 yılı içerisinde 987.000,00 TL son 5 yılda ise 2.816.700 TL'lik hidrant alımı yapıldığı görülmüştür.

19.12.2007 tarih ve 26735 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik'in "Hidrant sistemi" başlıklı 95'inci maddesinde yer alan;

"... (8) Sorumluluk bölgelerinde hizmette bulunan araçların giremeyeceği veya manevra yapamayacağı, ulaşım imkânı olmayan yerleşim mahalleri olan belediyeler, buralarda meydana gelebilecek yangınlara etkili bir şekilde müdahale yapılabilmesi bakımından, bu yerleşim yerlerinin uygun yerlerine yerüstü yangın hidrantları veya pompa ile teçhiz edilmiş yeterli kapasitede yangın havuzları ve sarnıçları yaptırmak mecburiyetindedir."

"Özel sektöre ait yapı, bina, tesis ve işletmelerde ödenek" başlıklı 135'inci maddesinde yer alan;

"... (3) 95 inci maddenin sekizinci fıkrasında belirtilen tesislerin öncelikle yapılması için gerekli ödenek belediye bütçesine konulur." hükümleri gereğince belediyeler sorumluluk bölgelerinde hizmette bulunan araçların giremeyeceği alanlarda meydana gelebilecek

yangınlara karşı önlem almak amacıyla yer üstü yangın hidrantı yapmak zorunda tutulmuşlardır. Ayrıca bu amaçla gerekli ödeneklerin belediye bütçesine konulacağı ifade edilmiştir.

Ancak İZSU işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, yangın hidrantı alım ve yapım işlerinin kurum tarafından yapıldığı, 2021 yılı içerisinde 987.000,00 TL tutarında hidrant malzemesi alımının kurumca gerçekleştirildiği ve son 5 yıl içerisinde 2.816.700 TL'lik hidrant alımı yapıldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere su ve kanalizasyon idarelerinin görev ve yetkileri 2560 sayılı Kanun'da sayılmıştır ve yangına yönelik tedbir alınması hususunda herhangi bir görev ve yetki düzenlemesi bulunmamaktadır.

Ancak il sınırları içerisinde içme ve kullanma suyu hatlarını su ve kanalizasyon idareleri kurup işletmektedirler. Su hatları kurulmadan önce çeşitli teknik analizler yapılarak o bölgede bulunan bina sayısı, yaşayan insan sayısı, ticari işletmelerin niteliği, büyüklüğü ve ihtiyaç duyabilecekleri su miktarları teknik analizlere katılmakta bölgenin ihtiyacı olan su miktarları hesaplanarak ona göre gerekli alt yapı yatırımları gerçekleştirilmektedir.

Bu sebeple yangın hidrant kurulumu konusunda en yetkin kuruluş hatların ve ihtiyaç duyulan suyun bilgisine sahip olan su ve kanalizasyon idareleridir. Ancak kendilerine bu yönde bir görev verilmediği için doğrudan bu görevleri yapması mümkün değildir. Bu sebeple Büyükşehir Belediyesi ile gerekli yazışmaların yapılarak itfaiye daire başkanlığı bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin ne şekilde kullanılacağına belirlenmesi ve yapılacak protokol ile İZSU'ya görevin devredilmesi gerekmektedir.

Yangın hidrantı konusunda Büyükşehir Belediyesi ile karşılıklı anlaşmaya varılması ve hidrant alımlarının maliyetinin Büyükşehir Belediye bütçesinden karşılanması gerekmektedir.

BULGU 29: Elektrik Enerjisi Teşvikinden Yararlanmayan Su Arıtma Tesislerinin Bulunması

Yapılan incelemelerde idareye ait su arıtma tesislerinin bazılarında mevzuatta yer alan elektrik enerjisi teşviki için gerekli hazırlıkların yapıldığı ve teşvikten yararlandığı görülmekle birlikte tesislerin bir kısmında teşvik için gerekli belgelerin hazırlanamadığı ve bu sebeple teşvikten yararlanılmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun teşvikleri düzenleyen 29’uncu maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında; “ *Arıtma tesisi kuran, işleten ve yönetmeliklerde belirtilen yükümlülükleri yerine getiren kuruluşların arıtma tesislerinde kullandıkları elektrik enerjisi tarifesinin, sanayi tesislerinde kullanılan enerji tarifesinin yüzde ellisine kadar indirim uygulamaya Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. Teşvik tedbirleri ile ilgili esaslar yönetmelikle belirlenir...* ” ifadeleriyle, indirim oranına Cumhurbaşkanı tarafından karar verileceği ve teşviklere ilişkin esasların yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir.

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

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri gereğince İZSU’nun arıtma tesislerinin bazıları için gerekli düzenlemeleri yaparak başvuruda bulunduğu ve ilgili teşvikten yararlandığı görülmekle birlikte bir kısım tesislerde bu düzenlemelerin yapılmadığı ve bu sebeple teşvikten faydalanılmadığı tespit edilmiştir. Atıksu arıtma daire başkanlığına ait 61 tesisin 38’inin bu teşvikten yararlanmadığı görülmüştür. Yine içme suyu arıtma daire başkanlığında da teşvikten yararlanılmayan abonelikler yer almaktadır.

İdarenin en önemli harcama kalemlerinden biri olan enerji giderlerinde son dönemlerde yaşanan artışlar göz önüne alındığında bu teşvikten faydalanmak daha önemli hale gelmektedir. Nitekim enerji ihtiyacı için idarenin güneş enerji santrali kurulması için yatırım kararı aldığı bilinmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin enerji teşviki için gerekli bilgi ve belgeleri hazırlayarak her yıl bu teşvikten eksiksiz ve aksatılmadan faydalanması gerekmektedir.

BULGU 30: Yönetim Kuruluna Mevzuatta Öngörülen Sayıda Atama Yapılmaması

İdare hesaplarında yapılan incelemelerde İZSU Yönetim Kuruluna mevzuatta öngörülen sayıda atama yapılmadığı, Yönetim Kurulu oluşumunda bir üyenin eksik olduğu görülmüştür.

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

2560 sayılı Kanun'un "Yönetim Kurulu" Başlıklı 7'nci maddesinde;

"Yönetim Kurulu bir başkanla beş üyeden oluşur.

Büyük Şehir 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 aynı Kanun'un "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 kullanılamaz. Oylar eşit olursa başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılır. Kararlar gerekçeli olur. Kararda karşı oy kullananlar gerekçelerini belirtirler." hükümlerine yer verilmiştir.

Yönetim Kurulunun görevleri Kanun'un 9'uncu maddesinde tadat edilmiş ve kuruluş amacına uygun olarak İZSU'nun 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 İZSU'nun Genel Kuruldan sonra en önemli yönetim organıdır. İZSU'nun yönetimine ilişkin önemli kararlar almakta, gerektiğinde genel müdüre yetki vermektedir. Ancak Yönetim Kurulunun başkan hariç beş üyeden oluşması gerekirken, Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı'nın onayıyla atanacak bir üyenin atanmadığı ve kurulun dört kişiden oluştuğu görülmüştür.

İZSU'nun yönetimi için böylesine önemli yetkileri olan Yönetim Kurulunun 4 kişiden oluşması çeşitli sakıncalar doğuracaktır. Yukarıda bahsedildiği üzere Kanun'da yönetim kurulunun salt çoğunlukla toplanacağı ve salt çoğunluk ile karar alacağı ancak oyların eşit çıkması durumunda başkanın bulunduğu tarafın oyunun üstün sayılacağı belirtilmiştir. Yine Büyükşehir Belediye Başkanının katılmadığı toplantılara İZSU genel müdürünün başkanlık edeceği belirtilmiştir. Genel müdür yardımcısının da yer aldığı 5 kişi yerine 4 kişilik bir kurulda kurul başkanının karar alma noktasında üstünlüğü artacak ve her halükarda 1 üyenin olumlu oyuyla kurul başkanının kararı salt çoğunluğu sağlamış olacak ve kendisine birçok konuda yetki verebilecektir. Bu durum kurulun mevzuatta öngörülen kuruluş mantığını zaafa uğratacaktır.

İdare tarafından mevzuatta öngörülen Yönetim Kurulu yapısının oluşturulması için gerekli olan üyenin Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına teklif edilip atamasının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 31: Yüklenicilerin Sorumluluğunda Bulunan Ceza Tutarlarının İdare Tarafından Ödenmesi

Kurum ihalelerinde yapılan incelemelerde ihale uygulama süreçlerinde çeşitli sebeplerle ortaya çıkan ve şartnamelerde yükleniciler tarafından ödeneceğine ilişkin hükümler konulan ceza uygulamalarının bir kısmının yüklenicilere ödettirildiği anlaşılsa da bir kısmının idare tarafından ödendiği görülmüştür.

İdare tarafından geçmiş yıllarda ve 2021 yılı içerisinde yapılan ihalelerde gerek İnşaat İşleri Özel Teknik Şartnamesi'nde gerek diğer ihale dokümanlarında aynı veya benzer nitelikte hükümlere yer verildiği yapılan dosya incelemelerinde görülmüştür. İnşaat İşleri Özel Teknik Şartnamesi'nin 14'üncü maddesinde “*Şantiyede AYKOME ilke kararlarına aykırı olarak yapılan çalışmalar nedeniyle İBB Fen İşleri Dairesi Başkanlığı'na bağlı AYKOME tarafından çıkarılacak tüm cezai bedeller Yüklenici tarafından ödenecektir.*” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen şartname hükmünden görüleceği üzere işin yapımı sürecinde İBB Fen İşleri Dairesi Başkanlığı AYKOME Şube Müdürlüğü tarafından çıkarılacak tüm cezai bedeller yüklenici tarafından ödenmeli veya yüklenicilerin hakedişlerinden mahsup edilmelidir.

Yapılan incelemelerde, İdareye zaman zaman AYKOME kararlarına uyulmadığı gerekçesi ile Büyükşehir Belediyesince cezai yaptırıma ilişkin yazılar gönderildiği görülmektedir. Büyükşehir Belediyesinin göndermiş olduğu yazıda:

“Yaptığımız incelemelerde, Konak İlçesi Şehit Nihatbey Caddesinde idaremizden ruhsat alınmadan ve saha sorumlumuza haber verilmeden kanal yenileme çalışmaları yapıldığı, ekli resimlerde görüldüğü üzere kazı bölgesinde hiçbir şekilde emniyet tedbirlerinin alınmadığı, uyarıcı- tanıtıcı levhaların konulmadığı, tranşe çevrelerine file-şerit çekilmediği, kanal boruları etrafında önlem alınmadığı, 249. sokaktaki imalatlarınızda ise, düzensiz olarak çalışıldığı, süpürme- temizlik işlemlerinin yapılmadığı, kaldırımların beton bloklarla kapatıldığı tespit edilmiş ve Yönetmelik’imiz gereğince cezai işlem uygulanmıştır.” denilmiştir.

Belediyenin idareye göndermiş olduğu yazıdan görüleceği üzere kazı bölgesinde gerekli emniyet tedbirlerinin alınmadığı, uyarıcı- tanıtıcı levhaların konulmadığı, tranşe çevrelerine file-şerit çekilmediği, düzensiz çalışma yapıldığı, temizlik işlemlerinin yapılmadığı, kaldırımların beton bloklarla kapatıldığının tespit edildiği gerekçeleriyle cezai işlem uygulandığı ifade edilmiştir. Diğer cezai yaptırımların nitelikleri de birbirine benzemekte ve güvenlik ihlali, temizlik, çevre kirliliği vb. gerekçelerle yaptırımlar uygulanmaya devam edilmektedir.

Yukarıda yer verilen kusurlu işlemlerin kontrol sorumluluğu İZSU’da olsa bile ihale dokümanlarında ve eki belgelerinde açık bir şekilde yüklenicilerin AYKOME Yönetmeliği’ne aykırı davranışları sebebiyle ortaya çıkan cezai müeyyidelerden sorumlu olduğu ifade edildiğinden bu tutarların yükleniciler tarafından ödenmesi veya yüklenicilerin hakedişlerinden mahsup edilmesi gerekmektedir.

Ancak idare kayıtlarında yapılan incelemelerde bazı cezai yaptırımların yüklenicilere ödettirildiği veya hakedişlerinden kesildiği anlaşılmakla birlikte bir kısmının idarece ödendiği ve ilgililerden mahsup edilmediği veya ilgililere rücu edilmediği anlaşılmıştır. Bu durumun genellik arz ettiği görüldüğünden idarede belirtilen hususlarda koordinasyon eksikliği olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere daha önce cezai işlemler sebebiyle ödenen tutarların ilgililerinden tahsil edilmesi için gereken sürecin başlatılması, gelecekte Yönetmelik hükümlerine uyulmaması sebebiyle ortaya çıkacak ceza tutarlarının doğrudan yükleniciler tarafından AYKOME'ye ödettirilmesi, ödemedikleri durumda hakedişlerinden mahsup edilmesi gerekmektedir.

BULGU 32: Abone Sözleşmeleri Eksiklikler Sebebiyle İcra Takip İşlemlerinin Etkili Yapılamaması

İdarenin abone bilgi sisteminde kayıtlı olan ve idareye borcu olan bazı abonelerin T.C. kimlik numarası, vergi numarası gibi bilgilerinin eksik olduğu, bu sebeple ilgililerin ikametgâh tespitlerinin yapılamadığı, borçlarına ilişkin idare tarafından takip ve tahsilat işlemlerinin başlatılamadığı, kayıtlarda olan bu borçların mevzuatta yer alan limiti aşması sebebiyle silinemediği de görülmektedir.

İdare abone sözleşmeleri üzerinde yapılan incelemelerde, abone bilgi sisteminde kayıtlı olan ancak ilçe belediyelerinden devralınan eksik bilgiler ve bazı eski abonelerin T.C. kimlik numarası, vergi numarası gibi bilgilerinin eksik olduğu, bu aboneliklerin bir kısmının 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile devir alındığı ve kuruma devri yapılırken borç kayıtları ile devredildiği, ilgililerin borçlarına ilişkin kurum tarafından takip ve tahsilat işlemlerinin başlatılamadığı, kayıtlarda olan bu borçların, mevzuatta yer alan üst limiti aşması sebebiyle silinemediği de görülmektedir.

Güncel ve aktif abonelerden bir kısmının da T.C. kimlik numarası, vergi numarası gibi bilgilerinin eksik olduğu ve bu sebeple gelecekte ortaya çıkabilecek borç alacak ilişkilerinde sorunlar yaşanabileceği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun "Takip Talebi ve Muhtevası" başlıklı 58'inci maddesinde; "*Takip talebi icra dairesine yazılı veya sözlü olarak ya da elektronik ortamda yapılır. Talepte şunlar gösterilir: ... 2. Borçlunun ve varsa kanuni temsilcisinin adı, soyadı, alacaklı tarafından biliniyorsa Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası veya vergi kimlik numarası, şöhret ve yerleşim yeri; Bir terekeye karşı yapılan taleplerde kendilerine tebligat yapılacak mirasçıların adı, soyadı, biliniyorsa Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası veya vergi kimlik numarası, şöhret ve yerleşim yerleri...*" ifadesi yer almaktadır.

Yine 19/10/2006 tarih 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kamu zararından doğan alacakların silinmesi" başlıklı 21'inci maddesinde:

“(1) Zorunlu veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan, dava ve icra takibine konu olmayan kamu zararından doğan alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına üst yöneticiler yetkilidir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere kurum alacaklarının takip işlemlerinin yapılabilmesi için, adı ve soyadı bilinen borçlu ve kanuni temsilcilerin Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaralarının veya vergi kimlik numarasının takip talebinde gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca Yönetmelik hükümlerinden görüleceği üzere kurumlar üst yöneticilerin onayıyla Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenen oranlara kadar tahsilat imkânı kalmayan borçlarını silebileceklerdir.

İdarece bazı abonelerin Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaraları veya vergi kimlik numaraları kayıt altına alınmadığından, (güncel adres tespiti ve tebligat gibi konularda) icra takip işlemlerinde gecikmeler ve güçlükler yaşanan aboneler alacaklar açısından risk doğurmaktadır.

Sonuç olarak, aktif abonelerin T.C. veya vergi kimlik numaralarının tespitinin yapılıp abonelik sözleşmelerine eklenmesi, aboneliği sona erenlerin ise kurum tarafından gerekli inceleme ve araştırmalar yapılarak tespit edilmesine dönük çalışmaların yapılması ve tahsilat sürecinin hızlandırılması, kaynağı tespit edilemeyen ve devir komisyon kararı ile alacak olarak devri yapılan tutarların ise ilgili Bakanlık veya kamu kurumlarından görüş alınarak ve komisyon kararı dayanak gösterilerek silinmesi uygun olacaktır. Aksi durumda bu rakamlar hem İdare alacaklarının yanlış tespit edilmesine hem de mali tablolarda gereksiz kayıtların bulunmasına sebebiyet verecektir.

BULGU 33: Kiraya Verilen Kaynaksularının Kayıtlı Değerleri ve Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlar, kayıtlı değerleriyle 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında, tahsil edilecek toplam kira bedelleriyle 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde, 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının, kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, hesabın işleyişine ilişkin 476'ıncı maddesinde ise; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına, kiraya verilen taşınmazların kira bedellerinin takibine yönelik olarak 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı eklenmiştir.

990 ve 993 No.lu hesapların işleyişine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 26.11.2014 tarihli ve 13278 sayılı genel yazısında;

“1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.

2- Dönem sonlarında, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir.

3- Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir. ...”

denilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre idare tarafından kiraya verilen taşınmazların; kayıtlı tutarlarının 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında; diğer taraftan toplam kira gelirlerinin (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idare tarafından 13 adet kaynak suyunun kiraya verildiği ve elde edilen kira gelirlerinin 800.03.06.01.99 kodunda muhasebeleştirildiği ancak bu kaynaklardan yıllara göre elde edilecek kira gelirlerinin 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında, kayıtlı değerlerinin ise 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Sonuç olarak; İdarenin kiraya verdiği taşınmazlardan yıllara göre elde edilecek kira gelirlerinin 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri hesabında, kayıtlı değerlerinin ise 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 34: Geçmiş Yıllarda İller Bankasına Ödenmiş Olan Payların Geri Alınamaması veya Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılamaması

İdarenin muhasebe kayıtlarında yapılan incelemelerde mevzuat değişikliği öncesinde İller Bankasına ortaklık payı olarak ödenen bedellerin bankadan talep edildiği ve Bankaca bu paraların iadesinin yapılamayacağı bilgisi verildiği, bununla birlikte yapılan değişiklik ile su ve kanalizasyon idarelerinin iller bankası ortaklıklarının sona erdirildiği, bu sebeple 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarların artık İdare açısından bir hüküm ifade etmediği anlaşılmakla birlikte mevcut durumda bu tutarların herhangi bir şekilde kayıtlardan çıkarılmadığı ve bilançoda gereksiz olarak 26.650.711,66-TL tutarında kaydın yer aldığı görülmüştür.

Mülga 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'nun 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 bulundukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden kazanç vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının yüzde beşi"* denilerek belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan idareler 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 Kanun'un "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. ...” ifadesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılağı üzere mülga 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre belediyelere bağı tüz el kiş ilığı haiz olan idarelerin, bağı bulundu kları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden kazanç vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının yüzde beşi, İller Bankasının sermaye kaynakları arasında sayılmış tır. Bununla birlikte, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 14'üncü maddesiyle, 4759 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış tır.

Böylece, 6107 sayılı Kanun'a göre artık, sadece il özel idareleri ile belediyeler Bankanın ortakları olarak ifade edilmiştir. 6107 sayılı Kanun'la birlikte belediyelerin bağı kuruluşlarının ve dolayısıyla da İZSU'nun ve diğ er su ve kanalizasyon idarelerinin İller Bankası A.Ş.'ye olan ortaklığı son bulmuştur.

27.05.2016 tarih 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğ i'nin 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının işleyişine ilişkin 178'inci maddesinde:

“ (1) Bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının iş letilmesinden doğ an kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Daha önce İller Bankasının ortağı olan bağı idareler yukarıda verilen Yönetmelik hükümleri gereğince Bankaya yapılan sermaye ödemelerini 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlemek üzere kayıt altına almışlardır. Bu sebeple hem İZSU hem de diğ er bağı idareler Bankaya ödenen tutarları 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydetmiş ve 2011 yılından itibaren idare mali tablolarında yer vermişlerdir.

Ancak yukarıda anlatıldığı üzere bağı idarelerin İller Bankasına ortaklık yapıları yapılan düzenleme ile sona erdirildiğ i için kayıtlarda yer alan tutarların dayanağı ortadan

kaldırılmıştır. Buna istinaden İZSU ve diğer bağlı idareler tarafından İller Bankasına yazılar yazılarak ödenen ortaklık bedelleri Bankadan talep edilmiştir.

İller Bankasının göndermiş olduğu cevap yazısında: “ ... Bankamızca tahsilat yapılmasının sebebinin, Bankamızın ortağı değil, Kanun’da kararlaştırılan kriterler çerçevesinde Bankamızın sermayesine katkı vermelerine dair düzenleme olduğundan ortaklık payı toplamının iade edilmesine ilişkin talep yerine getirilemeyecektir.” denilerek bu tutarların iade edilmeyeceği belirtilmiş ve Türkiye genelinde hiçbir bağlı idareye ödemeler yapılmamıştır.

Ancak geline nokta bu tutarların iadesi idareye yapılmamakta, idarenin ortaklık bağı da kalmamaktadır. Dolayısıyla bu tutarların 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında bulunmasının dayanağı bulunmamaktadır. Bu tutarların kayıtlardan çıkarılması ve mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi içermesi sağlanmalıdır. Bu hususta Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde herhangi bir hüküm bulunmadığı için bağlı idareler bu tutarları kayıtlarından düşememektedirler. Bu sebeple idare bilançoları bu miktarda hata vermektedir. İdareye ait mali tablolarda, 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 26.650.711,66 TL tutarında kayıt yer almaktadır. Konunun bütün büyükşehirlerle bağlı idarelerde yaşanıyor olması bu hususu daha hassas hale getirmektedir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle bakanlıklar, bağlı idareler ve İller Bankası arasında gerekli koordinasyonun sağlanarak bu bedellerin bağlı idarelere iadesi sağlanmalı, iade edilmeyecekse Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne eklenecek hükümler ile bu kayıtların muhasebe kayıtlarından çıkarılmasına yönelik düzenleme yapılması ve bu hususta gerekli çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 35: Proje Özel Hesabından Yapılan Ödemelerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare hesap ve işlemlerin incelenmesinde, belirli projelerin finansmanı için kullanılan dış kredilerin izlendiği 104-Proje Özel Hesabından yapılan ödemelerde hatalı olarak 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin Proje Özel Hesabının niteliğine ilişkin 61’inci maddesinde; “*Bu hesap, dış finansman kaynağından dış proje kredisi olarak, kurum adına T.C. Merkez Bankası veya uygun görülen diğer bankalar nezdinde açılan özel hesaplara aktarılan tutarlar, bu tutarlardan yapılan giderler, verilen avanslar, açtırılan*

akreditifler ile avans ve akreditiflerden nakden geri alınanların ve hesap bakiyesinin değerlemesi sonucu ortaya çıkan kur farklarının izlenmesi için kullanılır.” denilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 62’nci maddesinde; “*Bu hesaptan yapılan ödemelerde “103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı” veya “106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı” kullanılmaz.”* hükmüne yer verilmiştir.

Yer verilen mevzuat hükümlerine göre 104-Proje Özel Hesabından ödeme yapılması veya avans verilmesi durumlarında söz konusu ödeme karşılığında 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı kullanılmadan 104-Proje Özel Hesabının alacağına kayıt yapılması gerekmektedir. Sonuç olarak, proje özel hesabından yapılan ödemelerin mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmekte olup bu durum ayrıca kullanılan kredinin amacına uygun olarak ilgili projeye yönelik kullanılıp kullanılmadığının takibi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 36: Ayni Bağışların Hatalı Olarak Bütçeye Gelir Kaydedilmesi

İdareye ayni olarak bağışlanan demirbaş bedellerinin bütçe geliri olarak muhasebe kayıtlarına alındığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Bağış ve yardımlar” başlıklı 17’nci maddesinde, yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir olarak kaydedileceği, nakdi olmayan bağış ve yardımların da ilgili mevzuatına göre değerlendirmeye tabi tutularak kayıt altına alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 255-Demirbaşlar Hesabına ilişkin işleyişin düzenlendiği 199’uncu maddesinde; bedelsiz olarak intikal eden demirbaşların tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına ilişkin işleyişin düzenlendiği 383’üncü maddesinde; bedelsiz olarak kişilerden intikal eden ayni bağış ve yardımların, tespit edilen değerleri üzerinden 600-Gelirler Hesabına alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılaacağı üzere nakdi olarak alınan bağış ve yardımların bütçe geliri olarak kaydedilmesi, ayni bağış ve yardımların ise bütçe ile ilişkilendirilmeden muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede idareye bağışı yapılan demirbaşların muhasebe kayıtlarına alınmasında 255- Demirbaşlar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydı ile birlikte 800-Bütçe Geliri Hesabının da kullanılması suretiyle bütçe geliri kaydedildiği görülmüştür.

Yapılan açıklamalar dâhilinde aynı bağış mahiyetinde olan demirbaş bağışlarının mevzuata uygun olarak bütçe ile ilişkilendirilmeden muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 37: İdarece İhale Edilen Yapım İşleri Nedeniyle Ortaya Çıkan Malzemenin Hafriyat Alanlarına Naklinin Kontrol Edilmemesi

İdarece ihale edilip sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde ortaya çıkan hafriyata ilişkin ödemeler yapılırken ortaya çıkan hafriyatın Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenmiş olan yasal döküm sahalarına dökülüp dökülmediğine ilişkin kontrollerin yapılmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu ve ilgili mevzuatı çerçevesinde hazırlanan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyelerin Görev ve Yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri;*

a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle... yükümlüdürler." denilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde de hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak, katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmenin büyükşehir belediyesi uhdesinde olduğu açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine istinaden İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından İzmir ili sınırları içerisinde çıkacak hafriyat atıklarının kontrolü amacıyla döküm sahalarının belirlendiği görülmektedir.

Yapılan incelemelerde ihalelerde ortaya çıkan hafriyat miktarlarına ilişkin kübaj hesabı yapılarak hafriyat ve nakliye ödemeleri yapılmasına rağmen çıkarılan hafriyatın Büyükşehir Belediyesi tarafından izin verilen sahalara dökülüp dökülmediğine dair belgelerin ihale dosyalarında yer almadığı, İdarece bu hususta kontrollerin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak il sınırı içerisinde yasal döküm sahaları Büyükşehir Belediyesince belirlenmiş olup bu yerler dışına döküm yapılması mümkün bulunmamaktadır. İlgili mevzuatlara aykırı hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıkları faaliyetleri yapanlar hakkında 27.12.2016 tarih ve 29931 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümleri gereğı Büyükşehir Belediyesince idari para cezası uygulanacağı bildirilmiştir.

Su ve kanalizasyon idareleri yoğun şekilde alt ve üst yapı yatırımları olan ve yapım işlerinde bol miktarda kazı imalatına yer veren kurumlardır. Hem Büyükşehir Belediyesinin maddi zarara uğramaması için hem de çevre kirliliğine sebebiyet verilmemesi için idare ihalelerinde kazı ve nakliye pozlarına ait ödemeler gerçekleştirilirken ortaya çıkan hafriyat atıklarının yasal döküm sahalarına götürüldüğüne ilişkin belgelerin aranması doğru olacaktır.

Yine yükleniciler tarafından atık nakli gerçekleştirildiğinde Büyükşehir Belediyesince tartılarak tutanağı bağlanacağı için bu tartı fişleri idare tarafından kişilere yapılacak nakliye ve hafriyat ödemelerinde kontrol işlevi görecektir ve İdarece fazla ödeme yapılmasına engel olacaktır. Bu sebeple ilgili yerlere yapılacak dökümlere ilişkin belge kontrolleri İdarece yapılarak moloz atıklarının hafriyat alanlarına dökümünün yapılması sağlanmalıdır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Tahsisli Kullanılan Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından tahsisli taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmadığı için 2021 yılı denetimleri sonucunda bu husus denetim görüşünün dayanakları bölümünde 1 no.lu bulgu ile rapora alınmıştır.