



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

## 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2019

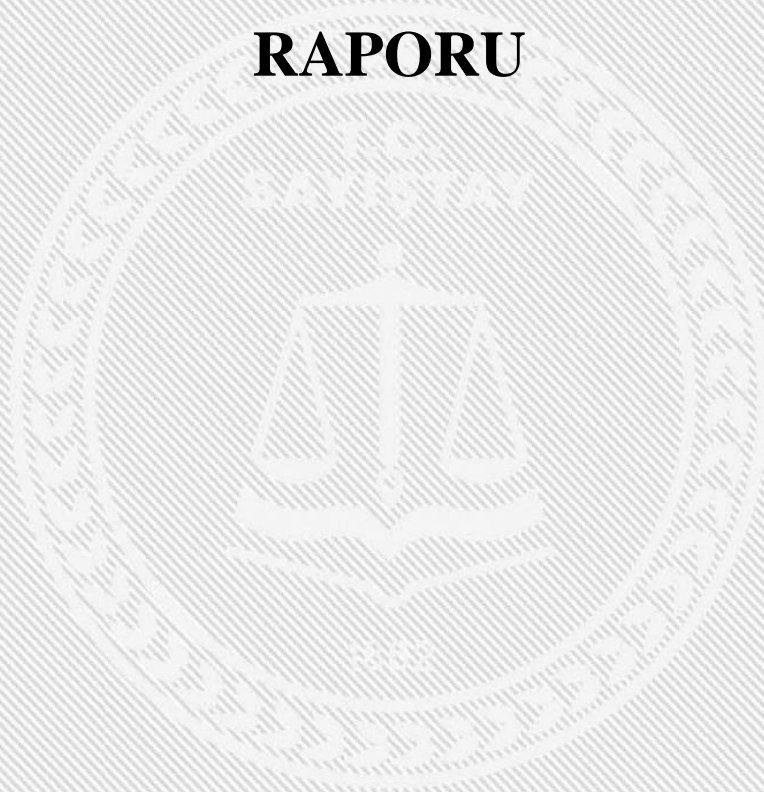


## **İÇERİK**

<b>DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>DEVLET SU İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>119</b>



**DEVLET SU İŞLERİ GENEL  
MÜDÜRLÜĞÜ  
2018 YILI  
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	12
8.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	29
9.	EKLER.....	109





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: DSİ Genel Müdürlüğü Personeli.....	3
Tablo 2: 2018 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 3: 2018 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 4: DSİ İçmesuyu Alacakları .....	13
Tablo 5: Tapu Kayıtları ile Fiili Kullanım Şekli Birbirine Uymayan Örnek Taşınmazlar .....	45
Tablo 6: Mardin Depolaması Cazibe Sulaması Ana Kanalı İşi.....	61
Tablo 7: Reyhanlı Barajı Sulaması 1. Kısım Yapım İşi .....	62
Tablo 8: Mardin Ceylanpınar Ovaları Cazibe Sulaması 1. Kısım Şebeke İkmali Yapım İşi...	63
Tablo 9: Sivas Yıldızeli Nevruz Sulaması Yapım İşi .....	63
Tablo 10: Kralkızı Dicle P-3 Pompaj Sulaması İletim Kanalı Pompa İstasyonu ve Ana Kanal Yapım İşi .....	64
Tablo 11: Kars Barajı Sulaması 1. Kısım Yapım İşi .....	64
Tablo 12: Kuruçay Barajı Sulaması Yapım İşi .....	65
Tablo 13: Kılavuzlu Sulaması 2. Kısım Yapım İşi .....	65
Tablo 14: DSİ Genel Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi .....	66
Tablo 15: Viranşehir Pompaj Sulaması 1. Kademe İnşaatı Yapım İşi .....	66
Tablo 16: Çetintepe Barajı İkmali Yapım İşi .....	67
Tablo 17: Yatırım Avansları Listesi .....	88
Tablo 18: Bilanço .....	109
Tablo 19: Faaliyet Sonuçları Tablosu .....	112



## KISALTMALAR

<b>DSİ</b>	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
<b>GYMY</b>	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>TİGH</b>	: Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri
<b>KNP</b>	: Kalite Nitelik Puanı
<b>CTP Boru</b>	: Cam Takviyeli Plastik Boru
<b>HDPE Boru</b>	:Yüksek Yoğunluklu Polietilen Boru
<b>SG</b>	: Stratejik Gaye
<b>PG</b>	: Performans Göstergesi



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Belediyeler Adına Yapılan İçme Suyu Yatırım Bedellerinin Muhasebeleştirilerek İzlenmemesi ve Tahsil Edilmemesi;
2. Diğer Kurumlara Tahsis Edilen Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması;
3. Taşınırın Bilgi Yönetim Sistemi (BYS) de Kayıtlı Tutarları ile Ambarda Mevcut Tutarlarının Birbirinden Farklı Olması;
4. Taşınmazların Fiili Envanterinin Yapılmaması;

### B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Aynı Muhasebe Birimine Ait Vadesiz Hesaplardan Vadeli Hesaplara Yapılan Aktarmaların Muhasebeleştirilmemesi;
2. Banka Hesabı Bakiyesinin Banka Mutabakat Mektupları ile Uyumlu Olmaması;
3. Diğer Çeşitli Emanetler Hesabının Amaç Dışı Kullanılması;
4. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi;
5. Harçlar Kanunundan Muaf Olan Kurumun Yargı Harçlarını Ödemeye Devam Etmesi;
6. Kiraya Verme İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi;
7. Kuruma Tahsisli Taşınmazların Duran Varlıklar İçin Açılan Yardımcı Hesaplarda İzlenmemesi;
8. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı İçin Eksik Amortisman Ayrılması;
9. Mevduat Faiz Gelirlerinden Yapılan Vergi Kesintilerinin Muhasebe Kayıtlarında Gösterilmemesi;
10. Mülkiyeti Kuruma Ait Arazi ve Arsaların Üzerine Bina Yapılmasına Rağmen, Tapu Kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması;

11. Üretimde Kullanılmak Üzere Alınan Boru Malzemelerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi;
12. Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarının Kullanılmaması;
13. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilmesi Gereken Arazi Toplulaştırma ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetlerinin Doğrudan Gider Kaydedilmesi;
14. Yapım İşi İhalelerinde Fiyat Dışı Unsurların Kullanılması Nedeniyle Geçerli Tekliflerden Daha Yüksek Teklif Bedeli Sunan İstekliye İhalenin Verilmesi;
15. Yapımı Devam Eden veya Biten Maddi Duran Varlıklara Ait Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması;
16. Yatırım Avanslarının Mahsup İşlemlerinin Yapılmamış Olması;
17. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması;
18. 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Kapsamındaki Alacaklara Haciz İşlemi Uygulanmaması;
19. Hurdaya Ayrılması Gereken Taşınırın Bekletilmesi;
20. Seyyar Görev Tazminatları Konusunda Toplu Sözleşme Hükümleri ile 6245 sayılı Kanun Hükümlerinin Çelişmesi;
21. Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerince Düzenlenmesi Öngörülen “Dayanıklı Taşınır Listesi” nin Düzenlenmemesi;
22. Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi;
23. Tüketim Malzemesi Çıktılarının Üçer Aylık Dönemler İtibariyle Yapılmaması;
24. Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespiti İşlemlerinde Mevzuata Uyulmaması;

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1 Mevzuat ve Görevler

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, ülkemizdeki su kaynaklarının planlanması, yönetimi, geliştirilmesi ve işletilmesinden sorumlu, Merkezi Yönetim kapsamında özel bütçeli yatırımcı bir kuruluştur.

25.12.1953 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ve 28.02.1954 tarihinde yürürlüğe giren 6200 sayılı Kanunla Bayındırlık Vekâletine bağlı, katma bütçeli, tüzel kişiliğe sahip Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü (DSİ) kurulmuştur. 1 Mart 1954 tarihinde Bayındırlık Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerine başlayan DSİ, 29.06.2011 tarihinde Orman ve Su İşleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş haline gelmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrasında, 09.07.2018 tarihli Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun adı "Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

DSİ Genel Müdürlüğü, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine haiz, merkezi Ankara'da bulunan özel bütçeli bir kuruluş olarak yeniden düzenlenmiştir.

Kurum, faaliyetlerini 6200, 167, 1053 ve 4373 sayılı Kanunlara göre yürütmekte olup, 15.7.2018 tarih ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 121'inci maddesinde görev ve yetkileri özetle şu şekilde sıralanmıştır:

- Taşkın sular ve sellere karşı koruyucu tesisler meydana getirmek,
- Sulama tesislerini kurmak, sulama sahalarında harita ve planları yapmak veya yaptırmak,
- Sulak alanları ıslah etmek, erozyon kontrolü ile ilgili etüt ve planlama işleri ve ağaçlandırma çalışmaları yapmak,
- Akarsularda ıslahat yapmak,

- Söz konusu maddede belirtilen işlerin her türlü etüt ve projelerini yapmak veya yaptırmak,
- Tesislerin yapılması hususunda her türlü mali imkânları araştırmak,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılıp kamu yararı bulunan ve Genel Müdürlüğün vazifesi ile ilgili işlere ait proje ve keşif evrakını tetkik ve tasdik etmek,
- Genel Müdürlüğün bu maddede belirtilen çalışmaları için gerekli olan tesisleri yapmak veya yaptırmak, teçhiz etmek, kiralamak ve bakımlarını temin etmek,
- Genel Müdürlüğün vazifesi içinde bulunan işlerin yapılmasına lüzumlu gayrimenkulleri kanunlarına göre geçici olarak işgal etmek veya istimlak etmek veya satın almak,
- Genel Müdürlüğün çalışma konusuna giren işleri yapmaya lüzumlu malzeme, makine, teçhizat ve taşıtları seçmek, sağlamak, çalıştırmak ve icabında kira mukabili vermek ve bunlar için gerekli tamir atölyeleri ile tesisleri kurmak ve işletmek,
- Kullanılmış suları tekrar kazanmak maksadıyla gerekli tesisleri yapmak veya yaptırmak,
- Sınır aşan ve sınır oluşturan sular konusunda görev alanı ile ilgili çalışmalar yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere eğitim, etüt, planlama, proje hazırlama, müşavirlik, laboratuvar ve kontrollük hizmeti vermek,
- Su tahsislerini yapmak, yerüstü ve yeraltı sularını kalite yönünden izlemek,
- Arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerini yürütmek,
- Mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak.

Ayrıca, Kurum, 1053 Sayılı Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma Ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun, 167 Sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun, 5488 Sayılı Tarım Kanunu, 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu, 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 5543 Sayılı İskân Kanunu'nun Ek 2'inci maddesi ile verilen görevleri yerine getirir.

Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ve Kamu İhale



Mevzuatına tabidir.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kurum, üç kademeli bir organizasyon yapısına sahiptir. İlk kademe Ankara'daki Genel Müdürlük makamıdır.

Organizasyonun ikinci kademesinde Daire Başkanlıkları ve eşdeğer statüdeki merkez teşkilatı birimleri ile Bölge Müdürlükleri yer almaktadır. Merkez Teşkilatı birimleri ana hizmet, danışma ve denetim ile yardımcı hizmet fonksiyonlarını üst yönetim adına takip ederler; Bölge Müdürlükleri ise kendi görev sahaları kapsamında fonksiyonların tümünü merkez teşkilatı adına yürüten birimlerdir. Bugün Türkiye genelinde Akarsu Havzaları dikkate alınarak yapılandırılmış durumda ikisi geçici olmak üzere 26 adet Bölge Müdürlüğü bulunmaktadır. Bu Bölgelerden ikisi DSİ Çoruh Projeleri 26. Bölge Müdürlüğü (Artvin) ile DSİ Ilısu Projesi 16. Bölge Müdürlüğü (Mardin) geçici Bölge Müdürlükleridir.

Organizasyonun üçüncü kademesi ise, Bölge Müdürlükleri teşkilatında çalışmalarını sürdüren Bölge Müdürlüğü adına belli bir coğrafi alanda görevli ve/veya entegre bir projeyi/işletmeye alınmış tesisleri sevk ve idare etmekten sorumlu Şube Müdürlükleri veya müstakil Başmühendisliklerden oluşmaktadır.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC)'nin ihtiyacı olan sulama, içme ve kullanma suyunun temini amacıyla geçici statülü KKTC Proje Müdürlüğü (Lefkoşa) bulunmaktadır.

Genel Müdürlük bünyesinde 31.12.2018 itibarıyla 24.120 personel istihdam edilmekte olup, dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 1: DSİ Genel Müdürlüğü Personeli**

Sınıfı/ Statüsü	Merkez	Taşra	Toplam	Oran (%)
Genel İdari Hizmetleri	451	1.620	2.071	22,66
Teknik Hizmetler	1.019	5.542	6.561	71,79
Avukatlık Hizmetleri	7	77	84	0,92
Sağlık Hizmetleri	23	57	80	0,88
Yardımcı Hizmetler	55	288	343	3,75
<b>Devlet Memurları Toplamı</b>	<b>1.555</b>	<b>7.584</b>	<b>9.139</b>	<b>37,89</b>
Sözleşmeli Personel	18	450	468	1,94
4/B (4/C statüsünden geçenler)	19	518	537	2,23
Daimi İşçi	285	7.369	7.564	31,73

696 S. KHK Daimi İşçi	446	5.661	6.107	25,32
<b>Daimi Personel Toplamı</b>	<b>2.323</b>	<b>21.582</b>	<b>23.905</b>	<b>99,11</b>
Part-Time Rasatçı		32	32	0,13
696 S. KHK Geçici İşçi		183	183	0,76
<b>Genel Toplam</b>	<b>2.323</b>	<b>21.797</b>	<b>24.120</b>	<b>100</b>

Kurum, yatırımların plan ve programa bağlanmasında Cumhurbaşkanlığı Strateji Başkanlığı (Eski Kalkınma Bakanlığı- DPT) ile, bütçe ödeneklerin harcanmasına ilişkin süreçte ödeneklerin serbest bırakılması ve uygulamaları ile kesin hesap çıkarılması aşamalarında ve ülke dışındaki kaynaklardan kredi sağlayarak yatırımlarını finanse etmek istediğinde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile, hidroelektrik santralleri elektrik üretimi için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile, Su Kullanım Hakkı Anlaşması çerçevesinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ile, içme suyu tesisleri çerçevesinde Belediyeler ve İl Özel İdareler ve Sulama Birlikleri ile irtibat halindedir.

### 1.3. Mali Yapı

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ), muhasebe işlemlerini Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılan düzenlemelere göre yürüten, tahakkuk esaslı muhasebe sistemini kullanan özel bütçeli bir kurumdur.

Kurumun kurumsal kodu 40.07 olup 2018 yılı bütçesine ait ödenek cetvelinde yer alan bilgiler çerçevesinde 27 adet muhasebe biriminden oluşmaktadır.

#### 1.3.1. Gelirler

Kurumun 2018 yılı gerçekleşen net bütçe geliri 16.283.100.351,61 TL olup, 15.530.836.567,00 TL (%95,4) hazine yardımı, 38.111.622,06 TL (%0,03) Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar ve 714.152.162,55 TL'si (%4,3) öz gelirlerden oluşmaktadır. 2018 yılı gelir dağılımı birinci düzey ekonomik kod bazında aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 2: 2018 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Gelir Bütçesi	Brüt (TL)	Ret ve iadeler (TL)	Gerçekleşen (TL)
03. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	284.801.344,37	1.198.238,68	283.603.105,69
04. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	15.568.948.189,06	0,00	15.568.948.189,06

05. Diğer Gelirler	420.737.442,46	1.520.796,05	419.216.646,41
06. Sermaye Gelirleri	11.332.410,45	0,00	11.332.410,45
<b>Toplam Gelir</b>	<b>16.285.819.386,34</b>	<b>2.719.034,73</b>	<b>16.283.100.351,61</b>

### 1.3.2. Giderler

Kurumun 2017 yılı toplam gideri 13.602.579.023,00 TL iken 2018 yılı toplam gideri % 21,7 oranında artış göstererek 16.555.564.182,00 TL olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılı harcamalarının dağılımı birinci düzey ekonomik kod bazında aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 3: 2018 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Gider Bütçesi	Sene Başı Ödeneği (TL)	Revize Ödenek (TL)	Gerçekleşen (TL)	Revize Ödeneğe Göre Gerçekleşme Oranı (%)
01. Personel Giderleri	1.495.179.000,00	1.661.027.000,00	1.660.872.851,00	99,99
02. SGK Devlet Primi Giderleri	261.450.000,00	305.856.000,00	305.714.691,00	99,95
03. Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	279.484.000,00	546.981.700,00	544.479.986,00	99,54
05. Cari Transferler	36.818.000,00	38.903.500,00	38.889.135,00	99,96
06. Sermaye Giderleri	10.667.000.000,00	13.958.151.985,00	13.772.758.519,00	98,67
07.Sermaye Transferleri	232.849.000,00	232.849.000,00	232.849.000,00	100
<b>Toplam Gider</b>	<b>12.972.780.000,00</b>	<b>16.743.769.185,00</b>	<b>16.555.564.182,00</b>	<b>98,88</b>

Toplam giderlerin yaklaşık % 83'ü 06 Sermaye Giderleri tertibinden yapılan ödemeler olup, bu tutar Kurumun gerçekleştirdiği yatırım projelerinin toplam tutarını göstermektedir.

2018 yılı faaliyetleri ile 16.283.100.351,61 TL tutarında net bütçe geliri elde edilmiş ve 16.555.564.182,00 TL gider yapılmış olup, gelir-gider farkı 272.463.830,39 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ayrıca, Kurum bünyesinde misafirhane, yemekhane, eğitim ve dinlenme tesisi ve kreş

adı altında yer alan birimlerin gelir ve giderleri, Kurum bütçesi içerisinde yer almayıp, Sosyal Tesisler başlığı altında muhasebeleştirilip, konsolide edilerek raporlanmaktadır.

#### **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

Kurum, 5018 sayılı Kanuna tabi özel bütçeli bir kuruluş olup, işlemlerini bu Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

*“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.*

*Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur”* denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) ile belirlenmiştir. Bu düzenlemelere göre, muhasebe sistemi tahakkuk esaslı olup, mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu idaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsamaktadır.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

GYMY'nin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dahil her kamu idaresinin bir kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'inci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu Olduğu; 314-316'ıncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'inci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Kurumun muhasebe hizmetleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kurulan sistemde Genel Müdürlük ve 26 Bölge Müdürlüğü olmak üzere 27 muhasebe birimince yürütülmekte ve merkezde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca konsolide edilmektedir. Sosyal Tesislere ait muhasebe kayıtları, ilgili birimlerinde tutulmakta mali tabloları ise Genel Müdürlük Destek hizmetleri Daire Başkanlığında toplanmaktadır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,

- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemi yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Söz konusu Kanunun “İç Kontrolün Tanımı” başlıklı 55’inci maddesinde yer alan;

*“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 iç kontrol süreçlerine ilişkin*

*standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir”*

Hükmü gereğince, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hazırlanarak, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Söz konusu Tebliğ’de; kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere, yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması öngörülmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi ile de kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Kurumda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte iç kontrol çalışmalarına başlanmış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı ilk defa 31.07.2009 tarihli Makam Olur’u ile hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesinin *“...ilk defa veya yeniden hazırlanacak eylem planlarının dönemi iki yılı geçmemek üzere idareler tarafından belirlenecektir...”* hükmüne istinaden, her iki yılda bir Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı revize edilmektedir.

Bugüne kadar üç adet Uyum Eylem Planı revizyonu gerçekleştirilmiş olup, 19.03.2018 tarihli Makam Oluru alınarak yürürlüğe girmiş olan ve 2018- 2019 yıllarını kapsayan İç Kontrol Uyum Eylem Planı halen yürürlüktedir.

Kurum İç Kontrol Eylem Planı kapsamında yürütülen faaliyetler;

- Kuruma ait 2018-2019 yıllarına ait yeni İç kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanarak uygulamaya geçilmiştir.
- Kurumun 2015-2019 Stratejik Planı yayımlanarak uygulamaya geçilmiştir.
- İdare faaliyet raporu hesap verebilirlik ve mali saydamlık çerçevesinde hazırlanmış ve



Şubat ayında yayımlanmıştır.

- Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi işe yeni başlayan personel dâhil olmak üzere tüm personele imzalatılarak özlük dosyalarına konulmuştur.
- Her yıl birim risk yönetim ekibi üyelerinin katılımıyla İç kontrol, Kurumsal Risk Yönetimi ve Süreç Değerlendirme Çalıştayı düzenlenmektedir.
- Kurum personeline bilgi sistemleri, broşürler aracılığıyla iç kontrol sistemi hakkında bilgilendirmeler yapılmaktadır.
- İç kontrol sistemi ve işleyişi hakkında eğitim, çalıştay ve toplantılar düzenlenmektedir.
- İç kontrol sisteminin değerlendirilmesine yönelik tüm personelin katılımı sağlanarak anket çalışması yapılmış ve veriler raporlanarak kitapçık haline getirilmiştir.

İç Kontrol Sisteminin kurulması çalışmaları sonucunda;

- 14.05.2013 tarihli Makam Olur'u ile "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Revizyon Kurulu" ve "İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu" (Birim Yöneticileri) oluşturulmuştur.
- Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Genelgesi hükümleri doğrultusunda her yılın haziran ve aralık ayı sonu itibarıyla iki dönem halinde analiz çalışması yapılmakta ve eylem planı formatında üst yönetime ve bilgi için Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir.
- 25.12.2015 tarihinde Hassas Görevler Rehberi hazırlanmış olup hassas görevler son uyum eylem planında kurumsal risk yönetimi kapsamında izlenmektedir.
- Kurumun süreç revizyon çalışmaları devam etmektedir.
- Kurumsal Risk Yönetimi Yönergesi yayımlanmış olup Yönerge kapsamında birim ve Genel Müdürlük riskleri belirlenmekte; belirlenen risklerin yönerge kapsamında etki ihtimal analizleri yapılmakta ve birim ve Genel Müdürlük eylem planları oluşturulmaktadır.
- Ön Mali Kontrol Yönergesi yayımlanmış olup söz konusu Yönerge kapsamında ön mali kontrol işlemleri yürütülmektedir.

- Uyum Eylem Planında yer alan süreçlerle alakalı olarak ön görülen eylemi tam olarak yerine getirebilmek adına Süreç Rehberi hazırlanmış ve 25.12.2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kurumun yukarıda anılan iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde, İç Kontrol Uyum Eylem Planında 2018 yılı sonu itibariyle bir kısım faaliyetlerin tamamlanma sürecinin devam ettiği görülmüş olup, iç kontrol mekanizmalarının uygulamasının yerleştiği değerlendirilmiştir.

Kurumda iç kontrol sisteminin tamamlayıcı unsuru olan İç Denetim Birimi bulunmakta olup, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince, Kurum bünyesinde 2007 yılında kurulmuştur.

İç Denetim Birimi 1 Birim Başkanı, 8 İç Denetçi, 1 İdari İşler Şefi ve 4 Büro personeli ile çalışmalarına devam etmektedir.2018 yılında İç Denetim Birimi Başkanlığınca 7 adet iç denetim, 1 adet danışmanlık, 5 adet inceleme ve 19 adet sulama birliği idari ve teknik denetimi yapılmıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Belediyeler Adına Yapılan İçme Suyu Yatırım Bedellerinin Muhasebeleştirilerek İzlenmemesi ve Tahsil Edilmemesi;**

Kurum tarafından 1053 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun kapsamında protokol yapılarak içme suyu temin edilen belediyelerden, anılan Kanun ve Protokol hükümleri uyarınca, vadesi gelen yatırım bedellerinin tahsil edilemediği görülmüştür.

1053 sayılı Kanun gereğince; Belediyeler, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılan işler için harcanan tutarları ve yapılacak yardımları Kuruma borçlanmakta, borçlanma

şartları, taksitlerin miktar ve süreleri ve işin yürütülmesi ve işletilmesi ile ilgili diğer hususlar Kurum ile ilgili belediyeler arasında yapılan protokollerle tespit edilmektedir.

Bu kapsamda, Kurumla belediyeler arasında kesin hesabı çıkartılarak işletmeye açılan ve su verilmeye başlanan 185 tesisin toplam yatırım bedeli 7.335.691.725,80 TL olup, 31.12.2018 tarihi itibarıyla vadesi gelmiş alacaklardan 335.240.094,47 TL ilgili idarelerden tahsil edilmiş, ancak ayrıntıları aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere 845.971.427,70 TL ise tahsil edilmemiştir.

Bu nedenle vadesi gelmiş 845.971.127,70 TL alacağın, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu ve mezkûr Protokoller doğrultusunda 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına alınarak tahsil edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu alacakların tahsil edilmemesi, mali tablolarda 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı, 800-Bütçe Gelirleri ve 805-Bütçe Gelirleri Yansıtma Hesaplarında 845.971.427,70 TL tutarında hataya neden olmuştur.

**Tablo 4: DSİ İçmesuyu Alacakları**

SIRA NO	BORÇLU İDARE	TOPLAM ALACAK TUTARI (TL)	TOPLAM TAHSİL EDİLEN TUTAR (TL) (31/12/2018 Tarihi İtibariyle)	VADESİ GEÇMİŞ OLAN VE 2019 YILINA DEVREDEN TUTAR (TL)
1	Bursa Büyükşehir Belediyesi	482.776,00	73.829,16	0,00
2	Bursa BB BUSKİ	1.808.730,35	1.808.730,15	0,00
3	Bursa BB BUSKİ	181.194.027,09	22.649.253,41	0,00
4	Yalova Yeşilkörfez Su Bir.	1.916.738,68	625.860,28	1.290.878,40
5	Yalova Belediyesi	7.684.433,41	0,00	1.024.591,12
6	Manisa BB MASKİ	111.019,06	111.019,06	0,00
7	İzmir BB İZSU	274.584.554,08	27.724.662,27	48.444.838,93
8	İzmir BB İZSU	12.742.229,38	7.135.648,40	0,00
9	İzmir BB İZSU	5.110,00	5.110,00	0,00
10	Manisa BB MASKİ	3.498.782,23	787.746,19	0,00
11	Uşak Belediyesi	27.901.680,20	2.715.936,04	3.416.307,28
12	Tepecik Belediyesi	1.410.149,37	95.597,83	0,00
13	Niğde Belediyesi	658.844,45	196.356,29	0,00
14	Niğde İl Özel İdaresi	175.880,00	29.313,35	0,00
15	Aksaray Belediyesi	3.961.424,41	1.522.928,42	0,00

16	Aksaray Belediyesi	1.565.011,27	107.811,88	0,00
17	Konya BB KOSKİ	9.784.425,05	4.696.524,05	0,00
18	Bolu Belediyesi	2.649.390,30	0,00	2.649.390,30
19	Çankırı Belediyesi	118.299.337,20	0,00	118.299.337,20
20	Çankırı Belediyesi	14.558.650,88	0,00	14.558.650,88
21	Ankara BB ASKİ	13.418.325,28	0,00	13.418.325,28
22	Ankara BB ASKİ	168.155,73	0,00	168.155,73
23	Çankırı Belediyesi	3.452.077,48	0,00	3.452.077,48
24	Çankırı Belediyesi	1.487.770,65	0,00	1.487.770,65
25	Çorum Belediyesi	10.848,68	0,00	10.848,68
26	Çorum Belediyesi	23.337.105,00	0,00	23.337.105,00
27	Çorum Alaca Belediyesi	15.673.577,82	0,00	15.673.577,82
28	Ankara BB ASKİ	1.041.949,23	0,00	1.041.949,23
29	Çorum Belediyesi	6.230.010,00	0,00	6.230.010,00
30	Kırıkkale Belediyesi	6.006,99	0,00	6.006,99
31	Ankara BB ASKİ	2.066.418,38	0,00	2.066.418,38
32	Ankara BB ASKİ	5.241,27	0,00	5.241,27
33	Ankara BB ASKİ	42.732.116,60	0,00	42.732.116,60
34	Çorum Belediyesi	5.253.542,83	0,00	5.253.542,83
35	Bolu Belediyesi	12.806.612,65	0,00	12.806.612,65
36	Çankırı Kurşunlu Belediyesi	15.374.903,40	0,00	15.374.903,40
37	Çorum Belediyesi	73.912.704,74	0,00	73.912.704,74
38	Mersin BB MESKİ	13.285.503,01	6.731.583,36	1.134.025,85
39	Adana BB ASKİ	65.399.106,08	16.238.813,60	22.072.565,52
40	Hatay BB HATSU	2.194.252,95	462.343,88	1.502.259,41
41	Tarsus Belediyesi	1.853.306,00	1.853.306,00	0,00
42	Suluova Belediyesi	254.124,00	0,00	254.124,00
43	Suluova Belediyesi	75.686,40	0,00	75.686,40
44	Samsun Büyükşehir Bel.	4.225.406,26	1.077.679,10	0,00
45	Havza Belediyesi	5.280.694,17	2.042.441,56	0,00
46	Samsun Büyükşehir Bel.	33.076.738,91	0,00	19.728.749,88
47	Suluova Belediyesi	29.030,40	0,00	29.030,40
48	Ordu Büyükşehir Belediyesi	47.691.902,00	0,00	0,00
49	Samsun Büyükşehir Bel.	4.676.191,44	1.916.013,93	0,00

50	Sinop Belediyesi	41.033.156,98	0,00	0,00
51	Erfelek Belediyesi	1.456.711,38	0,00	0,00
52	Sinop Merkez ve Erfelek İlçesi İçmesuları Birliği	6.557.654,30	0,00	0,00
53	Ünye Belediyesi	46.753.899,56	0,00	0,00
54	Ağrı Belediyesi	49.470.086,72	0,00	13.953.101,38
55	Erzurum Büyükşehir Bel.	170.904.042,48	0,00	41.966.558,17
56	Bingöl Belediyesi	5.931.327,31	395.421,82	0,00
57	Bingöl Belediyesi	5.791.408,58	386.093,90	0,00
58	Diyarbakır Büyükşehir Bel.	19.221.190,63	0,00	15.800.008,31
59	Diyarbakır Büyükşehir Bel.	20.922.051,01	0,00	14.240.470,61
60	Diyarbakır Büyükşehir Bel.	13.099.998,12	0,00	10.768.272,59
61	Mardin Büyükşehir Bel.	89.663.651,21	0,00	34.933.472,70
62	Siirt Belediyesi	72.050.982,42	0,00	11.665.397,13
63	Atababağı Belediyesi	3.477.219,86	0,00	738.909,22
64	Aydınlar Belediyesi	3.375.597,67	0,00	522.599,60
65	Gökçebağ Belediyesi	1.181.356,38	0,00	196.892,75
66	Kayabağlar Belediyesi	6.776.142,11	0,00	1.129.357,00
67	Kurtalan Belediyesi	33.036.540,37	0,00	4.595.467,46
68	Şırnak Belediyesi	37.705.169,31	0,00	14.453.348,27
69	Balveren Belediyesi	742.796,69	0,00	Tahakkuku yapılmamış
70	Hilal Belediyesi	236.689,12	0,00	Tahakkuku yapılmamış
71	Şenoba Belediyesi	590.558,96	0,00	Tahakkuku yapılmamış
72	İdil Belediyesi	3.989.403,21	0,00	1.196.820,97
73	Şırnak İl Özel İdaresi	1.364.184,25	0,00	522.937,32
74	Kırklareli Belediyesi	86.763,77	0,00	86.763,77
75	Keşan Belediyesi	234.734,75	30.116,23	204.617,77
76	Keşan Belediyesi	216.006,17	0,00	216.006,17
77	Kırklareli Belediyesi	39.955,56	0,00	39.955,56
78	Kırklareli Belediyesi	151.657,17	44.349,04	107.308,13
79	Edirne Belediyesi	461.552,35	105.379,07	356.173,28
80	TESKİ Genel Müdürlüğü	44.609,38	0,00	44.609,38
81	Nevşehir Belediyesi	1.637.843,74	0,00	436.131,60
82	Yozgat Belediyesi	187.253.111,58	0,00	6.242.720,00
83	Alanya Belediyesi	3.149.703,00	2.438.322,60	0,00

84	Antalya BB ASAT	50.560.850,57	0,00	5.056.085,07
85	İstanbul BB İSKİ	492.514.212,90	0,00	0,00
86	İstanbul BB İSKİ	2.784.454.263,60	0,00	0,00
87	İstanbul BB İSKİ	73.753,00	73.753,00	0,00
88	İstanbul BB İSKİ	251.023.538,64	66.939.589,97	8.367.448,75
89	Şanlıurfa Büyükşehir Bel.	106.340.330,30	5.304.509,00	12.510.627,44
90	Şanlıurfa Büyükşehir Bel.	50.893.593,88	0,00	3.509.903,02
91	Bitlis Belediyesi	14.233.078,27	0,00	2.296.333,43
92	Muş Belediyesi	1.100.973,20	206.432,50	188.082,91
93	Van Büyükşehir Belediyesi	100.594.834,93	0,00	0,00
94	Van Büyükşehir Belediyesi	0,00	0,00	0,00
95	Van Büyükşehir Belediyesi	0,00	0,00	0,00
96	Afyonkarahisar Belediyesi	226.320.572,40	0,00	60.352.152,64
97	Akharım Belediyesi	1.898.977,44	0,00	189.897,75
98	Akören Belediyesi	684.544,46	0,00	45.636,30
99	Anıtkaya Belediyesi	817.419,84	54.494,66	0,00
100	Ayazani Belediyesi	608.024,64	40.534,98	0,00
101	Büyükkalecik Belediyesi	1.398.775,25	0,00	93.251,68
102	Çayırbağ Belediyesi	763.492,22	50.899,48	0,00
103	Dazkırı Belediyesi	101.678,01	0,00	5.831,21
104	Emirdağ Belediyesi	2.426.613,37	0,00	161.774,22
105	Gazlıgöl Belediyesi	1.210.031,97	0,00	80.668,80
106	Gazlıören/İhsaniye Bel.	638.480,49	0,00	42.565,36
107	Karadilli Belediyesi	878.206,65	0,00	58.547,12
108	Kayhan Belediyesi	214.190,18	0,00	14.279,34
109	Koçbeyli Belediyesi	916.792,56	61.119,50	0,00
110	Susuz Belediyesi	785.761,77	0,00	57.622,53
111	Karaadilli Belediyesi	200.869,55	0,00	53.565,20
112	Evciler Belediyesi	452.851,72	98.730,86	0,00
113	Bayat Belediyesi	1.591.751,83	0,00	106.116,78
114	Erkmen Belediyesi	1.620.819,19	108.054,62	0,00
115	Gebeceler Belediyesi	908.129,10	0,00	60.541,94
116	İhsaniye Belediyesi	1.151.670,87	0,00	76.778,06
117	İscehisar Belediyesi	2.065.310,41	0,00	140.285,23

118	Karacaahmet Belediyesi	387.988,25	25.865,88	0,00
119	Kılıçarslan Belediyesi	215.730,92	7.640,47	7.191,03
120	Küçükhöyük Belediyesi	391.926,98	0,00	29.394,52
121	Salar Belediyesi	428.014,42	0,00	28.534,30
122	Seydiler Belediyesi	290.085,28	19.339,02	0,00
123	Sülümenli Belediyesi	465.048,90	13.052,05	15.501,63
124	Sülün Belediyesi	215.872,12	0,00	14.392,48
125	Şuhut Belediyesi	2.456.103,16	0,00	163.740,22
126	Yakasenek Belediyesi	219.091,12	12.171,73	0,00
127	Yaylabağı Belediyesi	539.993,82	0,00	35.999,58
128	Afyonkarahisar İl Özel İdar.	475.064,29	239.596,39	0,00
129	Isparta Belediyesi	36.369.857,70	0,00	Tahakkuk Yapılmamış
130	Sandıklı Akharım Belediyesi	106.085,73	0,00	14.144,76
131	Sinanpaşa Belediyesi	85.121,62	2.837,39	0,00
132	Bolvadin Belediyesi	816.780,38	0,00	56.102,08
133	Sülün Belediyesi	158.396,23	0,00	19.007,55
134	Salar Belediyesi	135.100,21	0,00	10.132,52
135	İscehisar Belediyesi	189.395,40	0,00	19.949,65
136	İhsaniye-Döğre Belediyesi	174.507,15	26.248,79	0,00
137	Gazlıgöl Belediyesi	110.033,08	0,00	11.003,31
138	Karaadilli Belediyesi	154.126,73	0,00	10.275,12
139	Beyyazı Belediyesi	74.167,96	0,00	5.438,99
140	Çobanlar Belediyesi	116.249,26	3.874,98	0,00
141	Küçükhöyük Belediyesi	126.079,78	0,00	13.658,64
142	Ahmetpaşa Belediyesi	107.822,35	0,00	3.594,08
143	Akören Belediyesi	139.498,14	0,00	13.949,82
144	Emirdağ Belediyesi	180.482,29	0,00	18.048,24
145	Gebeceler Belediyesi	66.988,65	0,00	6.698,88
146	Kılıçarslan Belediyesi	119.111,61	0,00	3.970,39
147	Serban Belediyesi	129.137,71	0,00	4.304,59
148	Yaylabağı Belediyesi	367.442,42	0,00	36.744,24
149	Susuz Belediyesi	109.443,11	0,00	3.648,10
150	Şuhut Belediyesi	228.368,32	0,00	7.612,28
151	Büyükkekicik Belediyesi	226.901,99	0,00	7.563,40

152	Bucak Belediyesi	74.167,96	8.425,34	0,00
153	Kuleönü Belediyesi	79.296,00	2.643,20	0,00
154	Eğridir Belediyesi	84.016,00	2.800,53	0,00
155	Şarkikaraağaç Belediyesi	118.000,00	3.933,33	0,00
156	Senirkent Belediyesi	77.408,00	2.580,27	0,00
157	Büyükkabaca Belediyesi	92.512,00	0,00	3.083,73
158	Sütçüler Belediyesi	87.792,00	2.926,40	0,00
159	Sivas Belediyesi	142.995.487,41	2.144.932,31	0,00
160	Gaziantep BB GASKİ	167.686.103,50	94.691.955,17	36.548.804,00
161	Kilis Belediyesi	90.269.050,10	0,00	0,00
162	Çelikhan Belediyesi	2.860.723,17	0,00	476.855,77
163	Adıyaman Belediyesi	37.911.209,71	0,00	12.476.244,01
165	Kahramanmaraş BB KASKİ	211.175.379,15	0,00	0,00
166	Kahramanmaraş Belediyesi	378.062,24	0,00	0,00
170	Muğla BB MUSKİ	107.343.382,33	0,00	23.772.583,87
171	Aydın Büyükşehir Bel.	262.608.182,39	29.404.358,40	14.363.672,00
172	Bayburt Belediyesi	8.571.727,76	2.760.194,50	0,00
173	Şiran Belediyesi	2.797.844,21	306.328,06	0,00
174	TİSKİ Genel Müdürlüğü	5.258.068,59	791.785,17	0,00
175	Safranbolu Belediyesi	8.565.370,49		4.399.187,60
176	Karabük Belediyesi	16.047.763,11	686.180,22	1.217.416,44
177	Safranbolu Belediyesi	666.522,00	0,00	0,00
178	Safranbolu Belediyesi	5.096.041,73	0,00	1.088.004,92
179	Karabük Belediyesi	9.547.756,33	1.775.565,87	0,00
180	Kastamonu Belediyesi	465.179,01	0,00	214.780,65
181	Zonguldak Belediyesi	11.020.915,47	0,00	0,00
182	Kars Belediyesi	8.866.038,99	0,00	8.129.418,80
183	Kars Belediyesi	76.972.327,56	0,00	23.377.079,29
184	Ayvacak Belediyesi	3.677.004,09	997.507,80	0,00
185	Balıkesir Su Kan. İdaresi	119.857.726,35	24.361.041,76	0,00
	<b>TOPLAM:</b>	<b>7.335.691.725,80</b>	<b>335.240.094,47</b>	<b>845.971.427,70</b>

*Kamu idaresi cevabında; "Belediyelerle içme, kullanma ve endüstri suyu temin edilmesine ilişkin olarak yapılan protokollerde;1053 sayılı Kanun hükmüne dayanılarak DSİ*



tarafından inşa edilecek içmesuyu tesislerinin tamamlanıp şehre su verildikten sonra muhtevadaki bütün ünitelerin maliyetleri üzerinden ilgili Belediyeye borç çıkarılacağı ve tesislerin işletmeye açıldığı tarihten başlamak üzere yapılacak işlere ait maliyet bedellerinin DSİ yöntemlerine göre hesaplanarak 30 yılda taksitlendirileceği hususu yer almaktadır.

Buna istinaden Kuruluşumuz tarafından tamamlanan; işletilmek üzere ilgili Belediyesine devredilen, içmesuyu tesislerinin geri ödeme çalışmalarına başlanılmasını teminen ilgili Bölge Müdürlükleri ile irtibata geçilerek maliyet hesabı için gerekli belgeler talep edilmekte, gelen bilgiler doğrultusunda kesin hesap ve geri ödeme tabloları hazırlanmakta ve Bölge Müdürlüklerine gönderilmektedir. Gönderilen bu bilgiler esas alınarak Bölge Müdürlükleri tarafından ilgili Belediyeye ödemesi gereken tutarlar bildirilmektedir.

19/4/2018 tarih ve 7139 sayılı Kanununun 22 inci maddesi ile 3/7/1968 tarih ve 1053 sayılı Belediye Teşkilâtı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma Ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanununun 4 üncü maddesine “Bu Kanun kapsamında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılan işler dolayısıyla Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile belediyeler arasında imzalanan protokol uyarınca belediyeler tarafından borçlanılan tutarlara karşılık, bu belediyeler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan paylardan 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 7 nci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen kesintilerden sonra kalan kısımdan, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası Anonim Şirketi tarafından kesinti yapılarak Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü hesabına takip eden ayın sonuna kadar aktarılır. Aktarılacak bu tutar, kesintiler düşüldükten sonra ilgili belediyeye gönderilecek tutarın %10'unu aşamaz.” ifadesi eklenmiştir.

Bulguda yer alan 185 içme ve kullanma suyu işine ait geri ödemelerin belediyeler tarafından taksitler halinde ödenmesi gerekmektedir. Belediyeler tarafından vadesinde ödenmeyen alacakların, 1053 sayılı Kanununun 4. Maddesi hükümleri gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı ile İller Bankası A. Ş.'den talebine başlanılmıştır.

Diğer taraftan Kuruluşumuz gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin elektronik ortamda takibi amacı ile Alacak Takip Yazılımı teminini projesi başlatılmış olup 2019 yılı sonunda tamamlanması hedeflenmiştir. Ayrıca bu yazılımın Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi ile entegrasyonu sağlanarak gerekli muhasebe kayıtlarının otomatik olarak yapılabilmesi için Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile iş birliği yapılmaktadır. Çalışmalar sonuçlandığında alacaklarımıza ilişkin yapılması gereken muhasebe kayıtları otomatik olarak yapılabilecektir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında, DSİ alacaklarının takip ve tahsilatının elektronik ortamda yapılması ve bu işlemlerin hızlandırılmasına ilişkin gerekli programın 2019 yılı sonunda uygulamaya geçirileceği, yine ilgili Kanunda değişiklik yapıldığı, bu suretle DSİ'nin belediyelerden olan alacaklarının söz konusu belediyelerin İller Bankası'ndan almış oldukları paylar üzerinden tahsil edilebileceği belirtilmiştir.

DSİ gelirlerinin takip ve tahsilini hızlandırmak için alınmış olan önlemler olumlu olmakla birlikte, Kurum tarafından protokol dâhilinde içme suyu temin edilen belediyelerden ilgili kanun ve protokol hükümleri uyarınca alınması gereken yatırım bedellerinin henüz geri alınmamış olması, hizmet sağlanan yerel yönetimler arasında eşitsizliğe ve yatırım bedellerinin kamu hizmetlerinden yararlananlardan geri alınmasında eşitliğe aykırı uygulamalara sebep olabilir.

Geri ödenmesi gereken yatırım bedellerinin kurum bütçesine gelir kaydedilmesi öngörüldüğünden, bulguda gösterilen tahsil edilmesi gereken toplam 7.335.691.725,80 TL'nin "120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı"na, 2018 yılı içinde tahsil edilmesi gereken 845.971.427,70 TL'nin ise "121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı"na kaydedilmiş olması gerekirdi.

Bu itibarla, kurum muhasebe kayıtları ve mali tabloları Gelirlerden Alacaklar ve Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesapları açısından tam ve doğru olmayıp, gerçeği yansıtmamaktadır. Konu, 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

## **BULGU 2: Diğer Kurumlara Tahsis Edilen Taşınmazların Mali Tablolarda Yer Almaması;**

Mülkiyeti Kuruma ait olup diğer kurumlara tahsis edilen taşınmazların mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendinde; tahsis, mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine bedelsiz olarak kullanımına bırakılması olarak tanımlanmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesi birinci fıkrasında, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların

miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması gerektiği belirtilmiştir.

Mülkiyeti Hazineye veya diğer kamu idarelerine ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildiği kamu idaresinin mali tablolarında gösterilmesini teminen Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 27.04.2015 tarih ve 90192509-010.03-4167 sayılı yazısında tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmesi için, 250- Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı detaylarında tahsis edilen taşınmazların izlenebilmesi amacıyla, 02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ve kamu idarelerine tahsisli olan taşınmazların izlenebilmesi amacıyla da 03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar olmak üzere yardımcı hesaplar belirlendiği ve bu yardımcı hesapların merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planına eklendiği belirtilmiştir.

Ancak, yapılan incelemede, Kurum tarafından diğer Kurumlara tahsis edilen taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesaplarının alt kodlarında yer almadığı görülmüştür. "Bu durum, mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 500-Net Değer Hesabında hataya sebebiyet vermektedir. Mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretebilmesi açısından söz konusu taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "İdareimiz mülkiyetinde bulunan taşınmazlar diğer kamu kurum ve kuruluşlarına 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 47. maddesi ve Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince tahsis edilebilmektedir.

*Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir."* denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında bulgu konusu edilen hususa ilişkin tüm birimlerin bilgilendirilmiş olduğunu ve bu konuda gerekli eğitimlerin verileceğini bildirmişse de 2018 yılı mali tablolarının doğruluk ve tamlığı etkilenmiştir.

Bu itibarla, konu Konu 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

### **BULGU 3: Taşınır Bilgi Yönetim Sistemi (BYS) de Kayıtlı Tutarları ile Ambarda Mevcut Tutarlarının Birbirinden Farklı Olması;**

Kurumun taşınır işlemlerine ilişkin 2018 yılı denetimi kapsamında yapılan incelemelerde;

- Taşınır belgeleri kayıtlarında Teknoloji Dairesi Başkanlığı ile Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı ambarlarında gözüken demirbaşların bazılarının ambarda olmadığı ve bunların bir kısmının arşiv gibi mekanlarda saklandığı,
  - Kayıtlarda bulunmayan, ancak ambarlarda mevcut demirbaşlara rastlandığı,
  - Taşınır kayıt yetkililerinin ambara ve kayıtlarına hakim olmadığı,
  - Bu ambarlarda yapılan fiili denetimler sonucunda taşınırların hiçbirinin üzerinde sicil numarası bulunmadığından Kurumda taşınırların fiili sayım ve tespitlerinin imkânsız hale gelmesine sebep olduğu ve bu nedenle kayıtlı durumla fiili durumun birbirinden farklı olduğu,
- görölmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesi (a) bendinde, ambar, *"Kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer"* olarak tanımlanmıştır. Buna göre, kişilerin bizzat veya birimlerin kullanımına verilen taşınırların kesinlikle ambarlarda fiili olarak bulunmaması, bu taşınırların ilgililere Yönetmelik'in 10'uncu maddesi kapsamında düzenlenecek belgelerle teslim edilmesi, ambarlara iade edilenlerin ise, iade sonrasında ilgili kişiler üzerinden kaydının alınması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, bu taşınırlardan fiili olarak ambarda bulunmayanların sayım tutanağı kayıtlarında "ambarda" şeklinde gözükmemesi icap etmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde, *"Harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur"*

Denildikten sonra, harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği vurgulanmıştır.

Taşınırların muhafazası ve kontrolüne ilişkin olarak 5'inci maddede, *"Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, zorundadırlar"*

Hükmü yer almakta olup, aynı maddenin (5) nolu bendinde ise, “*Taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır*”

İfadesine yer verilmiştir.

Taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları 6’ncı maddenin (4) no’lu bendinde sayılmış olup taşınır kayıt yetkilileri, taşınırların ambarda muhafazasından ve buldukları yerde kontrolünden sorumludurlar.

Kurumun 2018 yılı denetimi kapsamında, Teknoloji Dairesi Başkanlığı (Demirbaş ve Müteferrik Ambarı), Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (Demirbaş, Müteferrik Ambarı ve İnşaat Ambarı) ile Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı (Ankara Merkez Demirbaş, Ankara Merkez Müteferrik) bünyesinde bulunan 7 adet ambar seçilmiş; bazı taşınırların ambarlarda mevcut olup olmadığına ilişkin 2 adet ambarda (Teknoloji Dairesi Başkanlığı Demirbaş Ambarı ile Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı Ankara Merkez Demirbaş Ambarı) Sayım Tutanağlarında “Ambarda mevcut olduğu” şeklinde kaydı bulunan taşınırlardan örnek olarak seçilen bazı taşınırların fiili sayımı yapılarak BYS’de kayıtlı tutarları ile ambarda mevcut tutarı karşılaştırılmak suretiyle denetim yapılmış olup;

- Teknoloji Dairesi Başkanlığı ile Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı ambarlarında gözükken demirbaşların bazılarının ambarda olmadığı,
- Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 36’ncı maddesine göre verilmesi gereken taşınır sicil numaralarının taşınırların büyük bir kısmının üzerinde bulunmadığı,
- Ambarlarda kayıtlı olmasına rağmen, fiili sayımlarda bulunamayan taşınırların kişilerin kullanımında veya ortak kullanımda olanlar nedeniyle Sayım Tutanağında (Örnek: 12) yer alan “ambarda bulunan miktar” sütunu yanında, “kayıtlara göre ortak kullanım alanlarında bulunan miktar” sütunu ve “kayıtlara göre kişilere verilen miktar” sütunlarının da gerçeği yansıtmadığı,
- Fiili sayımlarda ambarlarda mevcut olmadığı görülen taşınırların buna rağmen yılsonu sayım sonucu düzenlenen Sayım Tutanağında yer alan “ambarda bulunan miktar” sütununda ve böylece Malzeme Sicil Raporunda “ambarda” gözükmesine neden olan Sayım Kurulu tarafından fiili bir sayım yapılmadığı veya sayım yapılmış ise fiili sayım

sonuçlarının gerçeğe aykırı şekilde tutanağa yazıldığı,

Tespit edilmiştir.

Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesi ve Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 5'inci maddesi gereği taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27.09.2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanacağından, taşınırlarla ilgili gerekli sayım ve kontrol işlemlerinin usule uygun şekilde yeniden yapılarak sorumluların tespitinin gerekli olduğu;

Ambarda kayıtlı olup yeniden yapılacak fiili sayım neticesinde ambarlarda bulunmayan taşınırların diğer birimlerde de mevcut olmaması, kaybolmuş olması veya kullanılamaz hale gelmiş olması halinde sorumluluğu tespit edilen kişilerden ilgili taşınırların tazmin edilmesinin mevzuatın gereği olduğu;

Değerlendirilmiştir.

**Kamu idaresi cevabında;** “DSİ Genel Müdürlüğümüz ve Bölge Müdürlüklerimizde, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Taşınır Mal Yönetmeliği ilgili hükümleri gereğince her yılsonu ambar sayımları gerçekleştirilmektedir. 04.12.2018 tarih ve 832636 sayılı Genel Müdürlük yazısı ile ambarı bulunan tüm harcama birimleri; 2018 yılı sonunda sayımların yapılması, nasıl sayım yapılacağı, eksik veya fazla çıkacak taşınırlar ve sorumlularına dair yapılacaklar hakkında talimatlandırılmıştır. Aynı zamanda 04.12.2018 tarih ve 832648 sayılı Genel Müdürlük yazısı ile de ambar kayıtlarında bulunup diğer Daire Başkanlıkları ve birimlerde kullanıma verilen dayanıklı taşınırların sayımı, nasıl sayım yapılacağı, demirbaş sayım listelerinin nasıl elde edileceği, eksik veya fazla çıkacak taşınırlar ve sorumlularına dair yapılacaklar talimatlandırılmıştır. 17.12.2018 tarih ve 867767 sayılı Genel Müdürlük talimatlarına istinaden, Genel Müdürlüğümüzde yer alan ambarların sayımı için sayım kurulları oluşturulmuş ve bu sayım kurulları; sayımlarının yapılması, nasıl sayım yapılacağı, eksik veya fazla çıkacak taşınırlar ve sorumlularına dair yapılacaklar hakkında usul esaslar belirlenmiştir.

Genel Müdürlüğümüzde kullanmak üzere ihtiyaç duyulan dayanıklı taşınırlar, birimlerde görevlendirilmiş olan taşınır kayıt yetkililerine (mutemet) “Taşınır Teslim Belgesi” ile teslim edilmektedir. Taşınırı teslim alan taşınır kayıt yetkilisi de (mutemet), taşınırı kullanacak personele son kullanıcı olarak “Taşınır Teslim Belgesi” ile teslim etmektedir. Fiziki

olarak işleyen bu yöntem BYs sisteminde de benzer şekilde gerçekleşmektedir. Sayım tutanaklarında, ambardan kullanılmak üzere başka birime gönderilen her dayanıklı taşınır, “kayıtlara göre kişilere verilen miktar” sütununda gözükmektedir. Ayrıca kullanılmak üzere verilen dayanıklı taşınırlar son kullanıcıya kadar BYs sistemi üzerinden takip edilebilmekte ve birimler bazında kullanıma verilen dayanıklı taşınırların miktarları “Kullanılmakta Olan Dayanıklı Taşınır (Demirbaş) Malzemeleri İçin Sayım Tutanağı” listelerinde yer almaktadır.

Sayımlar esnasında iç genelgeler ve talimatlar doğrultusunda oluşturulan sayım kurullarınca, kullanılmakta olan demirbaşların takibinden sorumlu olan taşınır kayıt yetkilileri'nin(mutemet) gözetiminde, bu listelerde ki dayanıklı taşınırlar yerinde bilfiil görülmek suretiyle teslim edilen şahıs huzurunda sayılarak tutanakla kayıt altına alınmıştır. Kayıt altına alınan bu tutanaklar Makina İmalat ve Donatım Daire Başkanlığına gönderilmekte; ayrıca Makina İmalat ve Donatım Daire Başkanlığı Merkez Demirbaş Ambarında bulunan malzemelerin sayımı da oluşturulan sayım kurulunca gerçekleştirilmektedir.

Ayrıca Makina İmalat ve Donatım Daire Başkanlığı ambarları, arşiv ve diğer birimlerin muhtelif depolarından bağımsız olacak şekilde faaliyet göstermektedir. Bahsedilen malzemelerin hurda malzemeler veya koltuk ambarı olarak tasvir edilen ve kullanılmak üzere personele teslim edilmeyi bekleyen malzemelerin tutulduğu yine arşiv ve diğer birimlerin muhtelif depolarından bağımsız yerlerde muhafaza edilen malzemelerdir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesine göre verilmesi gereken taşınır sicil numaraları, barkod/karekod sisteminin BYs Stok Modülüne entegre edilmesi ve ambarı bulunan tüm harcama birimlerinde sistemin kurulması ile verilecektir.

Makina İmalat ve Donatım Daire Başkanlığınca örnek bir dayanıklı taşınır seçilmiş ve bu taşınırın sayım tutanağında yer alan kayıtlara göre ambardaki miktarı, ambarda bulunan miktarı ve kayıtlara göre kişilere verilen miktar bilgileri kontrol edilmiştir. “344-23872” parça numaralı “Ahşap Sehpa 45x50x100 cm.” taşınır, kayıtlara göre ambardaki miktarı 13' tür, ambarda bulunan miktarı 1, kayıtlara göre kişilere verilen miktar 12'dir. Ambarda fiziken 1 adet bulunduğu tespit edilmiştir, kayıtlara göre kişilere verilen yani kullanıma verilen 12 adet taşınırın BYs sisteminde 6 adetinin Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı ana hizmet binasında, 5 adetinin Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı Makina Eğitim Şube Müdürlüğünde, 1 adetinin Etüt, Planlama ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı Su ve Toprak Laboratuvarı Şube Müdürlüğünde kullanılmakta olduğu tespit edilmiş, bu birimlerden Başkanlığımıza intikal eden sayım kurullarınca imzalı “Kullanılmakta Olan Dayanıklı Taşınır(Demirbaş) Malzemeleri İçin Sayım Tutanağında” da bu taşınırın yerinde bilfiil

*görülmek suretiyle teslim edilen şahıs huzurunda sayıldığı görülmüştür.*

*Genel Müdürlüğümüze bağlı demirbaş ambarında ki fiziki malzemelerin sayımı ile kullanılmakta olan dayanıklı taşınurların sayımı için, dayanıklı taşınurların kullanılmakta olduğu birimlerce sayım kurulları oluşturulmuştur.*

*Genel Müdürlüğümüz Ambarlarına işini düzenli takip eden ve konusuna hakim Taşınır Kayıt Yetkilileri görevlendirilmeye azami önem verilmektedir. Taşınır Kayıt Yetkilisi personelimiz gelen mal ve malzeme başta olmak üzere ve ambarda muhafaza edilen malzemeler konusunda hassas davranmaktadırlar. Ambarlarımızda son kullanıcılara verilen malzemelerin Teslim ve İade Belgeleri düzenlenmektedir. Kayıtlarda bulunan malzemeler ile kullanımda olan malzemelerin bire bir örtüşmesi için azami dikkat ve özen gösterilmektedir.*

*Genel Müdürlüğümüzce taşınurların Bilgi Yönetim Sisteminde (BYS) kayıtlı tutarları ile ambarda mevcut tutarlarının birbirinden farklı olmaması için, bundan sonraki süreçte azami dikkatin gösterilmesi için tüm teşkilat uyarılmıştır. Ayrıca bu hususta gerekli eğitimler verilecektir.”* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında özetle, Genel Müdürlükçe taşınurların Bilgi Yönetim Sisteminde (BYS) kayıtlı tutarları ile ambarda mevcut tutarlarının birbirinden farklı olmaması için, bundan sonraki süreçte azami dikkatin gösterilmesi için tüm teşkilat uyarıldığı ve bu hususta gerekli eğitimlerin verileceği belirtilmiş olup, konu2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

#### **BULGU 4: Taşınmazların Fiili Envanterinin Yapılmaması;**

Kurum tasarrufunda bulunan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerinin öngördüğü şekilde fiili envanterinin yapılmadığı ve muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in bazı maddeleri, 19.06.2014 tarihli ve 29035 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 03.06.2014 tarihli ve 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile değiştirilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasında;

*“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve*



*değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır” denilmekte,*

Aynı Yönetmelik’in Geçici 1’inci maddesinde;

*“(1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:*

*a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.*

*b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.*

*(2) Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır”*

Hükmü yer almaktadır.

Buna göre, idarelerin mevcut taşınmazlarıyla, içinde bulunulan yılda edindikleri ve elden çıkardıkları taşınmazları miktar ve değer olarak takip etmek için kayıt altına almaları ve emlak vergisi değerleri üzerinden fiili envanter işlemlerini 30.09.2014 tarihine kadar tamamlamaları, 01.10.2014 tarihinde envanter bilgilerine göre muhasebe kayıtlarını yapmaları, 31.12.2017 tarihine kadar da maliyet bedeli veya rayiç bedel tespit çalışmalarını tamamlayarak taşınmazların mevcut muhasebe kayıtlarını yeni değerleriyle güncellemeleri gerekmektedir.

Yönetmelik’in amir hükmüne rağmen, Kuruma ait taşınmazların 31.12.2018 tarihi itibarıyla rayiç değer veya maliyet bedeli üzerinden tespit edilerek muhasebe kayıtlarında güncellenmesi gereken taşınmazların envanter işlemlerinin halen devam ettiği görülmüştür.

Bu durum, Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların tespit ve takibini zorlaştırmakta, ayrıca taşınmazların tam ve doğru olarak

muhasabe kayıtları ile mali tablolara yansıtılmasını engellemektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Genel Müdürlüğümüz mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazların kayıt altına alınması işlemleri “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” esaslarına göre yapılmaktadır. İdaremize ait taşınmazların kayıt ve kontrol edilmesi, taşınmazların yönetilmesi ve söz konusu yönetmelik ekinde yer alan formların hazırlanması amacıyla Taşınmaz Bilgi Sistemi (TBS) kurulmuştur.

Genel Müdürlüğümüz tarafından yürütülen Büyük ve Küçük Su İşleri projelerinin (Baraj, gölet, sulama tesisi, içmesuyu tesisi, atıksu tesisi, vb.) yoğunluğu nedeniyle kamulaştırma işlemleri ile birlikte envanter çalışmalarına da hız verilmiş olmasına rağmen, kayıtlı taşınmazların sayısının fazla olması nedeniyle çalışmalar tamamlanamamıştır. Taşınmaz Bilgi Sistemine Bölge Müdürlüklerimizce veri girişleri devam etmekte olup toplam 349.336 adet taşınmaz sisteme kaydedilmiştir.

Kayıt Yönetmeliği gereğince Kurumumuz mülkiyetindeki tüm taşınmazlar; "Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar Formu"na, İdaremiz sorumluluğunda bulunan, İdaremize tahsisli veya İdaremizce üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş taşınmazlar ise "Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu"na kayıt edilmektedir. Taşınmaz kayıt formlarının; icmal cetvelleri hazırlanmak üzere Muhasebe Müdürlüklerine gönderilmekte ve Muhasebe Müdürlüklerince bu formların konsolide edilerek yönetmeliğin ekinde (Ek-7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulmaktadır.

Genel Müdürlüğümüz tasarrufunda bulunan taşınmazların kayıt altına alınma işlemleri, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile Genel Müdürlüğümüz arasında yapılan protokol çerçevesinde İdaremizin kullanımına açılan tasinmaz.dsi.gov.tr adresi üzerinden devam etmektedir.

Geçmiş yıllarda kadastro yapılmamış sahalarda, İdaremizce yapılan kamulaştırmalar ile güncel kadastral verilerin çakıştırılmaması ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünce yapılan 22/a yenileme çalışması sonucunda parsel numaralarının ve tapu alanlarının değişmesinden kaynaklı veri girişlerinde gecikmeler yaşanmaktadır. Kurumumuz tarafından daha önce envanter sitemine girilmiş olan taşınmaz parsel bilgilerinden, Kadastro Müdürlüklerince 3402 sayılı Kanunun 22/a maddesi (yenileme) uygulaması sonucu, ada/parsel numarası değişen taşınmazların, güncel ada/parsel numaralarına göre veri girişinin yapılması için sistemden sildirilmiştir. Arşivimizde eski parsel numaraları ile bulunan taşınmazların 22/a

*sonucu oluşan ve TAKBİS te kayıtlı olan ada/parsel numaraları ile eşleştirmek için “Eski Yeni Ada/Parsel Dönüşüm Listesi” ne ihtiyaç duyulmaktadır. Bu liste 22/a çalışmalarının sonuçlandığı Kadastro birimlerinden temin edilebilmektedir.*

*Genel Müdürlüğümüzün ilgili birimlerine gerekli bilgilendirme yapılarak, Bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda işlem tesis edilmesi, taşınmaz malların kayıt ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili güncelleme yapılması hususu talimatlandırılacaktır.” denilmektedir.*

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında Genel Müdürlüğün ilgili birimlerine gerekli bilgilendirme yapılarak, bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda işlem tesis edilmesi, taşınmaz malların kayıt ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili güncelleme yapılması hususunun talimatlandırılacağı belirtilmiş olsa da bu hususta henüz bir gelişme kaydedilmemiştir.

Bu itibarla konu, 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

## **8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

### **BULGU 1: Aynı Muhasebe Birimine Ait Vadesiz Hesaplardan Vadeli Hesaplara Yapılan Aktarmaların Muhasebeleştirilmemesi;**

Vadeli, vadesiz ve repo hesapları arasındaki aktarmalarda, aktarma işlemlerinin muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; “... genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi”nin amaçlandığı belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Bankalar Hesabının işleyişini

açıklayan 19'uncu maddesinde ise, Muhasebe birimlerine ait banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin bu hesaba alacak; 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Bu hükümler uyarınca, aynı muhasebe birimine ait farklı hesaplar arasında aktarılan tutarların 102- Banka Hesabına hem alacak hem borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak, yukarıda belirtilen hükümlere aykırı olarak, Antalya, Aydın, Şanlıurfa, Sivas ve Trabzon Bölge Müdürlükleri vadesiz ve vadeli hesapları arasındaki hareketlerin bilanço dönemine kadar muhasebeleştirilmediği anlaşılmıştır.

Bu durum, muhasebenin hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ilkelerine uygun değildir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Konu ile ilgili tüm Muhasebe Birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir. Bundan sonra vadeli, vadesiz ve repo hesapları arasındaki aktarmaların muhasebe kayıtlarına yansıtılmasına dikkat edilecektir." denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, söz konusu aktarmaların muhasebe kayıtlarına yansıtılmasına dikkat edileceği belirtilse de, 2018 yılı mali tablolarının doğruluk ve tamlığı etkilenmiştir. Takip eden dönemde kayıt sisteminin muhasebe ilkelerine uyumu izlenecektir.

## **BULGU 2: Banka Hesabı Bakiyesinin Banka Mutabakat Mektupları ile Uyumlu Olmaması;**

Banka Hesabı bakiyesi ve Banka Sayım tutanaklarının, ilgili Bankaya ait mutabakat mektubu ile tutarlı olmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; "... genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde

*hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi”nin amaçlandığı belirtilmiştir.*

Bu hükümler uyarınca, muhasebe kayıtlarının ve mali tabloların fiili durum ile uyumlu olarak, sağlıklı ve güvenilir bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir.

Ancak, mutabakat mektupları ile muhasebe kayıtları karşılaştırıldığında, Bursa Bölge Müdürlüğünde, 102-Banka Hesabının 49.205,02 TL tutarında fazla, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının aynı tutarda noksan; Samsun Bölge Müdürlüğünde 102-Banka Hesabının 2.275.447,73 TL tutarında fazla, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının aynı tutarda noksan ve Erzurum Bölge Müdürlüğünde 102-Banka Hesabının 8.095.078,21 TL tutarında fazla ve 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının aynı tutarda noksan olduğu anlaşılmıştır.

Banka nakit hareketlerinin, muhasebe kayıtlarına yansıtılmasındaki gecikmelerden kaynaklanabileceği değerlendirilen söz konusu tutarsızlık sonucunda, 102-Banka Hesabının fazla, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının noksan olması nedeniyle, Kurumun mali tablolarında toplam 10.419.730,96 TL tutarında hata oluşmuştur.

***Kamu idaresi cevabında;** "Mali Tablolardaki bu farklılığın; 31.12.2018 tarihinde yapılan ödemelerin aynı tarihte kapatılmadığından bu nedenle 2019 yılında kapatma işlemi yapıldığından ayrıca Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sisteminin geçmiş cari yıla dönmeye müsaade etmediğinden kaynaklandığı tespit edilmiştir. Konu ile ilgili tüm Muhasebe Birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir."* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, 102 Banka Hesabının fazla, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının noksan olması nedeniyle Kurumun mali tablolarında toplam 10.419.730,96 TL tutarında hatanın sistemden kaynaklandığı belirtilse de, 2018 yılı mali tablolarının doğruluk ve tamlığı etkilenmiştir.Takip eden dönemde kayıt sistemin muhasebe ilkelerine uyumu izlenecektir.

### **BULGU 3: Diğer Çeşitli Emanetler Hesabının Amaç Dışı Kullanılması;**

Kurumun deney ve kuyu açma, arsa satış ve sulama birliği alacaklarının muhasebeye intikalinde aracı hesap olarak 333-Emanetler Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 180'inci maddesinde; muhasebe birimlerince emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için 333-Emanetler Hesabının kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Emanetler Hesabı pasif karakterli bir hesap olup, emanet niteliğindeki kaynakların izlenmesi için kullanılmaktadır. Kurum laboratuvarlarında yapılan deneylerin, Kurum tarafından açılan kuyuların, yapılan arsa satışlarının ve sulama yatırım bedellerinin 333-Emanetler Hesabına kaydedilmeden doğrudan gelir hesaplarına aktarılarak kayıt altına alınması gerekmektedir.

Bu nedenle, söz konusu tahsilatların 102-Banka Hesabına borç, ilgili hesaplara alacak olarak kaydedilmesi, mahiyeti belli olmayan ve emanet olarak alınan yabancı kaynakların ise 333-Emanetler Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Oysa, Kurum muhasebe birimleri tarafından, banka hesaplarına yatan nakit öncelikle 333.99.99.00.00-Diğer Çeşitli Emanetler Hesabına alacak kaydedilerek banka hesabına girişi sağlanmakta, sonrasında ise emanetlerden çıkış yapılarak asıl hesaplara kayıtları yapılmaktadır.

Yapılan incelemede, genel olarak Kurumun söz konusu gelirlerinin ilgililer tarafından bankaya yatırıldığı anda 600-Gelirler Hesabına ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedilerek bütçeye mal edildiği; ancak İzmir, Isparta, Balıkesir ve Adana Bölge Müdürlüklerinde arsa satış, sulama ve deney bedeli tahsilatlarının 333-Emanetler Hesabına kaydedilerek izlendiği, söz konusu tutarların sonradan gelirler ve bütçe gelirleri hesabına aktarıldığı anlaşılmıştır.

Emanetler Hesabının bu şekilde kullanılması, kurumun mali tablolarında 333-Emanetler Hesabına ilişkin 1.398.648,19 TL hatalı bilgi sunulmasına sebep olmakta, ayrıca söz konusu gelirlerin tahakkuk kayıtlarında gecikmelere yol açmakta ve ilgililerden gecikme cezası alınmasını gerekli kılmaktadır. Konu 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Banka hesaplarımıza yatan, ancak dekont ve ekstrelerde işin adı veya mükellef kimlik bilgilerinin bulunmaması nedeniyle ilgisi tespit edilemeyen tutarlar, banka hesabının günlük olarak tutturulması amacıyla emanet hesaplarına alınabilmekte, ilgisinin tespitine müteakip ilgili hesaplara en kısa sürede aktarılmaktadır. Ayrıca deney ve kuyu açma bedellerine ait protokol yapıldığı durumlarda ilgili protokolün muhasebe birimize deney bedellerine ait tutarlar banka hesabımıza yattıktan sonra ulaşması nedeniyle vergi dairesine ödenecek tutarların ayrılması için emanet hesabı çalıştırılmış olup, belirtilen eksik bilgilerin olmaması durumunda doğrudan gelir hesabı kullanılmaktadır.

*Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir.”* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Kurumun vezne veya banka hesaplarına yatırılan ve mahiyeti belli olmayan tutarların mahiyeti tespit edilene değin diğer çeşitli emanetler yardımcı hesap koduna kaydına cevaz verdiği ifade edilmektedir. Ancak, gerek arsa satışları, gerekse sulama ve deney bedelleri mahiyeti önceden belli olan alacaklardandır. Deney ve kuyu açma bedellerine ilişkin protokol yapılması da bu alacakların mahiyetini etkilememektedir. Zira, bu alacakların bankaca tahsil edilirken, kuyu açma ve deney hizmet bedeli karşılığı olduğu belirtilebilir ya da farklı gelir kalemleri için farklı hesaplar açılıp, müşterilere bu farklı hesap numaraları verilebilir.

Öte yandan, 333 99.99.00.00- Diğer Çeşitli Emanetler Hesabına kaydedilen tutarların ilgili olduğu ana hesaplara yıl içinde veya ertesi yıl aktarılması, tahakkuk kayıtlarında gecikmelere yol açmakta, ilgililerden gecikme cezası alınmasını gerekli kılmakta, ayrıca bu durum muhasebenin temel ilkelerinden olan “dönemsellik” ve tam açıklama” ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu nedenle, idarenin söz konusu muhasebe ilkelerini de sağlayacak bir sistem kurarak yılı faaliyet gelirlerini etkileyen tutarları emanet hesaplarda bekletmemesi ve bankaya yatırıldığı anda gelirler ve bütçe gelirleri hesabına kaydetmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi;**

Kurumun aktifinde kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde yapılan harcamaların duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken, doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “25-Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169'uncu maddesinde; “*Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır*”

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170'inci maddesinin (b) bendinde;

*“Maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamalar; 1) Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet*

---

*kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır”*

252-Binalar Hesabına ilişkin “Hesabın Niteliği” başlıklı 175’inci maddesinde;

*“Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır”*

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 176’ncı maddesinin (a) bendinde ise;

*“3) Binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Anılan düzenleme uyarınca, Kurumun faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen binalar maliyet bedelleri ile 252-Binalar Hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir. Söz konusu varlıkların giderleştirilmesi ise, kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinde;

*“ ... (2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL’yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.*



(3) Hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan yukarıda belirtilen limitleri aşanlar değer artırıcı harcama olarak kabul edilir.

...”

Denilmektedir.

Buna göre, taşınırlar için yapılan ve 14.000,00 TL’yi aşan harcamalar ile taşınmazlar için yapılan ve 34.000,00 TL’yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

2018 yılı içerisinde Kurumun Aydın, Isparta, Balıkesir, Kahramanmaraş, Kayseri, Konya, Ankara, Kastamonu Bölge Müdürlüklerine ait binaların ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 9.232.706,95 TL tutarında bakım onarım harcaması yapılmış olup, ilgili harcama tutarlarının 252-Binalar Hesabına kaydedilmesi gerekirken, ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin 630-Giderler hesabına kaydedilerek giderleştirildiği görülmüştür.

Bu durum, mali tablolarda 252-Binalar Hesabının 9.232.706,95 TL tutarında noksan; 630-Giderler Hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince konu hakkında gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiş; ancak muhasebe kayıtlarında geçmişe yönelik henüz bir düzeltme yapılmamıştır.

Kuruma ait binaların ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde yapılmış olan harcamaların 252-Binalar Hesabına kaydedilmesi gerekirken, ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin 630-Giderler hesabına kaydedildiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla Kurum muhasebe kayıtları ve mali tabloları 252-Binalar Hesabı ve 630-Giderler Hesabı açısından tam ve doğru olmayıp gerçeği yansıtmamaktadır.

Bu gerekçelerle konu takibeden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

---

**BULGU 5: Harçlar Kanunundan Muaf Olan Kurumun Yargı Harçlarını Ödemeye Devam Etmesi;**

Kurumun taraf olduğu dava ve icra takip işlemlerinde harçtan muaf tutulduğu halde, mahkeme ve icra harçlarının ödenmeye devam edildiği görülmüştür.

492 sayılı Harçlar Kanunu'nun “Yargı Harçları” ile ilgili birinci kısmında yer alan “Mevzuu” başlıklı 2’nci maddesinde, yargı işlemlerinden bu kanuna bağlı (1) sayılı tarifede yazılı olanların yargı harcına tabi olduğu, aynı Kanun’un 13’üncü maddesinde Genel Bütçeye dâhil idarelerin bu Kanun’un 1 ve 3 sayılı tarifelerine giren bütün işlemlerinin harçtan müstesna olduğu, mezkûr Kanun’un 123’üncü maddesinin ilk ve son fıkrasında ise, özel kanunlarla harçtan muaf tutulan kişilerle, istisna edilen işlemlerden harç alınmayacağı, bu maddede veya diğer kanunlarda yer alan harçtan muafiyete ilişkin hükümlerin, bu Kanun’un (1) sayılı Tarifesinin “(A) Mahkeme Harçları” bölümünün (V) numaralı fıkrasındaki Keşif Harcı ve (1) sayılı Tarifesinin “B İcra ve İflas Harçları” bölümünün (III) numaralı fıkrasındaki haciz, teslim ve satış harcı bakımından uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanununun 49’uncu maddesinde ise, Genel Müdürlüğün 492 sayılı Harçlar Kanunu’na göre alınan harçlardan muaf olduğu belirtilmiştir.

Ancak, uygulamada Kurumun taraf olduğu dava ve icra takip işlemlerinde, mahkeme ve icra harcı adı altında ödemeler yapıldığı görülmekte olup, söz konusu ödemeleri yapan bölgelere örnek olarak; Sivas, Kayseri, Trabzon, Eskişehir, Kastamonu, Aydın, Adana, Van, Erzurum ve Kars Bölgeleri gösterilebilir.

Bu nedenle, Kurumun taraf olduğu dava ve icra işlemlerinde 492 Sayılı Harçlar Kanunu’nun 123’üncü maddesinin son fıkrasında sayılan harçlar hariç (keşif, haciz, teslim ve satış harcı), geri kalan tüm yargı ve icra harçlarından muaf tutularak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Kuruluşumuz mahkeme harçlarına tabi olduğu dönemde (19/04/2018 tarihinden önce) söz konusu tertipte tahsis edilen ödeneğin de yetersiz olması sebebiyle yılı bütçe kanununun E cetveli gereğince 03.4.2.04 Mahkeme Harç ve Giderleri ekonomik kodundan ödenek gönderme belgesi aranmaksızın ödemeler gerçekleştirilmekte Maliye Bakanlığından ödenek temin edilerek ilgili tertiplere ödenek gönderme belgesi gönderilerek kapatılmaktaydı.

*Ancak 6200 sayılı kanunun 49 maddesinde 7139 sayılı kanunun 6.maddesi ile yapılan değişiklik sonrası Kuruluşumuz kapsamında yargı harçlarının da dâhil olduğu 492 sayılı harçlar kanunundan muaf hale gelmiştir. Yapılan bu değişiklik gerekli iletişim yolları ile tüm teşkilata duyurulmuştur. 2019 Yılına gelindiğinde yapılan kontrollerde bulgunuzda da belirtildiği üzere harç ödemesi yapıldığı tespit edilmiş, 08.03.2019 tarih ve 164684 sayılı yazı ile tüm teşkilatımız tekraren bilgilendirilmiş ve gerekli uyarılar yapılmıştır.*

*Akabinde harcama birimlerinden keşif harcıyla ilgili olarak yargı birimlerince itiraz geldiğinin belirtilmesi üzerine uygulamada karşılaşılan problemlerin incelenmesi nedicesinde 492 Sayılı Harçlar Kanununun Özel Kanunlardaki Hükümler başlıklı 123 üncü maddesinde (Ek fıkra: 23/7/2010-6009/19 md.) “Bu maddede veya diğer kanunlarda yer alan harçtan muafiyete ilişkin hükümler, bu Kanunun (1) sayılı Tarifesinin “(A) Mahkeme Harçları” bölümünün (V) numaralı fıkrasındaki “keşif harcı” ve (1) sayılı Tarifesinin “(B) İcra ve iflas harçları” bölümünün (III) numaralı fıkrasındaki “haciz, teslim ve satış harcı” bakımından uygulanmaz.” hükmü gereğince keşif, haciz, teslim ve satış harcı açısından muafiyet söz konusu olmadığı tespit edilmiş olup, önceden olduğu gibi “keşif harcı” ödenmesine devam edileceği hususu 10.04.2019 tarih ve 240815 sayılı yazı ile yine tüm teşkilatımız bilgilendirilmiştir.*

*Bulguda tespit edilen durum, İdaremizin taraf olduğu dava ve icra takip işlemlerinde mahkeme ve icra harcı adı altında yaptığımız ödemeler, söz konusu düzenlemeden önce açılmış ve İdaremizin harçtan muafiyetine ilişkin kanun değişikliğinden önce karar verilmiş ve bu yönüyle kesinleşmiş olan davalar ile mahkemelerce hatalı olarak aleyhimize harca hükmedilen davalardan miktar yönüyle istinaf ve temyiz sınırının altında kalan dosyalara ilişkin başvurulacak bir kanun yolu olmadığından mütevellit yapılan harç ödemeleri ve İdare aleyhine harca hükmedilmesine rağmen esas bakımından idare lehine olan veye sadece harç bakımından kanun yoluna götürülmesi uygun görülmeyle istinaf ve temyiz kanun yollarına başvurulmasından vazgeçme yoluna gidilmesinden ötürü yapılmak zorunda kalınan harç ödemelerinden oluşmaktadır. Mahkeme Harç ve Giderleri ödemelerinin büyük kısmını harç dışındaki mahkeme giderlerinden oluşmaktadır.*

*Kuruluşumuz yargı harçlarından muaftır ancak mahkeme giderleri ve keşif harcı ödemeleri aynı tertipten bütçeleştirilip giderleştirildiğinden analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak aynı tertiplerden söz konusu ödemelerin yapılmasına devam edilmesi gerekmektedir.” denilmektedir.*

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu ödemelerin bir kısmının kanuni

düzenlemeden önce açılmış ve istinaf ve temyiz yolu kapalı davalardan, kalan kısmının ise idarenin kazanmış olduğu davalarda idare aleyhine hükmedilen harçlardan kaynaklandığı, söz konusu hataların Kurumca da tespit edildiği ve konunun 08.03.2019 tarih ve 164684 sayılı yazı ile tüm birimlere duyurulduğu ifade edilmiştir.

Kurumun taraf olduğu dava ve icra takip işlemlerinde, mahkeme ve icra harcı adı altında ödemeler yapıldığı ve bu ödemelerin engellenmesi için gerekli girişimlerin başlatıldığı görülmekle birlikte, geçmişe yönelik henüz bir düzeltici işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Bu gerekçeyle, Kurumla ilgili dava ve icra takip işlemlerine ilişkin yapılan mahkeme ve icra harçlarının takip ve tahsil edilmesi için, mevzuat dâhilinde tüm işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Bu bağlamda konu, takip eden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 6: Kiraya Verme İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi;**

Kurum tarafından gerçekleştirilen kira gelirlerinin muhasebeleştirilmesinde, peşin tahsil edilen kira gelirleri için 380/480-Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler hesaplarının, peşin tahsil edilmeyen kira gelirleri için ise 990-İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı ve 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile bunların karşılığında 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Muhasebe mevzuatı gereğince, kira gelirlerinin, peşin tahsil edilmesine veya edilmemesine göre farklı muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Şöyle ki, peşin olarak tahsil edilen kira gelirleri için Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabıyla ilgili olarak, "Hesabın niteliği" ve "Hesabın işleyişi" başlıklı 347 ve 348'inci maddelerinde;

*" (1) Gelecek yıllara ait gelirler hesabı, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılır.*

*(1) Gelecek yıllara ait gelirler hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

*a) Alacak*

1) *Peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabına, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenler 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba alacak, ...*

*b) Borç*

1) *Gelecek yıllara ait gelirler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanlar dönem sonunda bu hesaba borç, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Peşin tahsil edilmeyen kira gelirleri için ise, Muhasebat Genel Müdürlüğünün 26.11.2014 tarih ve 90192509-210.05.02-13278 sayılı taşınmazlara ilişkin işlemler konulu Tebliği’nde;

*“Taşınmazlardan kiraya verilenler ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlerin kayıtlı değerleri ile izlenebilmesi amacıyla 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı, bu taşınmazlardan elde edilecek toplam kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin yıllar itibarıyla izlenebilmesi amacıyla 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ihdas edilmiş.....Buna göre;*

*1-Kiraya verilen taşınmazlar... 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.*

...

*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”*

Denilmektedir.

İlgili düzenlemelere aykırı olarak, peşin tahsil edilen kira geliri tutarlarının, 380 /480- Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler hesaplarına kaydedilmesi gerektiği halde, dönem geliri gibi muhasebeleştirildiği; gelecekte tahsil edilecek tutarların ise, ilgili nazım hesaplarda izlenmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, Kurum tarafından gerçekleştirilen kiraya verme işlemlerinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre muhasebeleştirilmemesi nedeniyle mali tablolarda hataya neden olunmuştur.

***Kamu idaresi cevabında;** “Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir.”* denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında bulgu konusu edilen hususa ilişkin gerekli özenin gösterileceği belirtilmiş olup konu, 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

#### **BULGU 7: Kuruma Tahsisli Taşınmazların Duran Varlıklar İçin Açılan Yardımcı Hesaplarda İzlenmemesi;**

Kuruma tahsisli olan taşınmazların duran varlıklar için açılan yardımcı hesaplarda izlenmediği tespit edilmiştir.

Mülkiyeti Hazineye veya diğer kamu idarelerine ait olup, bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesini teminen, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130, 131 ve 132'nci maddeleri ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 170, 172, 174, 176 ve 186'ncı maddelerinde gerekli düzenlemeler yapılarak, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabının detayında, tahsis edilen taşınmazların izlenebilmesi amacıyla, 02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ve kamu idarelerine tahsisli olan taşınmazların izlenebilmesi amacıyla da 03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar olmak üzere, 41 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde yardımcı hesaplar belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planına eklenmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 27.04.2015 tarih ve 90192509-010.03-4167 sayılı “Taşınmaz Tahsis İşlemleri” konulu yazısında; tahsis işleminin muhasebe birimine bildirimine ilişkin yapılan açıklamada, tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ait belgelerin kullanan kamu

idareleri tarafından muhasebe kayıtlarına alınmak üzere muhasebe birimine verileceği belirtilmiştir. Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesine ilişkin yapılan açıklamada ise, taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgelerin muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03. Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12. Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarlarının 500-Net Değer Hesabına (13. Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği ve bu kayıtların taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştirilen ilgili muhasebe birimlerinde yapılacağı belirtilmiştir.

Bölge Müdürlükleri ve Şube Müdürlükleri dikkate alındığında, Kurumun kullanımına tahsisli çok sayıda taşınmaz bulunmaktadır. Ancak, söz konusu taşınmazların kayıtlı değerleri ile 250.03-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252.03-Binalar Hesabı ile 500.12-Net Değer Hesabına, taşınmazlara ilişkin ayrılan amortisman tutarlarının ise 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 500.13-Net Değer Hesabına kaydedilmemesi sonucunda 2018 yılı mali tablolarında kaydedilmeyen değerler itibarıyla hataya neden olunmuştur.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Kuruma tahsisli taşınmazların kayıtlara alınmasını teminen tahsis yapan kamu idareleri nezdinde konunun değerlendirilerek mali tablolardaki eksikliklerin giderilmesi ve taşınmaz hesaplarının genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olarak oluşturulması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir.” denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında bulgu konusu edilen hususa ilişkin gerekli özenin gösterileceği belirtilmiş olup konu, 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

### **BULGU 8: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı İçin Eksik Amortisman Ayrılması;**

Kurumun konsolide mali tabloları incelendiğinde, Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı İçin mevzuatın öngördüğü oranda amortisman ayrılmadığı anlaşılmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre, elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlık bedellerinin giderleştirilmesi için, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve karşılığında 630-Giderler Hesabının kullanılması gerekmektedir.

4 Kasım 2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 47 Sıra no’lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6’ncı maddesinin yedinci fıkrasında; “*Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismana tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismana tabi tutulur*”

Denilmektedir.

“Amortisman ve tükenme payının muhasebeleştirilmesi” başlıklı 8’inci maddesinde ise ayrılan amortisman ve tükenme paylarının 630-Giderler Hesabına borç, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Kurumun konsolide mizanında 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında 54.709.027,57 TL bakiye bulunmasına rağmen, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının bakiyesi 47.958.677,00 TL tutarındadır.

İlgili hükümlere aykırı olarak, elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlık bedellerinin tamamının amortismana tabi tutulmaması nedeni ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında, 630-Giderler Hesabında ve 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabında 6.750.350,57 TL tutarında hataya neden olunmuştur.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir." denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında gerekli özenin gösterileceği belirtilmiş ise de, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında, 630 Giderler Hesabında ve 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabında 6.750.350,57 TL tutarında hata, 2018 yılı mali tablolarının doğruluk ve tamlığını etkilemiştir. Takip eden dönemde kayıt sistemin muhasebe ilkelerine uyumu izlenecektir.



---

---

**BULGU 9: Mevduat Faiz Gelirlerinden Yapılan Vergi Kesintilerinin Muhasebe Kayıtlarında Gösterilmemesi;**

Yapılan incelemede, muhasebe birimlerince mevduat faizlerinden stopaj yolu ile yapılan vergi kesintilerinin muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Bankalar Hesabının işleyişinin açıklandığı 19'uncu maddesinde ise, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının bu hesaba ve tevkifat tutarlarının 630-Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600-Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmının da 181-Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedileceği; banka hesabına aktarılan tutarın tamamının ise aynı zamanda 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Bu hüküm uyarınca, hesaba aktarılan faiz tutarlarının 600-Gelirler Hesabı ve 630-Giderler Hesabına brüt tutardan, 805-Gelir Yansıtma Hesabı ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabına net tutardan kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, mevduat faiz gelirlerinin brüt tutarlar üzerinden kaydedilmesi gerekirken, yapılan stopajlar muhasebe kayıtlarına alınmadığından, Ankara Bölge Müdürlüğünde 136.442,57 TL, Aydın Bölge Müdürlüğünde 101.091,00 TL, Şanlıurfa Bölge Müdürlüğünde 21.168,01 TL olmak üzere, 600-Gelirler Hesabı ve 630-Giderler Hesabında toplam 258.701,65 TL tutarında hataya neden olunmuştur.

***Kamu idaresi cevabında;** "Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir."* denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında gerekli özenin gösterileceği belirtilmiş ise de, 600 Gelirler Hesabı ve 630 Giderler Hesabında toplam 258.701,65 TL tutarında hata, 2018 yılı mali tablolarının doğruluk ve tamlığını etkilemiştir. Takip eden dönemde kayıt sistemin muhasebe ilkelerine uyumu izlenecektir.

---

---

**BULGU 10: Mülkiyeti Kuruma Ait Arazi ve Arsaların Üzerine Bina Yapılmasına Rağmen, Tapu Kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması;**

Kurum mülkiyetinde bulunan arazi ve arsalar üzerine bina yapılmasına rağmen, tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde, cins tashihi, binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "*Cins Tahsislerinin Yapılması*" başlıklı 10'uncu maddesinde;

*"Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.*

*Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihi ile ilgili gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır"*

Hükümlerine yer verilmiştir.

Bu düzenleme ile cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiştir. Öncelik, muhasebe birimleri tarafından taşınmazların mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarda gösterilmesi, daha sonra tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Cins tashihi işlemlerinin kullanıcı konumunda olan kurumların yazısı üzerine taşınmaz maliki kurumlar tarafından yapılacağı, eğer taşınmaz bizzat malik kurumlar tarafından kullanılıyor ise, tüm işlemleri bu kurumların yapacağı hüküm altına alınmıştır. Cins tashihi gerektiren bir durumun mevcudiyeti halinde, kamu idaresi tarafından Tapu Müdürlüğüne başvurulmak suretiyle, tapu kayıtlarının fiili duruma uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Konu ile ilgili yapılan incelemelerde, Kurum mülkiyetinde olup örnek olarak seçilen ve aşağıdaki tabloda gösterilen taşınmazlardan bir kısmının mevcut kullanım şekli ile tapu

kayıtlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Kurum mülkiyetinde bulunan taşınmazların tapu kayıtları ile mevcut kullanım şeklinin birbirine uyumlu olması için yapılacak cins tashihi işlemlerine başlanılmaması, bu işlemlerin bitmesi beklenilmeden de bunların mevcut kullanım şekilleri (bina, yerüstü düzeni vb.) itibariyle kaydedilmeleri mümkün olduğu halde, ilgili taşınmaz cetvellerine kaydedilmemesi, mali tablolarda yer alan varlık hesaplarında hataya sebep olmuştur.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Kurumun mülkiyetinde bulunan ve bina olarak kullanılan taşınmazların tapu kayıtları ile mevcut kullanım şeklinin uyumlu hale getirilmesi için cins tashihi işlemlerine başlanılmalıdır.

**Tablo 5: Tapu Kayıtları ile Fiili Kullanım Şekli Birbirine Uymayan Örnek Taşınmazlar**

İlgili Bölge Müd.	Ada- Parsel No	Mevcut Kullanım Şekli	Tapuda Kayıtlı Hali
5. Bölge Müdürlüğü	2,6,7 Parsel	Kamu konutu	Tarla
5. Bölge Müdürlüğü	2 Parsel	Hizmet binası	Arsa
5. Bölge Müdürlüğü	1479 Parsel	Bina ve Tesis	Tarla
5. Bölge Müdürlüğü	66 Parsel	Laboratuvar	Tarla
5. Bölge Müdürlüğü	381, 384, 385, 386, 388, 566, 596 Parsel	Hizmet binası	Tarla
5. Bölge Müdürlüğü	1171 ada 26 Parsel	Misafirhane	Arsa
5. Bölge Müdürlüğü	5315 ada 2 Parsel	Hizmet binası	Tarla ve arazi
5. Bölge Müdürlüğü	13621 ada 32 Parsel	Misafirhane	Tarla
5. Bölge Müdürlüğü	13911 ada ve 11, 13 Parsel	Hizmet binası	Arsa
5. Bölge Müdürlüğü	16282 ada 81 Parsel	Hizmet binası	Arsa
6. Bölge Müdürlüğü	307 Parsel	Laboratuvar	Bağ
6. Bölge Müdürlüğü	308 Parsel	Hizmet binası	Bağ
6. Bölge Müdürlüğü	1005 Ada 11 Parsel	Hizmet binası	Tarla
6. Bölge Müdürlüğü	1456 Ada 538 Parsel	Hizmet binası	Arsa
6. Bölge Müdürlüğü	1456 Ada 552 Parsel	Kamu konutu	Arsa
13. Bölge Müdürlüğü	1658 ve 1659 Parsel	Hizmet binası	Tarla
13. Bölge Müdürlüğü	709 ada ve 6, 10	Hizmet binası	Tarla

	Parsel		
13. Bölge Müdürlüğü	709 ada 11 Parsel	Hizmet binası	Arsa
13. Bölge Müdürlüğü	709 ada 8 Parsel	Hizmet binası	Taşlık
13. Bölge Müdürlüğü	2548 ada 2 Parsel	Hizmet binası	Arsa
13. Bölge Müdürlüğü	27905 ada 3 ve 4 Parsel	Kamu konutu	Tarla
13. Bölge Müdürlüğü	27907 ada 1 ve 2 Parsel	Kamu konutu	Tarla
15. Bölge Müdürlüğü	5585 Ada 581 Parsel	Hizmet binası, araç parkı ve ambar	Arsa
15. Bölge Müdürlüğü	3952 Ada 1 Parsel	Lojman (GAP'a tahsisli)	Arsa
15. Bölge Müdürlüğü	531 Parsel	Hizmet binası ve lojmanları	Tarla
15. Bölge Müdürlüğü	83 Ada 516 Parsel	Lojman, halı saha ve yazlık lokal	Arsa
15. Bölge Müdürlüğü	83 Ada 465 Parsel	Lojman	Tarla
15. Bölge Müdürlüğü	83 Ada 140 Parsel	Hizmet Binası, Misafirhane ve Konferans Salonu	Arsa

**Kamu idaresi cevabında;** “Tarım ve Orman Bakanlığının 07.03.2019 tarihli 754627 sayılı yazısı ile; İdaremiz kullanımında olan tüm yapıların Yapı Kayıt Belgesi'nin alınmasından sonra "Cins Değişikliği" ile "Kat Mülkiyeti" tesis edilmesi gerektiği, "Cins Değişikliği" işlemlerinde, Bölge Müdürlüklerimiz veya Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinde Görevli /görevlendirilecek bir harita ve kadastro mühendisi tarafından “zemin tespit tutanağı” düzenlenmesi ve imzalandıktan sonra Hazineye ait taşınmazlarla ilgili her türlü tapu işlemini yapmakla yetkili ve görevli olan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından, büro kontrollerinin yapılması için Kadastro Müdürlüğüne gönderilmesi gerektiği hususları belirtilmiştir. Genel Müdürlüğümüz "Cins Değişikliği" ile "Kat Mülkiyeti" işlemlerinin yürütülmesinde koordinasyonu Proje ve İnşaat Dairesi Başkanlığına vermiştir. Proje ve İnşaat Dairesi Başkanlığı tarafından 02.04.2019 tarihli 223299 sayılı yazısı ile Bölge Müdürlüklerine gerekli talimatlar verilmiştir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında Genel Müdürlük "Cins Değişikliği" ile "Kat Mülkiyeti" işlemlerinin yürütülmesinde koordinasyonun Proje ve İnşaat Dairesi Başkanlığına verildiğini, Proje ve İnşaat Dairesi Başkanlığı tarafından 02.04.2019 tarihli 223299 sayılı yazısı

ile Bölge Müdürlüklerine gerekli talimatların verildiği belirtilmiş olup; bu itibarla konu 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

**BULGU 11: Üretimde Kullanılmak Üzere Alınan Boru Malzemelerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi;**

Kurum tarafından sulama ve baraj işlerinde kullanılmak üzere alınan boru malzemelerinin doğrudan 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde, muhasebeye esas teşkil eden temel ilkeler ve kavramlar tanımlanmıştır. Bu temel kavramlardan olan "Belgelendirme", "muhasebe kayıtları, gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılır" şeklinde; "Tam Açıklama" ise, "mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir" şeklinde tanımlanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının niteliği ve işleyişini belirleyen 87'nci maddesinde, bu hesabın, kamu idarelerince satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar başlıklı 187'nci maddesinde; bu hesabın kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılınca kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, İdarece alınan boru malzemelerinin ilk aşamada 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi, söz konusu malzemelerin üretime girmesi durumunda, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, toplam tutarı 159.118.253,20 TL olan söz konusu malzemelerin maliyet bedeliyle doğrudan 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği, 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Bu durum, Kurumun mali tablolarında 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının

159.118.253,20 TL tutarında eksik gösterilmesine sebep olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Kuruluşumuz bünyesinde yürütülmekte olan sulama ve içmesuyu işlerinde boru malzeme temininin önceki yıllarda uygulandığı üzere tekrar inşaatla birlikte ihale edilmesi ve boru malzeme temininin İdarece ayrı ihale edilmesi işleminin sonlandırılması yönünde işlem tahsis edilmesi cihetine gidilmekle birlikte mevcutta devam eden İdarenin boru malzeme temin ettiği sözleşmelerde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi işleminin tesisi için Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü nezdinde de gerekli girişimlerde bulunularak “Sulama Tesisleri Boru ve Ekipmanları”, “Atık Su Tesisleri Boru ve Ekipmanları” ve “İçme Suyu Tesisleri Boru ve Ekipmanları” taşınır kodlarının tanımlanması sağlanarak gerekli işlemler tesis ettirilecektir. İşlerin tamamlanmasını müteakip bu kayıtlar duran varlıklara alınacaktır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince boru malzeme temin işlemlerinin bulgu doğrultusunda düzeltilmesi için Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü nezdinde gerekli girişimlerde bulunulacağı ifade edilmiş; ancak geçmişe yönelik henüz bir düzeltme yapılmamıştır.

Bu itibarla kurum muhasebe kayıtları ve mali tabloları 150-İlk Madde ve Malzeme ve 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar açısından tam ve doğru olmayıp, gerçeği yansıtmamaktadır.

İdarece alınan boru malzemelerinin ilk aşamada 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi, söz konusu malzemelerin üretime girmesi durumunda, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının kaydedilmesi, ayrıca ilgili taşınır kod hesaplarının açılması gerekmektedir.

Bu gerekçelerle konu takip eden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 12: Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarının Kullanılmaması;**

Yapılan incelemede, elektrik ve doğalgaz dağıtım şirketlerine verilen güvence bedelleri ile belediyelere ödenen su abonelik bedellerinin takip edildiği 126 ve 226 Hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının işleyişi Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 142'nci ve 143'üncü maddelerinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde bu hesabın:

- Kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı,

- Bir yıldan daha uzun bir süre için bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen depozito ve teminatların bir taraftan bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak,

- Bir yıldan daha uzun bir süre için verilen diğer depozito ve teminatların bu hesaba borç, 100-Kasa Hesabı, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara alacak,

- Bütçeye gider kaydı suretiyle verilen depozito ve teminatlardan geri alınanlar veya mahsup edilenlerin bir taraftan bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan geri alınan tutarların 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç,

- Verilen depozito ve teminatlar hesabında kayıtlı diğer tutarlardan geri alınanların veya mahsup edilenler bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç,

- Verilen depozito ve teminatlar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inen tutarların bu hesaba alacak, 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına borç kaydedileceği,

belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Edirne, İstanbul, Kayseri, Van, Bursa, Artvin, Ilısu Projesi (Mardin) Bölge Müdürlüklerinde 126/226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarının hiç kullanılmadığı, bu durumun Kurum Bilançosunda söz konusu hesaplar ile ilgili olarak hatalı bilgi sunulmasına yol açtığı anlaşılmıştır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince konuyla ilgili bulgu doğrultusunda gerekli hassasiyetin

gösterileceği belirtilmiş; ancak muhasebe kayıtlarında geçmişe yönelik henüz bir düzeltme yapılmamıştır.

Söz konusu takibin yapılmamış olması nedeniyle Kurum muhasebe kayıtları ve mali tabloları 126/226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesapları açısından tam ve doğru olmayıp, gerçeği yansıtmamaktadır.

Elektrik ve doğalgaz dağıtım şirketlerine verilen güvence bedelleri ile belediyelere ödenen su abonelik bedellerinin Kurum bölge teşkilatlarınca 126/226-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Bu gerekçelerle konu, takip eden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

**BULGU 13: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilmesi Gereken Arazi Toplulaştırma ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetlerinin Doğrudan Gider Kaydedilmesi;**

Genel Müdürlük ile Bölge Müdürlükleri tarafından yaptırılan ve 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme yatırım harcamalarının 630-Giderler Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 630-Giderler Hesabının işleyişinin açıklandığı 263'üncü maddesine göre; 630-Giderler Hesabı, bütçe ile ilgili olarak tahakkuk ettirilen ancak, bilanço hesabını ilgilendirmeyen giderlerin izlenmesinde kullanılmaktadır. Duran varlıklar hesap grubu içerisinde yer alan 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ise, bilanço hesabını ilgilendirdiğinden yapımı süren maddi duran varlıklara ilişkin muhasebe kayıtlarında 630Giderler Hesabının kullanılması mümkün değildir.

Aynı Yönetmelik'in "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı" başlıklı 138'inci maddesi gereğince, bu hesap işin bitiminin geçici ve kesin kabul usulüne tabi olduğu hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı, diğer hâllerde ise fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde, malzeme ile işçilik ve genel giderlerin kaydedilmesi için kullanılmaktadır.

Ancak, Kurum tarafından yaptırılan arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerinin (TİGH) genel olarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında muhasebeleştirilmesine rağmen, bazı bölgelerde 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği



anlaşmıştır. Söz konusu toplulaştırma kararı alınan yerlerde, sulama kanalı, tahliye kanalı, dere ıslahı, yol gibi kamu yatırımları da yapıldığından bu işlerin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında gösterilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Ankara, Kayseri ve Bursa Bölge Müdürlüklerindeki arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme yapım işlerinin bir kısmının 630-Giderler Hesabında izlendiği anlaşılmıştır.

Yatırım işlerinin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine, 630-Giderler Hesabında izlenmesi, mali tablolarda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 9.485.736 TL tutarında noksan, 630-Giderler Hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Kurum tarafından yaptırılan arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerinin (TİGH) genel olarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında muhasebeleştirilmesine rağmen, bazı bölgelerde 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği anlaşılmıştır. Söz konusu toplulaştırma kararı alınan yerlerde, sulama kanalı, tahliye kanalı, dere ıslahı, yol gibi kamu yatırımları da yapıldığından bu işlerin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında gösterilmesi gerekmektedir.

*Yapılan incelemede, Ankara, Kayseri ve Bursa Bölge Müdürlüklerindeki arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme yapım işlerinin bir kısmının 630-Giderler Hesabında izlendiği anlaşılmıştır.”* denilmiş,

*Kuruluşumuzca arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerinin (TİGH) genel olarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında muhasebeleştirildiği ancak Arazi Topplulaştırma ve Tarlaiçi geliştirme hizmetleriyle ilgili hizmetlerin ilk defa Kuruluşumuza devredilmiş olması ayrıca Maliye Bakanlığınca 2018 yılında yeni harcama yönetim sistemine geçildiği dolayısıyla buradaki yanlışlığın geçiş aşamasındaki uyum sürecinden yaşandığı tespit edilmiş olup, gerekli düzeltmelerin yapılması hususunda ve bundan sonraki süreçte daha dikkatli olunması hususunda ilgili birimlerimiz uyarılmış olup ayrıca gerekli eğitimler verilecektir.”* ibaresi yer almıştır.

***Sonuç olarak*** Kamu İdaresi cevabında söz konusu hatanın Arazi Topplulaştırma ve Tarlaiçi geliştirme hizmetlerinin Kuruma yeni devredilmiş olması ve Maliye Bakanlığınca 2018 yılında yeni harcama yönetim sisteminin uygulamaya konulmasından kaynaklandığı, konuyla ilgili gerekli düzeltmelerin yapılacağı belirtilmiş; ancak muhasebe kayıtlarında geçmişe yönelik henüz bir düzeltme yapılmamıştır.

Arazi Topplulaştırma ve Tarla içi geliştirme ödemelerinin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine, 630-Giderler Hesabında izlenmesi nedeniyle, Kurum muhasebe kayıtları ve mali tabloları bu hesaplar açısından tam ve doğru olmayıp, gerçeği yansıtmamaktadır.

Kurum tarafından yaptırılan arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri sulama kanalı, tahliye kanalı, dere ıslahı, yol yapımı gibi yatırım işlerini de içerdiğinden, bu işlerin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında gösterilmesi gerekmektedir.

Bu gerekçeyle konu takip eden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

**BULGU 14: Yapım İşi İhalelerinde Fiyat Dışı Unsur Kullanılması Nedeniyle Geçerli Tekliflerden Daha Yüksek Teklif Bedeli Sunan İstekliye İhalenin Verilmesi;**

Yapım işi ihalelerinde kullanılan fiyat dışı unsurların mevzuata uygun olarak belirlenmemesi nedeniyle, geçerli en düşük teklif bedeli üstündeki tekliflere ihalenin verildiği tespit edilmiştir.

Kurum tarafından gerçekleştirilen yapım işi ihaleleri, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi aşamasında fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurlar da baz alınarak ve her bir unsur için ihale dokümanında belirlenen puanlar üzerinden değerlendirme yapılarak sonuçlandırılmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40'inci maddesinde bu uygulamaya bir takım kısıtlamalar altında izin verilmektedir. Kanunda yer aldığı üzere, ihale dokümanında belirlenen fiyat dışı unsurların işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi açılardan idareye, gerek işin yapılması esnasında gerekse tamamlanan işten elde edilecek fayda noktasında artı değer sağlayıcı özellikte olması gerekmektedir.

Ancak, yapılan denetimde, belirlenen fiyat dışı unsurlar nedeniyle, yapılacak olan işin her yönüyle aynı olmasına ve dolayısıyla idareye herhangi bir ek katkı sağlanmamasına rağmen, yapım işi ihalelerinin en düşük geçerli teklif bedeli sunan istekli yerine, daha yüksek teklif bedeli isteklilere ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

*“Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir”*

Hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “İhale işlem dosyası” başlıklı 21'inci maddesinin (c) bendinde;

*“Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemenin gerekçelerinin yer aldığı açıklama belgesi”* denilmek suretiyle fiyat dışı unsur olarak belirlenen kriterlerin ve hesaplama yöntemlerinin ihale işlem dosyasında yer alacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme” başlıklı 62'inci maddesinde;

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

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

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

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

Denilmektedir.

Yukarıda yer alan Kanun ve Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde,

idareler tarafından ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi esnasında sadece fiyat baz alınabileceği gibi, fiyatla birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışı unsurların da dikkate alınabileceği anlaşılmaktadır. İdarenin sadece fiyat unsuruna göre ihaleyi sonuçlandırmaya öncelik verme zorunluluğu bulunmamaktadır.

Ancak, idareye tanınan söz konusu esneklik, fiyat dışı unsurların kamu kaynaklarının verimli ve ekonomik kullanılması ilkesi çerçevesinde kullanılmalıdır. Nitekim, herhangi bir alım veya yapım işi ihalesinde fiyat dışı unsurların hesaba katılabilmesi için söz konusu unsurların, alım konusunun kullanımı ile idareye sağladığı fayda açısından fonksiyonel bir işlevinin bulunması ve bu işlevin de parasal veya oransal olarak belirlenebilecek ekonomik bir karşılığının var olması ve bunun ihale sırasında ortaya konulabilmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, Kanuni düzenlemeye göre işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi unsurlar açısından fiyattan ayrılabilir ve ekonomik değeri olan bir unsurun belirlenemediği durumlarda sadece fiyat esas alınarak ihalenin sonuçlandırılması zorunludur. Aksi bir durumda, yani ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde saydamlığı bozan, rekabeti engelleyen, kamu kaynaklarının verimli ve ekonomik bir surette kullanılmasına hizmet etmeyen ve ölçülebilir ekonomik bir değeri bulunmayan ölçütlerin fiyat dışı unsur olarak kabul edilmesi ihale sistematigi açısından mümkün değildir.

Ayrıca, mevzuat hükümlerine göre, ihale sürecinde bir kriterin fiyat dışı unsur olarak belirlenebilmesi için, söz konusu unsurun öncelikle kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaya yönelik olması gerekmektedir. Zira, fiyat dışı unsurlar alım konusu yapım işinin imali, kullanımı veya kullanımı esnasında sağlanacak faydalara ilişkin ekonomik değer taşıyan özellikler olup, bu unsurların istekliden aranan yeterlilik kriterleriyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, isteklinin yeterliliğinin ölçülmesi kapsamında istenebilecek olan bilgi ve belgeler ile yeterlilik kriterlerinin fiyat dışı unsur olarak belirlenebilmesi mümkün değildir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi amacıyla çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 53.3'üncü maddesinde de fiyat dışı unsurlara ilişkin düzenleme bulunmaktadır.

Söz konusu Tebliğ'in "Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da

dikkate alınarak belirlenmesi ile ilgili hususlar” başlıklı 53.3’ üncü maddesinde;

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

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

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

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

Denilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde de belirtildiği üzere, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda yer alan hususlara açıklık getirilmesi amacıyla çıkarılmıştır. Dolayısıyla, Tebliğ’de yer alan açıklamaların Kanun maddesinde belirtilen kapsamda anlaşılması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen 4734 sayılı Kanun’un 40’ıncı maddesi ile adı geçen Yönetmelik’in 21/c fıkrasında belirtildiği gibi, bir ölçütün fiyat dışı unsur olarak belirlenebilmesi için, söz konusu kriterin kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanımına hizmet etmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle, ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenirken fiyat dışı unsur kullanımı sonucu, geçerli teklifler arasında en düşük bedelli tekliften daha yüksek bedelli bir teklifin kabul edilebilmesi için, kabul edilecek olan daha yüksek bedelli teklif ile yapılacak işin, ilk teklif ile yapacak işe nazaran bir takım niceliksel veya niteliksel artı değerlere sahip olması gerekmektedir. Zira, idarenin daha yüksek bir bedelle kabul ettiği teklif sonucu

yapılacak olan işten, ölçülebilir nitelikte daha yüksek faydalı bir çıktının beklenmesi 4734 sayılı Kanun'un ilgili düzenlemesinin esasını teşkil etmektedir. Örneğin, bir isale hattının yapımında yapım süresinin daha kısa olması veya işin yapımı esnasında çevreye daha az zarar verecek nitelikte imalat usullerinin uygulaması gibi net fayda sağlayıcı ölçütlerin fiyat dışı unsur olarak kullanılması bu yaklaşımla bağdaşmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği üzere, Kamu İhale Genel Tebliği 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda yer alan hususlara açıklık getirilmesi amacıyla çıkarılmış olup, çağdaş hukuk yaklaşımının temel unsurlarından biri olan normlar hiyerarşisine göre, Tebliğ'de yer alan düzenlemeler sadece üst norm maddelerini açıklayıcı nitelikte olmalı ve Kanun'da yer alan düzenlemeyi genişletici yoruma tabi tutmamalıdır. Aksi takdirde Tebliğ hükmünün geçerliliği sorgulanır hale gelecektir. Dolayısıyla, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 53.3.4'üncü maddesinde yer alan ve aşağıda sıralanan;

- İhale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik parametreler,
- Kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumu,
- İhale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu,

gibi hususların fiyat dışı unsur olarak belirlenebilmesi için Kanun'da yer alan işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi kriterler açısından, yapılan iş sonucu oluşan net faydayı arttırıcı yönde etkilerinin olması gerekmektedir. Aksi takdirde, fiyat dışı unsur kullanımı, yapılacak olan aynı nitelikte iş için daha yüksek bedel ödenmesine yol açabilmekte ve bu durum kamu yararı ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 40'ıncı maddesinde işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi ölçütlerin fiyat dışındaki unsurlar olarak kullanılabilceği belirtilmiş ise de bu unsurların tanımına ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir. Bu itibarla, "işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer" gibi fiyat dışındaki unsurların tanımının ya da açıklamasının yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Sadece, Mülga Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 56'ıncı maddesinde bu açıklamalar yapılmış, yürürlükte olan

Yönetmelik'e ise bu hüküm taşınmamıştır. Yapım ve Hizmet alımları için ise hiçbir açıklama yapılmamıştır.

Mülga Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yapılan düzenlemeler ışığında yapım işlerinde söz konusu unsurlara ilişkin açıklama yapmak gerekirse;

- a) *İşletme ve bakım maliyeti:* Yapım işi ihalesi ile yapılacak olan eserlerin ekonomik ömürleri ve kapasiteleri çerçevesinde işletilmeleri veya kullanılmalrı, bakımları, değişken maliyetlerinin izlenilmesi ve değerlendirilmesi ile kullanım dönemlerinde ortaya çıkabilecek sorunların giderilmesine yönelik maliyetleri ifade etmelidir. Dolayısıyla bu ölçütün fiyat dışı unsur olarak kullanılabilmesi için, idareye yapılan eserin işletme maliyetinin düşük olması ve ya daha uzun ömürlü olması gibi artı bir değer sağlaması gerekmektedir. Bu gereksinimler sağlanılmaksızın işletme ve bakım maliyeti kriterinin fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi, idareye yapım işinin maliyeti noktasında ek külfet olarak yansıyacaktır.
- b) *Maliyet etkinliği:* Yapım işi bünyesinde kullanılacak ürünlerin ve makinaların alım bedeli ile girdi maliyetleri ve malın üretilmesi, makinenin kullanılması için zorunlu olan işletme ve bakım maliyetleri, varsa enerji tüketim maliyeti gibi ilave maliyet unsurlarının toplamının kullanım süresince minimum seviyede olması suretiyle en fazla faydanın sağlanmasıdır.
- c) *Verimlilik:* Yapılan iş sonucunda, kullanım alanına göre en fazla iş, ürün ve bu gibi çıktıların elde edilmesidir.
- d) *Kalite:* Bir işin belirlenen veya olabilecek ihtiyaçları karşılama yeteneğine dayanan özelliklerinin toplamıdır. Yapılan işin kalitesi, tasarım, üretim, servis ve bakım gibi birbiri ile ilişkili faaliyetlerin her aşamasından etkilenir. Bu hususların objektif olarak değerlendirilmesi ve belgelere dayandırılması gerekir.
- e) *Teknik değer:* İş bünyesinde kullanılacak girdilerin kullanım alanına bağlı olarak ileri teknolojiler ile üretilmiş olması, kapasite ve verimlilik açısından yeni dizaynlara uygun olması, sistemin ihtiyaca göre taşınabilir olması, sistem tasarımı, yerleşim birimi, montaj ve aksesuarı, işletme koşullarına uygun olması, iş güvenliği açısından gerekli koşulları taşıması, üretim metot ve teknikleri açısından rakipleri ile yarışabilir olması gibi unsurlardan işin özelliğine göre idarelerce uygun bulunanlar dikkate alınabilir.

f) *Özel ilave kriterler:* İdarelerce, ihale konusu işin niteliği gereği dikkate alınmasında yarar görülen eğitim, satış sonrası servis imkânlarının mevcut olup olmadığı, yok etme masrafı gibi özel ilave kriterler idari şartnamede belirlenebilir. Ancak bu kriterlerin ihale konusu malın ekonomik açıdan avantajını ortaya koymaya yönelik olması ve mümkün olduğu takdirde parasal değer olarak ifade edilebilmesi esas olmalıdır.

Yukarıda yer alan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, bir ölçütün yapım işi ihale sürecinde fiyat dışı unsur olarak kullanılabilmesi için, söz konusu unsurun eserin yapım sürecinde veya kullanımı aşamasında idareye net ve ölçülebilir nitelikte bir fayda sağlaması gerekmektedir. Aynı zamanda, bu ilave katkının somut olarak tekliflerin değerlendirilmesi sırasında ölçülebilir ve değerlendirilebilir olması gereklidir. İdare açısından ilave katkısı olmayacak hususlarda fiyat dışı unsur belirlenmesi anlamlı olmamaktadır. Kaldı ki, bu tür belirlemelerin rekabet açısından da sakıncaları bulunmaktadır.

Uygulamada puanlama aşamasında geçerli teklifler içindeki en düşük olan teklife tam fiyat puanı verilmekte, diğer teklifler bu teklife oranlanmak suretiyle puanlandırılmaktadır. Tam fiyat puanı ihale bazında değişmekle birlikte 50-60 veya 70 puan olabilmektedir.

Yapılan denetim çalışmalarında görüldüğü üzere, İdarenin fiyat dışı unsur olarak belirlediği ölçütler ve uygulama yöntemleri şu şekildedir;

*1) Kalite Nitelik Puanı (KNP):*

KNP kriterinin fiyat dışı unsur olarak belirlenmesiyle, teklif edilen birim fiyatların kendi içinde dengesi sağlanarak, her bir imalat kalemi bazında aşırı düşük veya aşırı yüksek fiyat teklif edilmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Nitekim, özellikle yapım işi ihalelerinde istekliler tarafından sunulan Birim Fiyat Teklif Cetvellerinde, niteliği itibarıyla imalat miktarları işin devamı sırasında büyük değişiklik gösterebilecek olan kazı ve dolgu yapılması gibi alt yapıya ilişkin iş kalemi birim fiyatlarının toplam teklif tutarına oranla çok yüksek, diğer iş kalemlerinin birim fiyatlarının ise çok düşük belirlendiği görülmektedir. Bu yaklaşımın sonucunda ise ihalenin bu şekilde teklif veren isteklinin üzerinde kalması halinde, işin gerçekleştirilmesi aşamasında yüksek birim fiyat teklif edilen iş kalemlerindeki öngörülmedik miktar artışları nedeniyle sözleşme bedelinin büyük kısmının bu iş kalemlerine karşılık olarak ödendiği, bu durumun sözleşme konusu iş kapsamındaki bazı imalatlar gerçekleştirilmeden işin tasfiye edilmesi sonucunu doğurduğu ve bu suretle kamu hizmetlerinin gecikmesi ve kaynakların verimli kullanılamaması durumları ortaya çıkmaktadır. Kalite nitelik puanı ölçütünün fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi ile



bahsedilmiş olan olumsuz durumların ortaya çıkması engellenmeye çalışılmaktadır.

Bu şekilde yapılan bir fiyat dışı unsur düzenlemesinin idare açısından işin yapımı esnasında faydalı yönleri olduğu yadsınamaz. Nitekim, kalite nitelik puanı uygulaması ile teklif etmiş olduğu birim fiyatlar arasında dengesizlik bulunmayan istekliye daha yüksek puan verilmek suretiyle ihalenin bu şekilde teklif veren istekli üzerinde kalması sağlanmaktadır. Ancak, yukarıda da değinildiği üzere fiyat dışı unsur uygulamasında ki temel amaç kamu kaynaklarının kullanılmasında verimliliğin ve sağlanan faydanın artırılmasıdır. Bu uygulama da ise, idarenin ihale hazırlıklarını eksik yapması ve sözleşmenin usulüne uygun olarak yerine getirilmemesinden kaynaklanan bir problemi çözmek amacıyla fiyat dışı unsur uygulamasına başvurmakta ve dolayısıyla yapım işi ihalesinin geçerli teklifler arasında en düşük teklif yerine daha yüksek bedellere ihale edilmesine yol açılmaktadır. Şüphesiz yukarıda bahsedilen soruna mevzuat veya uygulama düzeyinde çözüm bulunması gerekmektedir, ancak bu çözüm yönteminin Kanunda yer alış amacı belirlenmiş olan fiyat dışı unsur düzenlemesi olmadığı açıktır. Zira, bu yöndeki bir çözüm yapılan iş noktasında kamuya ek bir fayda sağlamamasına rağmen, işin en düşük geçerli teklife nazaran daha yüksek teklif bedelli istekliler üzerinde kalmasına yol açmaktadır.

Uygulamada, kalite nitelik puanı ölçütü hesaplanırken bazı ihalelerde iş kalemlerinin tamamı (gruplandırılarak ta olsa) hesaplama dâhil edilirken, bazı ihalelerde yaklaşık maliyetin %80 ini oluşturan iş kalemlerinin hesaplama dâhil edilmektedir. Bu ölçüt fiyat dışı unsur olarak kabul edilse dahi doğru olacak yaklaşım tüm iş kalemlerinin hesaplama dâhil edilmesi yönünde olmalıdır. Zira, projelere göre imalat miktarı oldukça düşük belirlenen bir imalat kaleminin, işin yapımı esnasında kullanım miktarının ciddi şekilde artması ve bu kaleme teklif edilen tutarın mutlak uygulamalara göre çok yüksek olması hallerinde ilgili iş kalemi için sözleşmede yer alan bedelden ciddi şekilde sapma yaşanabilmesi riski ortaya çıkabilmektedir. Bu riskin bertaraf edilmesi adına yaklaşık maliyette yer alan imalat kalemlerinin tamamının kalite nitelik puanı ölçütü hesabına dâhil edilmesi yerinde olacaktır.

Kalite nitelik puanı kıstası, ihale bazında değişmekte birlikte, genellikle 25 ile 35 puan arasında ağırlandırılmaktadır.

## 2) *Kapasite Durum Puanı:*

Kapasite Durum Puanı kriteri ile isteklilerin idareye karşı taahhütte buldukları iş sayısının artması halinde, puanlamada daha düşük puan almaları hedeflenmektedir. Ancak, bu nitelikteki bir ölçütün fiyat dışı unsur olarak uygulanması, ihale edilen yapım işinin inşa edilmesi yahut kullanımı aşamalarında idareye veya kamuya, Kanunda belirtildiği üzere işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi açılardan nasıl bir

ek fayda sağlayacağı anlaşılamamaktadır. Dolayısıyla, bu nitelikteki bir ölçütün fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi Kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

Kapasite Durum Puanı kriteri genellikle 3 puan verilerek puanlamaya dâhil edilmektedir. İdareye karşı ihale dokümanında belirlenen büyüklükten daha az yüklenimi bulunan istekliler tam puan almakta ve yüklenim sayısı arttıkça bu ölçüt bazında alınan puan azalmaktadır.

*3) Tatbikat Sicil Puanı:*

Tatbikat Sicil Puanı ölçütü ile isteklinin daha öncesinde idareye karşı yüklenimde bulunduğu işlerde, işin fesih veya devir edilmesi durumunun puanlanması amaçlanmaktadır. Zira, isteklinin daha öncesinde idareye karşı yüklenimde bulunduğu işlerde feshedilme veya devir edilme durumları varsa istekli bu kriter bazında puan almamaktadır. Belirlenen bu ölçütte Kanunda yer alan ve fiyat dışı unsur uygulamasının sınırlarını belirleyen işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi ölçütleri karşılamamakta ve dolayısıyla kamuya veya idareye sağladığı herhangi bir fayda bulunmamaktadır.

Tatbikat sicil puanı unsuru genellikle 2 puan verilerek puanlamaya dâhil edilmektedir.

*4) Teknik Değer Nitelik Puanı :*

Teknik Değer Nitelik Puanı kriteri ile isteklinin idareye karşı yüklenimde bulunduğu, ihale tarihinden geriye doğru son 15 yıl içinde geçici kabulü yapılan işlerde, işin büyüklüğü bazında artı puan verilmesi öngörülmektedir. Örneğin, 10.000 hektar ve üstü sulama iş bitirme belgesi sunan isteklilere, bu ölçüt bazında ihalede tam puan verilirken, bu miktarın altındaki değerler için azalan miktarda (orantı yöntemiyle bulunan) puan verilmektedir.

Teknik değer nitelik puanı kriterinin, bir fiyat dışı unsur kalemi olarak belirlenmesindeki amaç, daha deneyimli yüklenicilerle çalışması sonucunda, yapılan işlerdeki imalat hatalarının daha düşük düzeyde tutulabileceğine ilişkin kanıdır. Ancak, burada yapılan işin teknik şartnamelere uygun olarak istenilen kalitede yapılması hususu, yüklenicinin deneyiminden ziyade kontrol teşkilatının etkinliğine bağlıdır.

Ayrıca, söz konusu ölçütün fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi, isteklilerden ek iş deneyim belgesi istenilmesiyle eşdeğer bir sonuç yaratmakta ve ihalelerin belirlenen diğer fiyat dışı unsurlar sağlanmış olmasına rağmen, çok daha yüksek bedellerle sonuçlanmasına yol açmaktadır. Teknik değer nitelik puanı kriterinin ihale puanlamasında oldukça yüksek ağırlığa sahip olması nedeniyle, bu kriterden tam puan alınabilmesi için idare tarafından belirlenen miktardan daha az iş deneyimi bulunan isteklinin teklifi çok daha uygun olsa dahi, daha düşük puan almakta ve yapım işi ihaleleri çok daha yüksek bedellerle sonuçlanmaktadır.

Teknik değer nitelik puanı ölçütünün fiyat dışı unsur olarak kullanılması, aşağıdaki

tablolarda da görüleceği üzere, ihalenin geçerli en düşük teklife kıyasla daha yüksek bedellere verilmesine yol açmakta, ancak işin daha yüksek bedele ihale edilmesi nedeniyle, sağlanacak olan ek fayda noktasında bir etkinliği bulunmamaktadır. Zira, sözleşmesel düzeyde yapılacak olan işte herhangi değişiklik, diğer bir ifadeyle ek bir fayda olmamasına rağmen, yapım işinin çok daha yüksek bedellerle ihale edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla, uygulama bu yönüyle Kanun ve Yönetmelik hükümlerine aykırıdır.

Teknik değer nitelik puanı kriteri ihale bazında değişmekle birlikte, genellikle 5 ile 15 puan arasında ağırlandırılmaktadır.

Ayrıca Kamu İhale Kurumunun 17.04.2018 tarih ve 2018/UY.I-780, 2018/UY.I-781, 2018/UY.I-782 ve 2018/UY.I-783 sayılı kararları, konuyu ilişkin yapılan değerlendirmeyi destekleyici mahiyettedir.

Sonuç olarak, idarece, yapım işi ihalelerinde fiyat dışı unsur olarak kullanılan kapasite durum puanı, tatbikat sicil puanı ve teknik değer nitelik puanı ölçütleri yukarıda yer alan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, her ne kadar Tebliğde benzer düzenlemeler yer almış olsa bile, gerek Kanunda gerekse Yönetmelikteki düzenlemelere açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu fiyat dışı unsur uygulaması ile Kanunda ifade edilen ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde kullanılabilecek olan fiyat dışı unsur uygulaması birbirinden tamamiyle farklıdır. Bahsi geçen ölçütlerin fiyat dışı unsur olarak yapım işi ihalelerinde kullanılması, yapılacak olan eserde veya işin yapım sürecinde idareye ek bir fayda sağlanılmamasına rağmen, ihalelerin daha yüksek bedellerle sonuçlanmasına yol açmaktadır.

Kalite nitelik puanı ölçütüyle teklifleri oluşturan birim fiyatların dengeli bir şekilde verilmesi amaçlanmaktadır. Her ne kadar fiyat dışı unsur uygulamasına ilişkin Kanunda yer alan sınırlandırmalar ile birebir bağdaşmasa da, kalite nitelik puanı ölçütü ile ulaşılmak istenilen sonuca genel olarak ulaşıldığı yapılan denetimlerde görülmüştür. Ancak bu kriterin uygulanmasında tüm birim fiyatlar puansal değerlendirilmeye tabi tutulmalıdır.

Aşağıdaki tablolarda DSİ Genel Müdürlüğü tarafından 2016, 2017 ve 2018 yıllarında ihale edilen işler bazında isteklilerin teklifleri ile beraber, fiyat dışı unsur puanlamaları yer almaktadır. Bölgeler tarafından ihale edilen yapım işleri değerlendirilmeye dâhil edilmemiştir.

Tablolarda yer alan tekliflerin tamamı geçerli nitelikte olan tekliflerdir.

**Tablo 6: Mardin Depolaması Cazibe Sulaması Ana Kanalı İş**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik	Teknik Değer	Kapasite Durum	Toplam Fiyat		

			Puanı (30 Puan)	Nitelik Puanı (15 Puan)	Puanı (5 Puan)	Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	47,72	30,00	11,48	3,00	44,48	92,20	104.482.417,70
2	Geçerli En Düşük Teklif	50,00	30,00	5,71	4,00	39,71	89,71	99.718.105,64

Geçerli 4 adet teklifin bulunduğu Mardin Depolaması Cazibe Sulaması Ana Kanalı İşi ihale puanlamasında en yüksek puanı alan 104.482.417,70 TL teklif bedelli istekli üzerinde bırakılmıştır. Tablo incelendiğinde, yukarıda bahsedildiği üzere Kanunun ilgili maddesince aranan fiyat dışı unsur niteliklerini taşımayan teknik değer nitelik puanı ölçütü nedeniyle daha ekonomik nitelikteki teklif olan 99.718.105,64 TL lik teklif üzerinden ihale edilmediği görülmektedir. Yapılacak olan işin niteliğinde bir değişiklik olmamasına ve fiyat dışı unsur uygulamasıyla ortaya ek bir ilave faydanın çıkmamış olmasına rağmen, ihalenin niçin 4.764.312,06 TL daha yüksek bedelle ihale edildiği anlaşılamamaktadır. Nitekim, imzalanan sözleşme ile yapılacak olan yapım işinden sağlanacak fayda noktasında herhangi bir artı değer bulunmamaktadır.

**Tablo 7: Reyhanlı Barajı Sulaması 1. Kısım Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Kapasite Durum Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	64,20	28,00	5,00	2,00	35,00	99,20	64.912.878,85
2	Geçerli En Düşük Teklif	65,00	28,00	2,80	2,00	32,80	97,80	64.111.944,14

Geçerli 9 adet teklifin bulunduğu Reyhanlı Barajı Sulaması 1. Kısım Yapım İşi ihale puanlamasında en yüksek puanı alan 64.912.878,85 TL teklif bedelli istekli üzerinde bırakılmıştır. Ancak, diğer puanlama kriterleri aynı olmasına rağmen, teknik değer nitelik puanı ölçütü nedeniyle daha ekonomik nitelikteki teklif olan, 800.934,71 TL daha düşük olan teklife ihale verilmemiştir. Bu durum ise, açıkça kamu kaynaklarının verimli kullanımını ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

**Tablo 8: Mardin Ceylanpınar Ovaları Cazibe Sulaması 1. Kısım Şebeke İkmali Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (30 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (15 Puan)	Kapasite Durum Puanı (5 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	46,77	30,00	15,00	4,00	49,00	95,77	328.161.879,57
2	Geçerli En Düşük Teklif	50,00	30,00	0,00	4,50	34,50	84,50	306.989.631,33

Geçerli 5 adet teklifin bulunduğu Mardin Ceylanpınar Ovaları Cazibe Sulaması 1. Kısım Şebeke İkmali Yapım İşi ihale puanlamasında en yüksek puanı alan 328.161.879,57 TL teklif istekli üzerinde bırakılmıştır. Tabloda görüldüğü üzere geçerli en düşük teklif sahibi isteklinin, aynı nitelikteki aynı iş için teklifi 306.989.631,33 TL'dir. İdarenin fiyat dışı unsur puanlaması yapması nedeniyle 21.172.248,24 TL daha yüksek bedelle ihale edilmiştir. Burada ihale çok daha yüksek bir teklif bedeline verilmiş olmasına rağmen, ödenen daha yüksek tutarın çıktı noktasında ek bir faydası, ek bir karşılığı, ek bir artı değeri bulunmamaktadır. Dolayısıyla, uygulama Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

**Tablo 9: Sivas Yıldızeli Nevruz Sulaması Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (55 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (25 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (15 Puan)	Kapasite Durum Puanı (5 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	51,42	25,00	12,11	3,00	40,11	91,53	36.700.000,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	55,00	25,00	0,00	4,00	29,00	84,00	34.308.606,00

Geçerli 7 adet teklifin bulunduğu Sivas Yıldızeli Nevruz Sulaması Yapım İşi ihale puanlamasında en yüksek puanı alan 36.700.000,00 TL teklif bedelli istekli üzerinde bırakılmıştır. Ancak, burada yine, Kanuni uygulamada yukarıda anlatılan sebeplerle yeri bulunmayan teknik değer nitelik puanı ölçütü nedeniyle 2.391.394,00 TL daha ekonomik olan geçerli en düşük teklif sahibi isteklinin teklifine ihale bırakılmamıştır. Yapılan yapım işi ihalesi

sonucunda kamunun kazanımında herhangi bir değişiklik olmamasına rağmen, 2.391.394,00 TL daha bedel ödenmiştir.

**Tablo 10: Kralkızı Dicle P-3 Pompaj Sulaması İletim Kanalı Pompa İstasyonu ve Ana Kanal Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (60 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (33 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	58,06	33,00	5,00	2,00	40,00	98,06	268.459.076,40
2	Geçerli En Düşük Teklif	60,00	33,00	0,00	2,00	35,00	95,00	259.800.000,00

Geçerli nitelikte 14 teklifin verildiği Kralkızı Dicle P-3 Pompaj Sulaması İletim Kanalı Pompa İstasyonu ve Ana Kanal Yapım İşi ihalesi 268.459.076,40 TL teklif bedelli isteklinin teklifine verilmiştir. Ancak, geçerli en düşük teklif bedelli isteklinin teklifi 8.659.076,40 TL daha uygun bedellidir.

**Tablo 11: Kars Barajı Sulaması 1. Kısım Yapım İşi**

	İstekliler	Fiyat Puanı (60 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)	
			Kalite Nitelik Puanı (35 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (10 Puan)	Kapasite Durum Puanı (3 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)			Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	49,95	35,00	6,73	2,00	2,00	45,73	95,68	76.876.815,98
2	Geçerli En Düşük Teklif	50,00	35,00	5,95	2,00	2,00	44,95	94,95	76.792.521,96

Geçerli nitelikte 4 teklifin verildiği Kars Barajı Sulaması 1. Kısım Yapım İşi ihalesi 76.876.815,98 TL bedelli teklife ihale edilmiştir. Ancak, tabloda görüldüğü üzere, geçerli en düşük teklif sahibi isteklinin teklifi 84.294,02 TL daha düşüktür. Bu durum ise teknik değer

nitelik puanlamasından kaynaklanmaktadır.

**Tablo 12: Kuruçay Barajı Sulaması Yapım İşi**

	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)	
			Kalite Nitelik Puanı (35 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (10 Puan)	Kapasite Durum Puanı (3 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)			Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	43,12	35,00	9,26	1,00	2,00	47,26	90,38	33.884.000,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	46,35	35,00	0,00	3,00	2,00	40,00	86,35	31.519.231,41

Geçerli nitelikte 4 teklifin verildiği Kuruçay Barajı Sulaması Yapım İşi ihalesi 33.884.000,00 TL bedelle ihale edilmiştir. Ancak, Kanunun aradığı ölçütleri sağlamayan fiyat dışı unsur puanlaması nedeniyle, ihale 2.364.768,59 TL daha uygun bedelli teklif sahibi istekliye verilmemiştir.

**Tablo 13: Kılavuzlu Sulaması 2. Kısım Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (55 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (25 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (15 Puan)	Kapasite Durum Puanı (5 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	52,70	25,00	15,00	4,00	44,00	96,70	118.953.406,76
2	Geçerli En Düşük Teklif	55,00	25,00	2,61	2,50	30,11	85,11	113.978.000,00

Toplam 11 adet geçerli teklifin bulunduğu Kılavuzlu Sulaması 2. Kısım Yapım İşi geçerli en düşük teklif 4.975.406,76 TL daha uygun olmasına rağmen, teknik değer nitelik puanlaması nedeniyle daha yüksek puan alan 118.953.406,76 TL lik teklif üzerinden ihale edilmiştir.

**Tablo 14: DSİ Genel Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (85 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması			Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Teknik Değer Nitelik Puanı (12 Puan)	Leed Sertifika Puanı (3 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	76,69	12,00	0,00	12,00	88,69	110.840.000,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	85,00	0,00	0,00	0,00	85,00	100.000.000,00

7 adet geçerli teklifin bulunduğu DSİ Genel Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İşi ihalesi geçerli nitelikteki en düşük teklif 100.000.000,00 TL olmasına rağmen, bu tekliften 10.840.000,00 TL daha yüksek bedelli 110.840.000,00 TL lik teklifin uhdesinde bırakılmıştır. İhalenin bu şekilde çok daha yüksek teklif bedeli üzerinden sonuçlanmasının nedeni, 4734 sayılı Kanunda belirtilen fiyat dışı unsur tanımlamasıyla bağdaşmayan teknik değer nitelik puanıdır.

**Tablo 15: Viranşehir Pompaj Sulaması 1. Kademe İnşaatı Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (25 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (15 Puan)	Kapasite Durum Puanı (10 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	47,32	25,00	7,02	6,00	38,02	85,34	114.617.105,43
2	Geçerli En Düşük Teklif	50,00	25,00	2,72	2,00	29,72	79,72	108.480.572,00

Viranşehir Pompaj Sulaması 1. Kademe İnşaatı Yapım İşinde 2 adet geçerli teklif bulunmaktadır. İşin ihalesi geçerli nitelikteki ve 6.136.533,43 TL daha düşük bedelli 108.480.572,00 TL lik teklif bulunmasına rağmen, Kanuni nitelikte olmayan fiyat dışı unsur puanlaması nedeniyle 114.617.105,43 TL ye ihale edilmiştir. Yukarıda yer alan açıklamalarda da belirtildiği üzere, fiyat dışı unsur olarak kullanılan teknik değer nitelik puanı ve kapasite durum puanı, 4734 sayılı kanunun 40. maddesinde belirtilen fiyat dışı unsur kavramının özelliklerini taşımamaktadır. Dolayısıyla, uygulama Kanuna aykırıdır.



**Tablo 16: Çetintepe Barajı İkmali Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			İş Kalemleri Bazında Teklif Fiyat Nitelik Puanı (45 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (3 Puan)	Kalite Nitelik Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	47,88	45,00	3,00	2,00	50,00	97,88	144.235.000,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	50,00	45,00	0,00	2,00	47,00	97,00	138.123.000,00

Toplam 13 adet geçerli teklifin bulunduğu Çetintepe Barajı İkmali Yapım İşi ihalesi 144.235.000 TL teklif bedeli veren yüklenici uhdesinde kalmıştır. İhaleye teklif veren istekliler arasındaki en ekonomik tutarlı geçerli teklif ise 138.123.000,00 TL'lik tekliftir. Tablodan görüleceği üzere yapım işi ihalesinin 6.112.000 TL daha yüksek bedelle sonuçlanmasının nedeni ise 4734 sayılı Kanun'un ilgili maddesine aykırılık teşkil eden teknik değer nitelik puanı ölçütünün fiyat dışı unsur olarak ihalede kullanılmasıdır.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan tablolarda görüldüğü üzere, Kanunda ve Yönetmelikte yer alan fiyat dışı unsur kavramına aykırı ölçütlerin fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi sonucu, 3 yıllık dönem içinde, Bölge Müdürlüklerince yapılan ihaleler hariç, sadece Genel Müdürlükçe yapılan yapım işi ihaleleri, kamu kaynaklarının verimli ve etkili kullanımını ilkesinden uzak bir şekilde, 57.460.968,21 TL daha yüksek bedelle ihale edilmiştir. Ödenen bu bedelin yapılacak olan iş veya işin yapım sürecinde idareye veya kamuya ilave fayda noktasında herhangi bir karşılığı bulunmamaktadır. Zira, işe ait projelerde ve ihale dokümanında herhangi bir değişiklik bulunmamaktadır.

Kamu İhale Kurumu tarafından Tebliğ'de yapılan düzenlemelerle bu tür fiyat dışı unsurların idare tarafından kullanılmasına izin verilmişse de, idarece kullanılan fiyat dışı unsurlara verilen ağırlığın çok yüksek olarak belirlenmesi fiyat unsurunun ağırlığını azaltmaktadır. İhale sürecinde fiyat dışı unsur kullanımını devam edecekse, tekliflerin değerlendirilmesinde fiyat dışı unsurların kullanım ağırlığının azaltılması öncelikle gereklidir.

Bununla birlikte, Tebliğ’de yapılan düzenlemenin gerekçesi olarak gösterilen birim fiyatlı ihalelerde dengesiz teklif sorununun fiyat dışı unsur kullanılarak çözülmesi, idarelerde işe ilişkin ek bir artı değer sunmadığından kamuya maliyetinin yüksek olduğu ve Tebliğ’de yapılan düzenlemelerin, Kanun ve Yönetmelik düzenlemelerine aykırı olduğu da göz önüne alınarak birim fiyatlı ihalelerde dengesiz teklif sorununun çözülmesi için Kanun seviyesinde başka düzenlemelere gidilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Kanun düzeyinde yapılacak düzenlemelerle soruna çözüm bulunması fiyat dışı unsur kullanımıyla kamunun maruz kaldığı aynı iş için daha fazla kamu kaynağını kullanılması olumsuzluğu da ortadan kaldırılmış olacaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** *“Bilindiği üzere son yıllarda Kuruluşumuzca gerçekleştirilen inşaat işlerinde; miktarı işin devamı sırasında büyük değişkenlik gösterebilen imalatlar ile İş programına göre işin başında veya işin sonunda yapılacak iş kalemlerine dengesiz fiyatların teklif edilmesi sebebiyle keşif artışlarıyla işin tasfiye edilerek tamamlanamadan ikmal inşaatlarının yapılmasının zorunlu hale gelmesi ve yetersiz yükleniciler tarafından işlerin yürütülememesi sebebiyle işlerin fesih edilmesi durumu sonucunda projelerin bir an evvel faydaya dönüştürülemez riski ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte; inşaat işlerinin ihale bedellerinin yaklaşık maliyete göre düşük olması sebebiyle, yüklenicilerin kayıt dışı personel çalıştırma, proje ve malzeme değişikliği talepleri, proje ve şartnamelere uygun olmayan standart dışı malzeme ile kalitesiz imalat ve ekipmanı kabul ettirme hususlarında yapı denetim teşkilatını zorladığı, son dönemde Kuruluşumuza taahhütte bulunan çok sayıda firmanın ekonomik acze düştüğü ve haciz ihbarnamelerinde artış olduğu, ihalelerin düşük karlılıkla neticelenmesi sebebiyle kurumsal firmaların ihalelere iştirak etmediği ve bunun sonucunda da ihalelerdeki rekabet şartlarının azaldığı müşahade edilmiştir.*

*Ortaya çıkan bu risklerin giderilmesi çalışmaları kapsamında, İhalelerdeki benzer iş gruplarının yeniden düzenlenmesi, alt yapı işlerindeki uzmanlık gruplarının değiştirilmesi için 2015 yılı içerisinde Kamu İhale Kurumu’ndan talepte bulunulmuş, ancak bu talebin bir kısmı dikkate alınarak sadece toplulaştırma işlerinin ayrılması sağlanabilmiştir. Bu revizyonun talep edilmesindeki temel amaç, aynı iş gruplarında yer alan ancak uzmanlık açısından birbirinden çok farklı işlerin ayrılması ile, bir işte tecrübesi olan yüklenicilerin tecrübeye sahip oldukları iş grubuna teklif yapabilmelerini sağlamaktır. Örneğin; A9 grubu içerisinde taşkın koruma iş deneyim belgesi sahibi olan yükleniciler tamamıyla farklı imalatlar içeren borulu şebeke sulama inşaatlarına da teklif verebilmektedir. Dolayısı ile, yürürlükteki iş grupları bazında yeterli görülen yükleniciler fiiliyatta kendi tecrübelerinden farklı aynı iş grubundaki işlere teklif*

vermiş olmakta hatta işi alarak tecrübesiz olmaları sebebiyle işi yapamamaktadır. Bulguda yer alan “isteklinin yeterliliğinin ölçülmesi kapsamında istenebilecek olan bilgi ve belgeler ile yeterlilik kriterlerinin fiyat dışı unsur olarak belirlenebilmesi mümkün değildir” ifadesi değerlendirildiğinde, aynı iş grubu altında yer alan her bir iş diğer işler için yeterli görünüyor olsa da, fiili durumda yeterliliğin söz konusu olmadığı değerlendirilmektedir.

Genel Müdürlüğümüz ve Bölge Müdürlüklerimizce, ekonomik açıdan en avantajlı tekliflerin, fiyat ile birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesine; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “İhalelerin karara bağlanması ve onaylanması” başlıklı 40. Maddesi: “ ... (Değişik ikinci fıkra: 20/11/2008-5812/13 md.), Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme” başlıklı 62 inci maddesi ve Kamu İhale Genel Tebliğinin “Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi ile ilgili hususlar” başlıklı 53.3. üncü maddesi hükümleri çerçevesinde 2016 yılı başlarında başlamıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “İhalenin karara bağlanması ve onaylanması” başlıklı 40'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

“Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir” hükmü,

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme” başlıklı 62 inci maddesinde; “(1) İhale konusu işin özelliği göz önünde bulundurularak işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre gibi unsurlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilir. (2) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ile hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için sunulacak belgeler idari şartnamede açıkça belirtilir.....” hükmü,

Kamu İhale Genel Tebliğinin “Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi ile ilgili hususlar” başlıklı 53.3. üncü maddesinde ise; “53.3.1. Kanunun 40 inci maddesi uyarınca, ekonomik açıdan en avantajlı teklif; sadece

*fiyat esasına göre belirlenebileceği gibi fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak belirlenebilmektedir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibinin hangi yöntem kullanılarak belirlenebileceği hususu tamamen idarenin takdirinde olup fiyat dışı unsurlar kullanılarak belirlenmesi durumunda aşağıdaki esaslara uyulması gerekmektedir. 53.3.2. Fiyat dışı unsurların, Kanununun 5 inci maddesinde belirtilen ilkelere hanel getirmeyecek bir biçimde idari şartnamede açık ve net olarak düzenlenmesi gerekmektedir. 53.3.3. İdari şartnamede fiyat dışı unsur olarak belirlenen hususların parasal değerlerinin veya nispi ağırlıklarının belirlenmesi gerekmektedir. 53.3.4. Fiyat dışı unsur olarak yalnızca niceliksel unsurların belirlenmesi zorunlu olmayıp bu kapsamda niteliksel belirlemeler de yapılabilir. Bu bağlamda, ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik parametreler, kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumu ya da ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilecektir.” hükümleri mevcuttur.*

*Yukarıda mevzuat hükümlerinde de yer aldığı üzere; kalite ve teknik değer ile ilgili “Teknik Değer Nitelik Puanı” ve “Tatbikat Sicil Puanı”, kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı, ile ilgili olarak “Kapasite Durum Puanı”, isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu ile ilgili olarak “Kalite Nitelik Puanı” adı verilen puanlama usulleri geliştirilmiştir. Ayrıca; bugüne kadar gerçekleştirilen ihalelere yapılan itirazın şikayet başvurularında bu puanlama usullerinin Kamu İhale Kurumunca kanun ve mevzuata uygun olmadığına ilişkin herhangi bir karar çıkmamıştır.*

*2016 yılı başından itibaren merkez teşkilatında yapılan ihalelerde kullanılan fiyat dışı uygulama denemelerinden edinilen tecrübelerden sonra 05.08.2016 tarihinden itibaren fiyat dışı uygulama talimatları Bölge Müdürlüklerine gönderilmiştir. Bugüne kadar gönderilen uygulama talimatlarının kronolojik sırası ve bu talimatlarda belirlenen fiyat dışı unsurlar ve bunlara ait puanlar Tablo.1’de yer almaktadır.*

**Tablo.1:** İhalelerde fiyat dışı unsur uygulamaları

No	Fiyat Dışı Unsur Uygulama Başlangıç	Fiyat Puanı	Fiyat Dışı Unsur Puanları				Toplam Fiyat Dışı Unsur
			Kalite Nitelik Puanı	Teknik Değer Nitelik	Kapasite Durum Puanı (5)	Tatbikat Sicil Puanı	

	Tarihleri			Puanı	Puan)		Puanı
1	05.08.2016	50	35	10	3	2	50
2	15.11.2016	65	25	5	3	2	35
3	05.08.2017	60	33	5	-	2	40

Bulguda yer alan işlerin ihalesinde kullanılan fiyat dışı unsur uygulamalarının çoğunluğu 2016 yılına ait olup (Tablo:2), 2016 yılı Kuruluşumuzca fiyat dışı uygulamalarının başladığı yıldır. Edinilen tecrübelerle göre dinamik bir süreç içerisinde fiyat dışı unsurların puanlamalarında değişiklikler yapılmış, fiyat puanı artırılmıştır. Ayrıca, aşağıda örnekleri görülecek işlerden 2016 yılında ihalesi gerçekleştirilmiş fiyat puanı 50 olan işlerde dahi en yüksek puanlı istekli aynı zamanda en düşük fiyat teklif de sahibidir. Kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı ilgili ilgili geliştirilen “Kapasite Durum Puanı” ise A9 grubu işlerine girebilen A8 grubu iş deneyime sahip isteklilerin kendi inisiyatiflerinin dışında baraj veya gölet inşaatlarının geçici kabullerini yaptıramamaları sebebiyle uhdesinde iş görünmesi dolayısıyla mağduriyet olduğu değerlendirilerek “Kapasite Durum Puanı”ndan vazgeçilmiştir. Edinilen tecrübeler ışığında uygulamalarda yapılan değişikliklerde her zaman kamu menfaatinin sağlanması ve rekabet şartlarının oluşması gözetilmiştir.

**Tablo.2:** Proje İnşaat Dairesi Başkanlığınca ihalesi yapılan işlerle ilgili Bulgu 21’de yer alan işlerin ihale tarihleri

İşin Adı	İhale Tarihi
Mardin Depolaması Cazibe Sulaması Ana Kanalı İş	15.08.2016
Reyhanlı Barajı Sulaması 1. Kısım	18.01.2017
Mardin Ceylanpınar Ovaları Cazibe Sulaması 1. Kısım Şebeke İkmali	20.07.2016
Sivas Yıldızeli Nevruz Sulaması	10.06.2016
Kralkızı Dicle P-3 Pompaj Sulaması İletim Kanalı Pompa İstasyonu ve Ana Kanal	27.07.2017
Kars Barajı Sulaması 1. Kısım	21.11.2016
Kuruçay Barajı Sulaması	13.10.2016
Kılavuzlu Sulaması 2. Kısım	20.04.2016
DSİ Genel Müdürlüğü Yeni Hizmet Binası Yapım İş	19.07.2016

*Bulguda yer alan 10 adet işin ihalesinde yapılan puanlama ile, işlerin en düşük teklif verene değil puanlamada en yüksek puan alan istekliye ihalenin bırakıldığı ve iki teklif arasında parasal olarak fark olduğu ifade edilmektedir. Kanun ve ilgili 2. Mevzuata uygun olarak geliştirilen puanlamaya göre yapılan ihalelerde, ihalenin bırakıldığı puanı yüksek isteklinin teklifi de en düşük olabilmekte, veya yapılan puanlamaya göre teklifi yukarıda da olabilmektedir. Burada önemli olan yapılan puanlama ile işi yapabilecek yetkinlikte firmanın belirlenmesidir. Yapılan puanlama ile yüksek puan ile ihaleyi kazanan firma yerine teklifi düşük olan firmanın ihaleyi kazanması durumunda işin muhtevasında yer alan işler bakımında yeterli tecrübeye sahip olmadığından işin bitirilememe veya bitirilse dahi zamanında bitirilemediğinden teknik olarak uygun olmayan imalatların ortaya çıkması sebebiyle işletmede çok ciddi hem parasal hem de iş gücü kaybı yaşanma riskleri doğacağı değerlendirilmektedir.*

*Bulguda yer alan işler incelendiğinde yüksek puanlı teklif ile en düşük teklifin arasındaki farkın fazla olduğu görülen işlerin çoğunluğunda en düşük teklife sahip isteklilerin teknik değer nitelik puanının sıfır olduğu görülmektedir. Bu da yeterli tecrübe ve teknik donanıma sahip olmadıklarını göstermektedir.*

*Ayrıca; Barajlar ve HES Dairesi Başkanlığınca yapılan Çetintepe Barajı İkmali Yapım ihalesine 20/11/2017 tarihinde 20 istekli firma iştirak etmiştir. İşin yaklaşık maliyeti 198.809.425,10 TL olup sınır değer 137.331.192,39 TL olarak tespit edilmiştir. Bu durumda yaklaşık maliyet %30,92 tenzilat oranında yer almıştır. Sınır değer altında yer alan 5 firmanın geçerli bir aşırı düşük savunma vermesi durumunda teknik değer nitelik puanından "0,00" olsa dahi iş savunma veren firma üzerine bırakılacak durumda olacaktır.*

*Sınır değer tespitinde idarenin yaklaşık maliyetinin yanı sıra isteklilerin teklif davranışı da önemli unsurdur. Söz konusu ihalede isteklilerin teklif davranışı, aşırı düşük teklif durumuna düşen teklifleri için geçerli savunma vermemeleri, teknik değer nitelik puanına esas belgeleri olduğu halde bu belgeye uyan teklif atmamış olmaları sonucunda gelinen durumdur. Ancak bu durum ihalenin iptalini gerektiren ya da mevzuata aykırı bir durum değildir.*

*Bulguda, en yüksek puanla ihaleyi kazanan isteklilerin aynı zamanda en düşük teklif sahibi de oldukları işlerin belirtilmediği görülmektedir. Halbuki, ilk deneyimlerin yaşandığı 2016 yılı da dahil olmak üzere, en yüksek puanlı isteklinin aynı zamanda en düşük teklif sahibi olduğu bir çok ihale gerçekleştirilmiş, fiyatla birlikte yapılan teknik yeterlilik, kalite, kapasite*

ve sicil yönüyle yapılan puanlama ile ihaleye katılan isteklilerin içerisinde tecrübe ve teknik kapasitesi en yüksek firmalar belirlenmeye çalışılmıştır.

Bulgu'da belirtilmemiş, en yüksek puanla birlikte en düşük fiyat teklifine sahip olan isteklilere ait sulama şebeke yapımı ihaleleri aşağıda yer almaktadır.

**Tablo:3 Kılavuzlu Sulaması 2. Kısım Yapım İşi**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (60 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (33 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	60,00	33,00	5,00	2,00	40,00	100,00	124.499.302,13
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						124.499.302,13

**Tablo:4 Güzelyurt ve Meserya Ovası Sulamaları İletim Yapıları**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (60 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması					Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (29 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Kapasite Durum Puanı (3 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (3 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	52,65 (en yüksek)	29,00	5,00	3,00	3,00	40,00	92,65	100.860.740,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						100.860.740,00	

**Tablo:5 Konya Apa Hotamış 1,2,3 Sulamaları**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı	Teknik Değer Nitelik Puanı	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Puanı		

			(28 Puan)	Puanı (5 Puan)	Puan)	Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	3,74	2,00	33,74	98,74	117.353.180,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						117.353.180,00

**Tablo:6 Bünyan-Sarıoğlan Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	4,96	2,00	34,96	99,96	176.558.662
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						176.558.662

**Tablo:7 Çakmak Barajı Sulaması 1.Kısım**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	0,00	2,00	30	95,00	91.063.254,28
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						91.063.254,28

**Tablo:8 Bünyan Elbaşı-Karadayı Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	0,00	2,00	30	95,00	91.063.254,28
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						91.063.254,28



1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	5,00	2,00	35,00	100,00	58.832.166,54
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						58.832.166,54

**Tablo:9 Kralkızı-Dicle P-3 Pompaj Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	5,00	2,00	35,00	100,00	67.500.349,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						67.500.349,00

No	İstekliler	Fiyat Puanı (85 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması			Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Teknik Değer Nitelik Puanı (12 Puan)	Leed Sertifika Puanı (3 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	76,69	12,00	0,00	12,00	88,69	110.840.000,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	85,00	0,00	0,00	0,00	85,00	100.000.000,00

**Tablo:10 Mardin Depolaması Cazibe Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	3,01	2,00	33,01	98,01	182.812.728,15
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						182.812.728,15

**Tablo:11 Aşağı Çekerek 1.Merhale Projesi Zile, Maşat, Reşadiye, Çekerek ve Mamure Ovaları Sulaması 1.Kısım**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	5,00	2,00	35,00	100,00	34.395.800,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						34.395.800,00

**Tablo:12 Şanlıurfa-Bozova Pompaj Sulaması 2.Kısım Ana Kanalı Altında Kalan Sahalar İle Tekağaç Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	0,00	2,00	30,00	95,00	14.920.000,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						14.920.000,00

**Tablo:13 Kralkızı-Dicle P-4 Pompaj Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (65 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (28 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (5 Puan)	Kapasite Durum Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	65,00	28,00	2,34	2,00	32,34	97,34	99.423.000,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						99.423.000,00

**Tablo:14 İmamoğlu Sulaması 4.Kısım**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması					Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (35 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (10 Puan)	Kapasite Durum Puanı (3 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	35,00	10,00	2,00	2,00	49,00	99,00	105.115.690,12
2	Geçerli En Düşük Teklif		En yüksek puanlı teklif						105.115.690,12

**Tablo:15 Batman Sol Sahil Sulaması 2.Kısım**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması					Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (35 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (10 Puan)	Kapasite Durum Puanı (3 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	35,00	10,00	0,00	2,00	47,00	97,00	34.000.000,00
2	Geçerli En Düşük Teklif		En yüksek puanlı teklif						34.000.000,00

**Tablo:16 Obrucak Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması					Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (35 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (10 Puan)	Kapasite Durum Puanı (3 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	35,00	6,06	2,00	2,00	45,06	95,06	77.277.775,61
2	Geçerli En Düşük Teklif		En yüksek puanlı teklif						77.277.775,61

	Düşük Teklif			
--	--------------	--	--	--

**Tablo:17 Erzurum Hınıs Başköy Barajı Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması					Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (35 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (10 Puan)	Kapasite Durum Puanı (3 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	35,00	10,00	0,00	2,00	47,00	97,00	125.232.673,05
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						125.232.673,05	

**Tablo:18 Ergani Barajı Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması			Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (40 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (10 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	40,00	0,00	40,00	90,00	6.462.253,00
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif				6.462.253,00	

**Tablo:19 Başlar Barajı Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması					Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (35 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (10 Puan)	Kapasite Durum Puanı (3 Puan)	Tatbikat Sicil Puanı (2 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	35,00	0,00	2,50	2,00	39,50	89,50	28.892.306,96
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						28.892.306,96	
3	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						28.892.306,96	

**Tablo:20 Pamukçay Barajı Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Fiyat Dışı Puanı	Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (30 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (15 Puan)	Kapasite Durum Puanı (5 Puan)	Toplam			
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	30,00	0,00	4,50	34,50	84,50	58.418.810,00	
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						58.418.810,00	

**Tablo:21 Sadak Barajı Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Fiyat Dışı Puanı	Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (25 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (15 Puan)	Kapasite Durum Puanı (10 Puan)	Toplam			
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	25,00	0,00	10,00	35,00	85,00	38.216.000,00	
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						38.216.000,00	

**Tablo.22 Pay Sulaması**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Fiyat Dışı Puanı	Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (25 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (15 Puan)	Kapasite Durum Puanı (10 Puan)	Toplam			
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	25,00	0,00	7,60	32,6	82,60	69.900.490,00	
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						69.900.490,00	

**Tablo:23 Koçarlı Bağarası Sulaması 2. Kısım**

No	İstekliler	Fiyat Puanı (50 Puan)	Fiyat Dışı Unsur Puanlaması				Toplam Puan	İstekli Teklifi (TL)
			Kalite Nitelik Puanı (25 Puan)	Teknik Değer Nitelik Puanı (15 Puan)	Kapasite Durum Puanı (10 Puan)	Toplam Fiyat Dışı Unsur Puanı		
1	İhaleyi Alan İstekli Teklifi	50,00	25,00	0,00	9,99	34,99	84,99	82.983.663,60
2	Geçerli En Düşük Teklif	En yüksek puanlı teklif						82.983.663,60

Görüldüğü üzere, gerçekleştirilen ihalelerde, ihale üzerine bırakılan en yüksek puanlı tekliflerin tamamı aynı zamanda en düşük fiyat teklifine sahip isteklilerdir. Buradan da anlaşılacağı üzere, tecrübeli ve teknik değerlendirme ile birlikte teklif fiyatı da vazgeçilmez bir unsur olarak görülmektedir.

Bulgu'da da belirtildiği üzere, teklif edilen iş kalemlerine toplam iş miktarındaki ağırlığına göre verilen Kalite Nitelik Puanı (KNP) ile dengesiz fiyatların önüne geçilmesinde başarı sağlanmıştır. Dengesiz fiyatların önüne geçilmesi ile keşif artışlarıyla işin tasfiye edilerek tamamlanamaması ve projelerin bir an evvel faydaya dönüştürülemez riskini önemli ölçüde azaltacağı, verilen Teknik Değer Nitelik Puanı ile de yeterli tecrübeye sahip yetkin firmaların inşaat faaliyetlerini gerçekleştirilmesi sağlanarak daha kaliteli imalatların ortaya çıkacağı ve böylece kamu faydasının sağlanacağı değerlendirilmektedir. Edinilen tecrübeler doğrultusunda, Bölge Müdürlüklerimizden gelen talepler ve görüşlerle birlikte, isteklilerden gelen talep ve itirazlar değerlendirilerek fiyat dışı unsur uygulamaları sürekli geliştirilmeye devam edilecektir.

İşlerin birkaç defa tamamlanamadan ikmale gitmesi ve yatırımın gecikmesi durumlarında zararların net olarak belirlenmesi mümkün olmadığı gibi İhale sürecinde yapılan uygulamaların kamu zararına yol açtığına dair yorum yapmanın mümkün olmayacağı değerlendirilmekte olup, bu sorunları ortadan kaldıran fiyat dışı unsur yönteminin kamu faydasının da net olarak belirlenemeyeceği aşikardır. Ayrıca, planlama kriterleri çerçevesinde sulamadaki faydanın 2019 fiyatlarıyla yıllık ortalama 750 TL/da olduğu dikkate alındığında,

10.000 hektar bir sulamanın bir yıl gecikmemesinin getireceği fayda yaklaşık olarak 75.000.000 TL olmaktadır.

*Sonuç olarak; yeterli tecrübeye sahip yetkin firmalarca inşaat faaliyetlerinin gerçekleştirilerek ve dengesiz fiyatların önüne geçilmesi ile keşif artışlarıyla işin tasfiye edilerek tamamlanamaması ve projelerin bir an evvel faydaya dönüştürülemez riskini azaltarak yatırımın gecikmeden faydaya dönmesinin sağlanması için kullanılan fiyat dışı unsur uygulamasının kamu zararı ile bağdaştırılması mümkün olmayacağı gibi, yüksek kamu faydası sağlayacağı muhakkaktır.” denilmektedir.*

**Sonuç olarak** İdare tarafından bulguya gönderilen cevapta özetle;

- “Gerçekleştirilen inşaat işi ihalelerinde, miktarı işin devamı sırasında büyük değişkenlik gösterebilen imalatlar ile İş programına göre işin başında veya işin sonunda yapılacak iş kalemlerine dengesiz fiyatların teklif edilmesi sebebiyle, yapım işinin %20 ye kadar olan iş artışı kapsamında bitirilemeyerek tasfiye edilmek zorunda kalınması nedeniyle Kalite Nitelik Puanının (KNP) uygulandığı ve bu yolla iş kalemi bazında teklif edilen birim fiyatların daha gerçekçi ve orantılı olduğu,
- Yapım işleri ihale bedellerinin, yaklaşık maliyete göre düşük olması sebebiyle, yüklenicilerin kayıt dışı personel çalıştırma, proje ve malzeme değişikliği talepleri, proje ve şartnamelere uygun olmayan standart dışı malzeme ile kalitesiz imalat ve ekipmanı kabul ettirme hususlarında yapı denetim teşkilatını zorlayıcı taleplerde buldukları, son dönemde İdareye taahhütte bulunan çok sayıda firmanın ekonomik acze düştüğü ve haciz ihbarnamelerinde artış olduğu, ihalelerin düşük karlılıkla neticelenmesi sebebiyle kurumsal firmaların ihalelere iştirak etmediği ve bunun sonucunda da ihalelerdeki rekabet şartlarının azaldığı,
- Kamu İhale Kurulu tarafından belirlenen Benzer İş Gruplarında yer alan işlerin, tam olarak benzer iş niteliğinde olmaması nedeniyle ihale edilen iş için gerekli olan uzmanlığı temin etmede yetersiz olduğu ve dolayısıyla yeterli tecrübeye sahip olmayan yüklenicilere işin ihale edilmesi nedeniyle işlerin tamamlanamadığı,
- Puanlama sistemi ile asıl olan amacın işi yapabilecek nitelikte firmaların belirlenmesi olduğu ve yüksek puan alarak ihaleyi kazanan firma yerine teklifi düşük olan firmanın ihaleyi kazanması durumunda işin muhtevasında yer alan işler bakımından yeterli tecrübeye sahip olmayabileceğinden işin bitirilememe veya bitirilse dahi zamanında bitirilememe riskinin söz konusu olabileceği,

- *Yeterli tecrübeye sahip yüklenicinin tespit edilebilmesi amacıyla Teknik Değer Nitelik Puanı kriterinin uygulandığı ve bu yolla işi bitirme yeterliliğine sahip yükleniciye işin ihale edilmesinin sağlandığı,”*

hususları ifade edilmektedir.

Ancak, bulguya karşılık gönderilen İdare cevabı, bulguda bahsedilen konuları karşılamaktan oldukça uzaktır.

Nitekim bulguda da belirtildiği üzere, mezkür Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre, ihale dokümanında belirlenen fiyat dışı unsurların işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi açılardan idareye, gerek işin yapılması esnasında gerekse tamamlanan işten elde edilecek fayda noktasında artı değer sağlayıcı özellikte olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenirken fiyat dışı unsur kullanımı sonucu, geçerli teklifler arasında en düşük bedelli tekliften daha yüksek bedelli bir teklifin kabul edilebilmesi için, kabul edilecek olan daha yüksek bedelli teklif ile yapılacak işin, ilk teklif ile yapacak işe nazaran, idareye sağlayacağı bir takım niceliksel veya niteliksel artı değerlere sahip olması gerekmektedir. Fakat, uygulamada, belirlenen fiyat dışı unsurlar ve puanlama yöntemi nedeniyle, yapılacak olan işin her yönüyle aynı olmasına (proje ve teknik şartnameler aynı) ve dolayısıyla idareye herhangi bir ek katkı veya değer sağlanmamasına rağmen, yapım işleri en düşük geçerli teklif bedeli sunan istekli yerine, daha yüksek teklif bedeli sunan isteklilere ihale edilebilmektedir.

Fiyat dışı unsur olarak uygulanan Kalite Nitelik Puanı kriteri ile teklif edilen birim fiyatların kendi içinde dengesi sağlanarak, her bir imalat kalemi bazında aşırı düşük veya aşırı yüksek fiyat teklif edilmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Nitekim, bu durum ihale sisteminde suistimale açık bir alandır. İdare uygulamasında, söz konusu kriter ile ortaya çıkabilecek bir suistimali engellemeye çalışmakta ve görüldüğü kadarıyla bu hususta başarılıda olmaktadır. Ancak, İdarenin bu uygulaması, Kanun ve Yönetmelikte belirtilen, fiyat dışı unsur kavramının kullanım amaçları ile çelişmektedir. Zira, ihalesi yapılan yapım işinin inşa veya kullanım sürecinde herhangi bir ek fayda ortaya çıkmamasına rağmen, İdarenin yapım işini geçerli nitelikteki en düşük teklife nazaran daha yüksek bir bedelle ihale edilme durumu ortaya çıkabilmektedir.

İdare tarafından yapılan açıklamada Teknik Değer Nitelik Puanı (TDNP) kriterinin uygulama amacının, yapım işleri deneyimi ve yeterliliği daha yüksek olan isteklilere ihale edilmesi olduğu ifade edilmektedir. İşlerin bu nitelikteki isteklilere ihale edilerek, işin



yapılması esnasında ortaya çıkabilecek olan imalat hatalarının daha düşük düzeyde kalacağı belirtilmektedir. Ancak, özellikle bu ölçüt, Kanun ve Yönetmelikte ifade edilen fiyat dışı unsur uygulamasına aykırılık teşkil etmektedir. Zira, bulgu metninde de belirtildiği üzere, TDNP ölçütünün fiyat dışı unsur olarak kullanılması, ihalenin geçerli en düşük teklife kıyasla daha yüksek bir bedelle sonuçlanmasına yol açmakta, fakat İdareye sağlanan fayda noktasında ek bir değer artışı söz konusu olmamaktadır. Diğer bir deyişle, ihale edilen yapım işinin gerek inşası gerekse kullanımı esnasında sağlanan fayda noktasında herhangi bir değişiklik olmamasına rağmen yapım işi çok daha yüksek bedellerle ihale edilmektedir. Nitekim daha düşük bedele sahip istekli teklifide, 4734 sayılı Kanun nezdinde geçerli bir tekliftir. Bu mevzuat hükmüne göre yeterliliği kanıtlanan bir teklifin, fiyat dışında başka bir nedenle farklılaştırmaya tabi tutulması mümkün değildir. Dolayısıyla, uygulama bu yönüyle Kanun ve Yönetmelikteki fiyat dışı unsur uygulamasına ilişkin hükümlere aykırılık teşkil etmektedir.

Öte yandan, TDNP kriteri uygulaması nedeniyle, yapım işinin daha yüksek bedelle, daha deneyimli isteklilere ihale edilmesi sonucunda yapılan imalatların, diğer şekilde (fiyat dışı unsur kullanılmayarak) ihalesi yapılan işlere nazaran daha başarılı sonuçlar ürettiğine ilişkin herhangi kanıtlayıcı bir çalışma bulunmamaktadır.

Ayrıca, ihalesi yapılan yapım işinin, yüklenicinin vermiş olduğu teklif ile proje ve şartnamelere uygun olarak yapılmasının sağlanması, yüklenicinin vasfından ziyade kontrol teşkilatının etkin bir şekilde çalışmasına, görevini tam anlamıyla yapmasına bağlıdır. Kontrol teşkilatına, işlerin sözleşmeye uygun bir şekilde yaptırılmasını sağlayacak yetkiler 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda ve sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinde verilmiştir. İhale öncesi gerekli çalışmalar tamamlanıp, yapılacak olan işi tam anlamıyla tarifleyen proje ve şartnameler hazırlanıp ihaleye çıkıldıktan sonra, yüklenicinin yapmayı taahhüt etmiş olduğu işi, proje ve şartnamelerine uygun olarak yapmaması veya kontrol teşkilatının işi bu şekilde yaptırılmaması kabul edilebilir nitelikte bir durum değildir. Dolayısıyla, İdarenin ihaleyi geçerli en düşük teklife nazaran daha yüksek bir bedelle sonuçlandırarak, deneyim düzeyi daha fazla olan yüklenicinin ihaleyi almasını sağlayıcı bu nitelikte bir uygulama Kanunda belirtilen fiyat dışı unsur tanımına ve uygulamasına aykırıdır.

Örneğin, bulgu metninde de yer aldığı üzere, Mardin Ceylanpınar Ovaları Cazibe Sulaması 1. Kısım Şebeke İkmalî Yapım İşî ihalesinde fiyat dışı unsurlar kullanılmıştır. İhaleyi alan isteklinin teklifi tutarı 328.161.879,57 TL iken, geçerli en düşük bedelli teklif tutarı 306.969.631,33 TL dir. İhalenin geçerli nitelikteki en düşük teklif yerine, 21.172.248,24 TL

daha yüksek bedelli teklif sahibine verilmesine neden olan unsur ise TDNP uygulamasıdır. İdare, TDNP'nin uygulama gerekçesini, ihale konusu yapım işinin daha deneyimli yüklenicilere verilmesi sağlanarak işin yapımı esnasında ortaya çıkabilecek imalat hatalarının en az düzeye indirilmesi olarak açıklamaktadır. Ancak, burada öncelikle bahsi geçen yapım işi ihalesine verilen en düşük teklif, 4734 sayılı kanunun belirlediği kriterleri taşıyan geçerli nitelikte bir tekliftir. Ayrıca işin proje ve şartnamelere uygun olarak problemsiz bir şekilde yapılmasını sağlamak, İdare bünyesindeki kontrol teşkilatının öncelikli görevidir. Dolayısıyla, yapılacak olan işte ve sağlanacak olan faydada hiçbir değişiklik olmamasına rağmen, işin daha sağlıklı yürüyeceği varsayımıyla TDNP uygulaması ve sonuç olarak ihalenin daha yüksek teklif bedeli sahibi istekliye verilmesi 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yer alan ihale sistematığı ile uyuşmamaktadır.

Diğer yandan, yapım işi ihalesine teklif verebilecek isteklilerin yeterlilik ve deneyim düzeylerinin belirlenmesi yetkisi, Kamu İhale Kuruluna tanınmış bir yetkidir. Bulguda bahsedilen şekliyle yapılan fiyat dışı unsur uygulaması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirlenen ihaleye katılım ve yeterliliğe ilişkin ilkeleri aşındırıcı özelliktedir. İdarenin yetki gaspına yol açabilecek nitelikte ek iş deneyim belgesi istenmesi ile aynı sonucu doğuran TDNP uygulamasının, idari yönde İdarenin Kanuniliği ilkesine aykırılık oluşturduğu düşünülmektedir.

Ayrıca, ihale puanlamasında fiyat dışı unsurlar için belirlenen puanların oldukça yüksek olması, teklif fiyata verilen puanın ağırlığını azalmaktadır. Zira, genellikle, toplam 100 puan üzerinden fiyat puanı 50-60 puan, fiyat dışı unsur puanı ise 40-50 puan aralığında belirlenmektedir. Dolayısıyla, yapılan ihalenin esas unsuru olan yapım işi için teklif edilen bedelin, ihalenin karara bağlanması aşamasında belirleyici olma niteliği erozyona uğramaktadır.

Bulgu metninde bahsedildiği üzere, Kamu İhale Genel Tebliği 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda yer alan hususlara açıklık getirilmesi amacıyla çıkarılmıştır. Dolayısıyla, Tebliğ'de yer alan açıklamaların Kanun maddesinde belirtilen kapsamda anlaşılması gerekmektedir. Normlar Hiyerarşisi ilkesi gereğince alt norm olan Tebliğin, üst norm niteliğinde olan Kanun hükmüne aykırı olmaması ve Kanun maddesini genişletici yoruma tabi tutmaması gerekmektedir. Ancak, fiyat dışı unsur uygulamasına ilişkin Tebliğde yer alan düzenlemeler, Kanunun ilgili maddesindeki düzenlemenin amacını aşmakta ve oldukça genişletici nitelikte bir yoruma tabi tutmaktadır. Bu yönüyle Tebliğde yer alan düzenleme, hukuk sisteminin temeli

niteliğindeki normlar hiyerarşisi ilkesine aykırıdır.

Konu, 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir

**BULGU 15: Yapımı Devam Eden veya Biten Maddi Duran Varlıklara Ait Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması;**

Kurum tarafından yapımı devam eden veya bitmiş olan maddi duran varlıklılarla ilgili giderlerin muhasebeleştirilmesinde 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine, 630-Giderler Hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 630-Giderler Hesabının işleyişinin açıklandığı 263'üncü maddesine göre, 630-Giderler Hesabı, bütçe ile ilgili olarak tahakkuk ettirilen ancak, bilanço hesabını ilgilendirmeyen giderlerin izlenmesinde kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı" başlıklı 138'inci maddesi gereğince bu hesap, işin bitiminin geçici ve kesin kabul usulüne tabi olduğu hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı, diğer hallerde ise, fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde, malzeme ile işçilik ve genel giderlerin kaydedilmesi için kullanılmaktadır.

Duran varlıklar hesap grubu içerisinde yer alan 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ise bilanço hesabını ilgilendirdiğinden yapımı süren maddi duran varlıklara ilişkin muhasebe kayıtlarında 630- Giderler Hesabının kullanılması mümkün değildir.

Yapılan incelemede, söz konusu Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak yapımı devam eden veya biten yatırımların 630-Giderler Hesabında izlendiği anlaşılmıştır.

Söz konusu yatırımlara örnek olarak; Trabzon, Konya, Adana, İstanbul, Kayseri, Isparta, Kars, Balıkesir ve Aydın Bölge Müdürlüklerince yapılan taşkın koruma, bakım ve onarım işleri gösterilebilir.

Yatırım işlerinin doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedilerek izlenmesi, Kurumun yatırımları hakkında sağlıklı bilgiye ulaşmayı engellediği gibi mali tablolarda da 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 9.520.377,26 TL tutarında noksan; 630-Giderler Hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında; "Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi"***

*hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir.”* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince konuyla ilgili bulgu doğrultusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiş; ancak muhasebe kayıtlarında geçmişe yönelik henüz bir düzeltme yapılmamıştır.

Yatırım işlerinin 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedilerek izlenmesi, Kurumun yapmış olduğu yatırımları hakkında sağlıklı bilgiye ulaşmayı engellemekte, ayrıca Kurum muhasebe kayıtları ve mali tablolarında bu hesapların hatalı gösterilmesine yol açmaktadır.

Kurum tarafından yapımı devam eden veya bitmiş olan maddi duran varlıklılarla ilgili giderlerin muhasebeleştirilmesinde 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Bu gerekçelerle konu takip eden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 16: Yatırım Avanslarının Mahsup İşlemlerinin Yapılmamış Olması;**

Yüklenicilere işin sözleşmesi gereği verilen yatırım (müteahhit) avanslarının, sözleşme süreleri sona ermesine rağmen, mahsup edilmediği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "259 Yatırım Avansları Hesabı" başlıklı 189'uncu ve 190'ıncı maddelerinde; *“Yatırım avansları hesabı, yurtiçinden veya yurtdışından sözleşmeye dayanılarak edinilen maddi duran varlıklarla ilgili olarak verilen yatırım avanslarının izlenmesi için kullanılır. Kamu idarelerince yapılacak yatırım avansı şeklindeki ön ödemelerin şekilleri, devir ve mahsup işlemleri, yapılacak ön ödemelerin idareler ve gider türleri itibarıyla tutar ve oranlarının tespiti ve diğer işlemler hakkında, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır. Avanslar sözleşmelerindeki hükümlere göre mahsup edilir. Avans konusu sözleşme iptal edildiği takdirde, yükleniciye verilen avans tutarı kişilerden alacaklar hesabına alınarak yatırım avansları hesabı kapatılır. Avans teminatı paraya çevrilerek, yüklenicinin kişilerden alacaklar hesabına alınan borcu kapatıldıktan sonra artan bir tutar varsa, iade edilmek üzere emanetler hesabına kaydedilir. Paraya çevrilmiş olan avans teminatı olarak alınan değerler ise hesaplardan çıkarılır”*

Denilmekte olup, avansların sözleşmelerindeki hükümlere göre mahsup edileceği, avans konusu sözleşmenin sona ermesi durumunda yükleniciye verilen avans tutarının 140-Kişilerden

Alacaklar Hesabına alınacağı ve 259-Yatırım Avansları Hesabının kapatılacağı, avans teminatı alınmışsa söz konusu teminatın nakde çevrilerek bu avans tutarının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabından çıkarılacağı belirtilmiştir.

Öte yandan, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Bütçe Dışı Ön Ödemeler" başlıklı 7'nci maddesinde; sözleşmelerinde belirtmek ve karşılığında aynı tutarda teminat alınmak koşuluyla yüklenicilere mal ve hizmet alımlarında yüklenme tutarının yüzde 10'una, yapım işlerinde ise yüzde 15'ine kadar bütçe dışı avans verilebileceği, üst yöneticinin kararı ve T.C Merkez Bankasının kısa vadeli avanslara uyguladığı faiz oranının uygulanması suretiyle bu oranın % 30'a kadar yükseltilebileceği belirtilmiştir.

"Bütçe Dışı Avansların Mahsubu" başlıklı 12'nci maddesinde; yılı içinde sonuçlanacak işler ile ertesi yıla geçen veya gelecek yıllara yaygın yüklenmeler nedeniyle yüklenicilere sözleşmelerine dayanılarak verilen bütçe dışı avansların mahsubunda şartname ve sözleşmelerinde belirtilen esaslara uygun olarak yapılacağı belirtilmiştir.

"Ön Ödemelerde Mahsup Süresi ve Sorumluluk" başlıklı 11'inci maddesinde ise; her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu, Maliye Bakanlığının zorunlu hallerde mahsup süresini ayrıca belirlemeye yetkili olduğu, bu şekilde mahsup işlemi yapılmadıkça aynı iş için ön ödeme yapılamayacağı ancak, bakanlıkların yurtdışı teşkilatının ihtiyaçları için verilen avans ve açılan kredilerin mahsubu ve artıklarının iadesinde nakit iadesi yapılmayacağı, verilecek yeni avans veya açılacak krediden söz konusu tutarın mahsup edileceği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, işin sözleşme veya şartnamesinde mahsuba ilişkin hüküm olmaması durumunda, avanslarda 1 ay, kredilerde ise 3 aylık süreler dikkate alınmak suretiyle mahsup işlemleri yapılacaktır.

Yapılan incelemede, sözleşme süreleri bitmiş olan veya sözleşmesinde mahsup sürelerine ilişkin hüküm bulunmayan bazı işler için verilmiş olan yatırım (müteahhit) avanslarının mevzuatta öngörülen süreler içinde mahsup edilmediği, aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere toplam 913.238,45 TL tutarında yatırım (müteahhit) avansının sorumluları adına 140- Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak takibinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Yatırım Avansları Hesabında kayıtlı miktarların sağlıklı bir biçimde takip

edilebilmesi için bunlardan süresi içerisinde mahsup edilmediği tespit edilenlerin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek takip edilmesi, varsa yüklenici teminatlarının Kurum adına irat kaydedilmesi gerekmektedir.

Yatırım avanslarının sorumluları adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek izlenmemesi sonucu, Kurum Bilançosunda 259-Yatırım Avansları, 600-Gelirler ve 140-Kişilerden Alacaklar Hesapları toplam 913.238,45 TL tutarında hatalı gösterilmiş bulunmaktadır.

**Tablo 17: Yatırım Avansları Listesi**

YEVMIYE	TARİH	HESAP KODU	TUTAR (TL)	MUHASEBE BİRİMİ
6865/1	12.17.1993	259	2.390,90	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	25.07.1996	259	97.149,60	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	31.12.1997	259	2.000,00	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	15.06.1998	259	956,90	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	03.07.1998	259	55.000,00	DSİ Mrkz.Say.
			1.568,20	
6865/1	07.05.1999	259	9.446,00	DSİ Mrkz.Say.
			12.477,46	
6865/1	06.04.2001	259	38.488,95	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	18.04.2001	259	56.544,85	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	19.04.2001	259	8.544,18	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	17.05.2002	259	9.922,06	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	27.12.2005	259	48.637,83	DSİ Mrkz.Say.
6865/1	05.12.2008	259	570.111,52	DSİ Mrkz.Say.
		<b>TOPLAM:</b>	<b>913.238,45</b>	

**Kamu idaresi cevabında;** “259 Yatırım avansları hesabı, yurtiçinden veya yurtdışından sözleşmeye dayanılarak edinilen maddi duran varlıklarla ilgili olarak verilen yatırım avanslarının izlenmesi için kullanılmaktadır.

*259 Yatırım Avansları Hesabında kayıtlı miktarların kapatılması çalışmalarına bir komisyon marifeti ile başlanmıştır. Komisyon tarafından temin edilecek bilgi ve belgeler esas alınarak gerekli işlemler tesisi edilecektir.”* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresince konuyla ilgili bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılması için bir komisyon oluşturulduğu belirtilmiş; ancak muhasebe kayıtlarında geçmişe yönelik henüz bir düzeltme yapılmamıştır.

Yatırım Avansları Hesabında kayıtlı miktarların sağlıklı bir biçimde takip edilebilmesi için bunlardan süresi içerisinde mahsup edilmediği tespit edilenlerin 140- Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek takip edilmesi, varsa yüklenici teminatlarının Kurum adına irat kaydedilmesi gerekmektedir.

Yatırım Avanslarından süresi dolanların mashup işlemlerinin zamanında yapılmamış olması nedeniyle Kurum muhasebe kayıtları ve mali tabloları 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı, 259-Yatırım Avansları, 600-Gelirler Hesapları açısından tam ve doğru olmayıp, gerçeği yansıtmamaktadır.

Bu gerekçelerle konu, takip eden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 17: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması;**

Kurum Yevmiye Defterinde, bir kısım yevmiye kayıtlarının içeriğinin boş olduğu, tarih ve numaralarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları” başlıklı 5'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında;

*“Muhasebe işlemleri, yevmiye tarihi ve müteselsil sıra numarasına göre maddeler hâlinde önce yevmiye defterine kaydedilir, buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine sistemli bir şekilde dağıtılır.*

*Gerçekleşen işlemler muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedilir. Belge olmadan kayıt yapılmaz. Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında “1” den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Yevmiye defteri, büyük defter ve yardımcı hesap defterleri kayıtlarında bu yevmiye tarih ve numaraları esas alınır”*

Denilmek suretiyle, muhasebe işlemlerine ait yevmiye kayıtlarının tarih ve numara

sırasına göre günlük olarak yevmiye defterine kaydedileceği, buna ilişkin muhasebeleştirme belgelerinin ise yevmiye tarih ve numara sütunlarının hesap döneminin başından itibaren ara vermeden numaralandırılacağı hükme bağlanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin üçüncü bölümünün 18'inci maddesinde ise; Kamu idarelerinin muhasebe birimlerinin muhasebe işlemlerini gerçekleştirme sırasına göre ve sıralı bir şekilde kaydedileceği, hatalı muhasebe kaydının yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltileceği, düzeltme kaydında söz konusu düzeltme işleminin gerekçesine yer verileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kurumun 2018 yılı birleştirilmiş veriler defterinde çok sayıda numaralı yevmiye kayıtlarının içeriğinin boş olduğu görülmüştür. Yevmiye numaralarının müteselsil olarak boşluğa yer verilmeyecek şekilde artması ve muhasebe kayıtlarının gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarihte muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Buna aykırılık teşkil eden yevmiye numaralarının varlığı, kullanılan muhasebe sisteminde geriye dönük olarak işlem yapılabileceği anlamına gelmektedir. Geriye dönük kayıt yapılabilmesi ise hatalı muhasebe kayıtlarının düzeltilmesine ilişkin yukarıda belirtilen muhasebe ilkelerini ihlal etmektedir.

Bu bağlamda, yevmiye numaralarının mevzuata uygun olarak ve geçmişe dönük kayıt yapılması olasılığını ortadan kaldıracak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Söz konusu yanlışlığın Say2000i sisteminin eksikliği nedeni ile hatalı fişlerin iptal edilmeleri sonu yeni düzeltme fişlerinin düzenlenmemesinden kaynaklanmakta idi. Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sisteminin devreye girmesi ile bu eksiklik ortadan kalkmıştır.” denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu İdaresi cevabında, söz konusu yanlışlığın Say2000i sisteminin, hatalı fişlerin iptal edilmesine müteakip yeni düzeltme fişlerinin düzenlenmesine müsaade etmemesinden kaynaklandığı, bütünleşik kamu mali yönetim bilişim sistemi ile bu eksikliğin giderildiği belirtilmiştir.

Bulguda da değinildiği üzere; Kurumun 2018 yılı birleştirilmiş veriler defterinde çok sayıda numaralı yevmiye kaydının içeriğinin boş olduğu görülmüştür. Bu durum, kullanılan muhasebe sisteminde yıl bittikten sonra da, geriye yönelik işlem tesis edilebilmesi anlamına gelmektedir. Geriye yönelik işlem tesis edilmesi ise, Merkezi Yönetim ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliklerindeki esas ve ilkelere açıkça aykırılık teşkil etmektedir.



Bu gerekçelerle, yevmiye numaralarının mevzuata uygun olarak ve geçmişe dönük kayıt yapılması olasılığını ortadan kaldıracak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Konu, 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

**BULGU 18: 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Kapsamındaki Alacaklara Haciz İşlemi Uygulanmaması;**

Kurumun 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında olan alacakları için ödeme emri belgesi düzenlendiği, ancak bölgelerde icra memuru kadrosunun hiç olmaması, avukat sayısının yetersiz olması ve gerekli diğer önlemlerin alınmaması nedenleriyle icra takiplerinin yapılamadığı tespit edilmiştir.

6183 sayılı Kanun'un 55'inci maddesine göre, ödeme emrinde, kesinleşmiş kamu alacağının aslı ve ferilerinin mahiyeti, miktarları, nereye ödeneceği, zamanında ödenmediği ya da mal bildiriminde bulunulmadığı takdirde borcun cebren tahsil edileceği, borçlunun mal bildiriminde bulunduğu tarihe kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı mal beyanında bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı bilgilerine yer verilmesi zorunlu olan unsurlardır.

Cebren tahsilin en etkin yöntemi hacizdir. Haciz, 6183 Sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kamu alacaklarının "*Borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya tahsil dairesince tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul malları ile gayrimenkullerden, alacak ve haklarından amme alacağına yetecek miktarı tahsil dairesince haczolunur*" denilerek, kamu alacağı bu sayede güvence altına alınmaktadır.

Bu bağlamda, süresi içinde ödenmeyen alacakların korunmasında, takip ve tahsilinde yapılacak işlemlere ilişkin Kurum tarafından 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a Göre Kullanılacak Yetkilere İlişkin Yönetmelik ve 6183 sayılı Kanun'a Tabi DSİ Alacaklarının Tahsiline İlişkin Yönerge çıkarılmıştır.

Yönetmelik'in DSİ Alacaklarının Cebren Tahsiline İlişkin Yetkiler başlıklı 12'nci, 13'üncü ve 14'üncü maddelerinde; alacakların takibinde haczolunacak malların tespiti amacıyla yapılacak mal varlığı araştırmasının şekli, alanı ve kapsamı ile araştırma yapılacak alacağın türü ve tutarının DSİ tarafından belirleneceği, takip işlemlerinin, merkezde daire başkanlığı, taşrada bölge müdürlükleri tahsil ünitelerince yapılacağı, borçlu veya mallarının başka mahallerde bulunduğu takdirde, takip işlemlerinin DSİ' nin o mahaldeki ilgili tahsil

ünitesince vekâleten yapılacağı, haciz işlemlerinin, tahsil ünitesince düzenlenen ve merkez teşkilatında daire başkanı, taşra teşkilatında bölge müdürü tarafından imzalanan haciz kâğıtlarına dayanarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

6183 sayılı Kanuna Tabi DSİ Alacaklarının Tahsiline İlişkin Yönerge'de ise; icra memurlarının, DSİ nam ve hesabına haciz işlemlerini yapmakla yetkilendirilmiş DSİ personelleri olduğu, strateji geliştirme şube müdürlüklerinin alacak takip şefliklerinde yeteri kadar icra memuru ve diğer personel istihdam edileceği, bölge müdürlüklerince belirlenen alacakları inceleme komisyonu kararında kanuni takibata başlanması kararı verilen alacaklar için strateji geliştirme şube müdürlüklerinin gerekli takibatları başlatacağı, borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya DSİ'ce tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul malları ile gayrimenkullerinden, alacak ve haklarından borcuna yetecek miktarının DSİ'ce haczedilebileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun, Yönetmelik ve Yönerge hükümlerine göre, Kuruma ait bir borcun ödenmemesi durumunda, o borcun sahibi için cebri icra yoluna başvurulması zorunluluk haline gelmektedir. Kurum, 6183 sayılı Kanun'da haciz işlemleri için belirtilen süreçleri uygulayarak kamu alacağını zamanında ve eksiksiz tahsil etmeye çalışmalıdır.

Yapılan incelemede, genel olarak Kurumun 6183 sayılı Kanun kapsamında olan alacakları için ödeme emri düzenlendiği, ancak icra personelinin hiç olmaması ve avukat sayısının bazı bölgelerde az olması gibi nedenlerle söz konusu alacaklar hakkında icra takibi başlatılamadığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu alacaklara örnek olarak, Kurumun Ankara, Elazığ, Kars, Samsun ve Şanlıurfa Bölgelerindeki sulama, içmesuyu, bakım-onarım ve yatırım alacakları gösterilebilir.

Bu alacakların büyük bir kısmı icra memurunun hiç olmaması, avukat sayısının yetersiz olması veya gerekli diğer önlemlerin alınmaması sebebiyle icra yoluyla takip edilememektedir.

Kurumun merkez ve taşra teşkilatlarında yeterli sayıda icra memuru, avukat istihdam edilmesi ve gerekli diğer önlemlerin alınması durumunda, gelirlerinin takip ve tahsil işlemleri daha hızlı ve etkin bir şekilde yapılacaktır.

Sonuç olarak, Kuruma ait bir borcun ödenmemesi durumunda o borcun sahibi için cebri icra yoluna başvurulması zorunluluk haline gelmektedir. Kurumun haciz işlemleri için 6183 sayılı Kanun'da belirtilen süreçleri uygulamaması, kamu alacağını zamanında ve eksiksiz tahsil

edilmesini engellediğinden Gelirler Hesabında eksikliğe sebep olunmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “6183’e tabi alacaklarımız ile ilgili ödeme emri belgeleri düzenlenerek, ilgili şahıs ve kurumlara gönderilmekte ve Tebligat Kanunu kapsamında tebliğ edilmektedir.

Kuruluşumuzun, 6183 sayılı Kanuna tabi alacaklarının takibi sırasında haczedilen malların muhafazası, değer tespiti, satışı ve bunun gibi konularda yeterli sayıda yetişmiş personel ve haczedilen malların muhafazasında kullanılabilecek yer sıkıntısı yaşanmaktadır. Bu yetersizliklerden dolayı malın bozulması, çalınması, değer kaybetmesi, kıymet taktirinin yanlış yapılması sebebiyle malın ucuzaya satılması veya alıcı çıkmaması gibi nedenlerle, borçluların mal varlıklarına fiili haciz işlemi yapılmasının mahsurları bulunmaktadır. Bu nedenlerle, gerekli alt yapı oluşturulana kadar yapılacak haciz işlemlerinin; 6183 sayılı Kanununun 70. maddesinde "haczedilemeyecek mallar" arasında sayılmayan, bankalar ve postanedeki mevduatlarından kesinti yapılarak Kuruluşumuz resmi banka hesabına aktarılması, bunun mümkün olmaması halinde mevduat hesaplarına Kuruluşumuz lehine bloke konulması ve borç ödenmeden blokenin kaldırılmaması, gayrimenkullerin tapu sicilindeki kayıtlarına Kuruluşumuz lehine haciz şerhi düşülmesi, 6183 sayılı Kanununun 70. maddesinde "haczedilemeyecek mallar" arasında sayılmayan taşıtların trafik sicilindeki kayıtlarına Kuruluşumuz lehine haciz şerhi düşülmesi, usulleri uygulanmaktadır.

7139 sayılı ve 19.04.2018 tarihli “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 1053 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında değişiklikler yapılmıştır. Yapılan yeni düzenlemeler ile 6200 Sayılı Kanununun EK 11 inci maddesinde; “Sulama tesislerinden izinsiz olarak su kullananlara, izinli kullanım olması halinde alınması gereken işletme ve bakım ücretinin %50 fazlası tutarında idari para cezası verilir. Devlet tarafından yapılacak destekleme ödemesi almaya hak kazanan çiftçilerin vadesi geldiği halde ödenmeyen sulama işletme ve bakım ücreti veya su kullanım hizmet bedeli borcu veya münferiden tarımsal sulamada kullanılan elektrik enerji borcu bulunması halinde; DSI veya işletme bakım sorumluluğu devredilen gerçek veya tüzel kişi veya elektrik dağıtım şirketi ve/veya elektrik perakende satış şirketi tarafından tarımsal destekleme ödemesi yapacak bankaya borç miktarı bildirilir. Bu bildirim üzerine; çiftçilerin destekleme

*ödemelerinden borç tutarı mahsup edilerek, DSİ veya işletme ve bakım sorumluluğu devredilen gerçek veya tüzel kişiye veya elektrik dağıtım şirketine ve/veya elektrik perakende satış şirketine ödenir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar DSİ tarafından belirlenir.” denilmektedir. Bu Kanun hükümleri gereği borçlu listeleri hazırlanıp, ilgili bankaya gönderilerek tahsilatlar yapılmaktadır.” denilmektedir.*

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında, Kurumun 6183 sayılı Kanun’a tabi alacaklarının takibi sırasında haciz yöntemine başvurmanın haczedilen malların muhafazası, değer tespiti, satışına ilişkin sorunlar nedeniyle tercih edilmediği, haciz yerine borçlunun banka hesaplarına bloke, gayrinemullerine ve taşıtlarına şerh koyma yöntemlerine başvurulduğu, çiftçi sulama borçlarının ise tarımsal destekleme ödemelerinden mashup edilmektedir; ancak Kurumun 6183 sayılı Kanun kapsamındaki alacaklarını bu yöntemlerle alamaması durumunda, cebri icra yoluna başvurması bir zorunluluktur.

Bu gerekçeyle Kurum, 6183 sayılı Kanun'da haciz işlemleri için belirtilen süreçleri uygulayarak kamu alacağını zamanında ve eksiksiz tahsil etmeye çalışmalıdır. 6183 sayılı Kanun’a tabi gelirlerin takip ve tahsil işlemlerinin daha hızlı ve etkin bir şekilde yapılması için, Kurumun merkez ve taşra teşkilatlarında yeterli sayıda icra memuru ve avukat istihdam edilmesi, teknik ve fiziki kapasitesinin geliştirmesi ve mevzuatın öngördüğü diğer tüm önlemlerin alınması gerekmektedir. Haciz işlemleri için 6183 sayılı Kanun'da belirtilen süreçlerin izlenmemesi, kamu alacağını zamanında ve eksiksiz tahsil edilmesini engellemektedir.

Bu gerekçelerle konu, takip eden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 19: Hurdaya Ayrılması Gereken Taşınırın Bekletilmesi;**

Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı ile Teknoloji Dairesi Başkanlığı bünyesinde bulunup kurum taşınır sisteminde kayıtlı olan ve kullanılamaz hale gelip hurdaya ayrılması gereken çok sayıda taşınır olduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış” başlıklı 28’inci maddesinde, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmemeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırın, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirileceği; Komisyonca hurdaya ayrılmasına karar verilenler için ise

Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenleneceği; hurdaya ayrılmasına karar verilen taşınırların harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılacağı; hurdaya ayrılan veya imha edilen taşınırların Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılacağı;

Hüküm altına alınmıştır.

Ancak, taşınır işlemlerine ilişkin yapılan incelemede, Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı ile Teknoloji Dairesi Başkanlığı bünyesinde kurum taşınır sisteminde kayıt olan ve kullanılamaz hale gelip hurdaya ayrılması gereken çok sayıda taşınır olduğu; özellikle Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı demirbaş ambarında bulunan ve kurum taşınır sisteminde kayıtlı olan taşınırların neredeyse tamamının kullanılabilir nitelikte olmadığı ve hurdaya ayrılmak üzere bekletildiği görülmüştür.

Kurum taşınır sisteminde gereksiz mal ve malzemelerin tutulmasının önlenmesi amacıyla hurdaya ayrılmak üzere bekletilen söz konusu taşınırların Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi hükümleri doğrultusunda hurda tespit komisyonu kurularak, hurda işlemlerinin yapılması ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı ile kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Hurdaya Ayrılması Gereken Taşınırların Bekletilmesi konulu bulgularda bahsedilen durum değerlendirilmiş olup; kayıtlarda görülen malzemelerden kayıttan düşülecek olan 192 adet demirbaş malzeme ve 74 adet müteferrik malzeme kayıttan düşülmüştür. Ambar vasfında olmayan yerlerde bekletilen atıl durumda bulunan 70 adet demirbaş malzeme hurda malzemelerin tutulduğu ambara taşınarak kayıttan düşme işlemlerine başlanmıştır. Koridorlarda ve diğer yerlerde bekletilen, kullanılabilir durumda olduğu tespit edilen diğer malzemelerin imkanlar dahilinde ambarlarda muhafaza edilmesine gayret gösterilmektedir.

Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı bünyesinde Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi hükümleri doğrultusunda 5 farklı hurdaya ayırma komisyonu kurulmuştur. Kurulan komisyonlar tarafından 2018 yılı içerisinde; 13.193 kalem malzeme incelenerek hurda işlemleri yapılmış, taşınır işlem fişi düzenlenerek kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı ile kayıtlardan çıkarılması tamamlanmıştır.

28.10.1984 tarihli ve 18559 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Ana Statüsü” ün “amaç ve faaliyetleri” başlıklı 4 üncü maddesinin 7 numaralı bendinde “Resmi daire ve idareler, iktisadi devlet teşebbüsleri, müesseseler ve bağlı

*ortaklıklar, uluslararası ikili anlaşmalara giren kuruluş ve teşekkül'lerin hurdaya ayırdıkları her türlü maden, malzeme, araç ve gereçleri toplamak, değerlendirmek ve kullanmak” denilmek suretiyle, maddede sayılan kamu idarelerinin elinde bulunan hurdaların bu Kuruluş tarafından alınarak değerlendirileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, 20.03.1971 tarih ve 7/2156 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile resmi daire ve idareler, iktisadi devlet teşebbüsleri ile bunlara ait müessese ve iştiraklerinin malik oldukları hurdaların, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumuna satış suretiyle devirleri öngörülmüştür. Bu kapsamda Kurumumuzun tüm hurda malzemeleri Makina ve Kimya Endüstri Kurumu'na satış suretiyle devredilmektedir.*

*Makina ve Kimya Endüstri Kurumu Hurda İşletmesi Müdürlüğü, kendi iç işleyişi neticesinde, yıl içerisinde farklı zaman dilimlerinde hurda malzemeleri teslim almak için tesislerimize gelmektedir. Kayıttan çıkartılan malzemelerin satışının yapılarak devralınması ve tesislerimizde uzun süre kalmaması amacıyla 2018 yılı başında, 22.01.2018 tarih ve 56350 sayılı yazımız ile MKE Kurumu, Genel Müdürlüğümüz Etlik tesisleri hurda sahasında bulunan malzemeleri almak üzere davet edilmiştir. İlk hurda teslimi, 27/07/2018-07/08/2018 tarihleri arasında gerçekleşmiştir. MKE Kurumu, 09.10.2018 tarihinde ikinci, 22.10.2018 tarihinde de üçüncü kez Etlik tesislerimize intikal ederek, muhtelif hurda malzemeleri teslim almıştır. Son yapılan teslim işleminden sonra da hurdaya ayırma işlemleri devam etmiş ve işlemleri bitirildikten sonra biriken hurda malzemeler, Etlik tesislerinde ve çevresinde devam eden inşaatlar sebebiyle hurda sahasının yetersiz kalması ve aynı zamanda hurdaların ekonomik değer ihtiva etmesi neticesinde, kamu zararı oluşmaması ve hırsızlık, çalınma gibi suistimallerin önünün alınması amacıyla, kullanılmakta olan taşınırlardan tamamıyla bağımsız, ayrı bir bölümde ve kapalı ortamda muhafaza edilmiştir. MKE Kurumu, 27.02.2019 tarih ve 142018 sayılı yazı ile hurda sahasında biriken hurda malzemelerin satışının yapılarak teslim alınması için davet edilmiş olup, 12/03/2019 tarihinde biriken hurdalar MKE Kurumu tarafından teslim alınmıştır.*

*Bulgu da “hurdaya ayrılmak üzere bekletildiği görüldüğü” belirtilen malzemelerin bunlar olduğu düşünülmekte olup sahamızda ve tesislerimizde, 2018 yılı içerisinde hurda işlemleri tamamlanmış MKE Kurumuna teslim edilmeyi bekleyen herhangi bir malzeme bulunmamaktadır. MKE Kurumunun çalışmaları doğrultusunda belli zaman aralıklarında hurda malzemeler teslim alındığından bu ve benzeri hurda birikmelerinin görülmesi devam edecektir.*

*20. Bölge Müdürlüğümüz bünyesinde Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi*

*hükümleri doğrultusunda hurda tespit komisyonu kurularak, hurda işlemlerinin yapılması ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı ile kayıtlardan çıkarılması sağlanmaktadır. Bu kapsamda 2019 yılı içerisinde 14 adet aracın hurdaya ayırma işlemi yapılmış olup, 4 adet aracın da teklifi yapılmıştır.*

*Bununla beraber, hurdaya ayırma işlemleri mevzuat çerçevesinde yapılmaya devam etmektedir. Hali hazırda, Etlik tesislerimizde inşa edilen yeni ambar binası ve yapılan yeni hurda sahasının faaliyete girmesi ile 2019 yılında işlemler daha da hızlanacaktır.”*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Bulgu konusu edilen husus, Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı ile Teknoloji Dairesi Başkanlığı bünyesinde kurum taşınır sisteminde kayıtlı olan ve kullanılamaz hale gelip hurdaya ayrılması gereken taşınırların hurdaya ayrılarak kayıtlardan düşülmesi gerektiği ile ilgilidir.

Kurum cevabında belirtilmiş olan Makina ve Kimya Endüstrisi Hurda İşletmesi Müdürlüğüne hurdaya ayrılmış olan taşınırların teslim alınması hususu, hurdaya ayrılma işleminden sonraki süreçle ilgilidir. Bulguda belirttiğimiz hurdaya ayrılmak üzere bekletildiği görülen taşınırlar Kurum cevabında belirtildiği şekilde hurdaya ayrılıp Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumuna teslim edilmeyi bekleyen taşınırlar değil; taşınır sisteminde kayıtlı olup kullanılabilecek nitelikte olmayan ve hurdaya ayrılması gereken taşınırlardır.

Kurum cevabında, 2018 yılı içerisinde hurda işlemlerinin tamamlandığı, Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumuna teslim edilmeyi bekleyen herhangi bir malzeme bulunmadığı, hurdaya ayırma işlemlerinin mevzuat çerçevesinde yapılmaya devam edildiği belirtilmiş olsa da yapılan incelemede, Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı ile Teknoloji Dairesi Başkanlığı bünyesinde kurum taşınır sisteminde kayıtlı, kullanılamaz halde hurdaya ayrılması gereken çok sayıda taşınır olduğu; özellikle Makina İmalat ve Donatım Dairesi Başkanlığı demirbaş ambarında bulunan ve kurum taşınır sisteminde kayıtlı olan taşınırların neredeyse tamamının kullanılabilecek nitelikte olmadığı ve hurdaya ayrılmak üzere bekletildiği görülmüştür. Bulgu konusu edilen ve Kurum cevabında kayıttan düşüldüğü belirtilen demirbaşların kayıtlardan düşüldüğüne dair herhangi bir kanıtlayıcı belge de tarafımıza gönderilmemiştir. 2019 yılında işlemlerin hızlandırılacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu edilen kullanılamaz nitelikteki söz konusu taşınırların hurdaya ayrılma işleminin gerçekleştirilmediği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla konu,2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

**BULGU 20: Seyyar Görev Tazminatları Konusunda Toplu Sözleşme Hükümleri ile 6245 sayılı Kanun Hükümlerinin Çelişmesi;**

Seyyar görev tazminatlarının ödenmesi konusunda 4. Dönem Toplu Sözleşme Hükümleri ile 6245 sayılı Kanun hükümlerinin birbiriyle çeliştiği görülmüştür.

Harcırah Kanunu'nun 49'uncu maddesinde; asli görevleri gereği memuriyet mahalli dışında ve belirli bir görev bölgesi (merkez veya il kuruluşuna dâhil birimlerde il sınırı, bölge şeklinde çalışan birimlerde bölge sınırı ) içinde fiilen gezici olarak görev yapan memur ve hizmetlilere gündelik ve yol masrafı ödenmeyeceği; ancak, bunlardan Maliye ve Gümrük Bakanlığınca görev unvanları ile iş ve çalışma özellikleri uygun görülenlere bu Bakanlıkça vize edilen cetvellere dayanılarak fiilen gezici görev yaptıkları günler için almakta oldukları aylık/ kadro derecelerine göre müstahak oldukları yurt içi gündeliklerinin üçte biri günlük tazminat olarak verileceği belirtilmiştir.

Harcırah Kanunu'nun 14'üncü maddesinde ise; *“Birinci maddede yazılı kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla muvakkaten yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere muvakkat vazife harcırahı ödeneceği”* hükmü bulunmaktadır. Harcırah Kanunu'nun 14'üncü maddesi hükmüne göre geçici görev yolluğuna hak kazanabilmek için memur veya hizmetlinin başka yere yani memuriyet mahalli dışına görevlendirilmiş olması gerekir.

Harcırah Kanunu'nun 3'üncü maddesinde “Memuriyet mahalli” kavramının; memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller ile bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü veya kuramlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerleri; “başka yer” kavramının ise; memuriyet mahalli dışında ki yerleri ifade ettiği, belirtilmiştir.

Bu gerekçeyle, memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller, esas itibariyle memuriyet mahalli kabul edilemezler.

Ancak, şehir ve kasabaların belediye sınırları dışında kalan söz konusu mahaller;

a) Yerleşim özellikleri bakımından şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup,



belediye hizmetlerinin götürüldüğü yerlerden ise,

b) Veya bu yerlere kuramlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidip gelme olanağı varsa,

Bu iki özellikten herhangi birini taşıyan yerler, memuriyet mahalli olarak nitelendirilebilecektir.

Kanun'da görevin memuriyet mahalli dışında olmasının yanı sıra belirli bir görev bölgesi içinde yürütülmesi gerektiği düzenlenmiştir. Belli bir görev bölgesiyle amaçlanan merkez veya il kuruluşuna dâhil birimlerde il sınırı, bölge şeklinde çalışan birimlerde bölge sınırıdır. Genel Müdürlük bölge müdürlükleri şeklinde idari birimlere ayrılmak suretiyle teşkilatlanarak hizmet vermektedir. Bölge sınırı, bir ili kapsayabileceği gibi birden fazla ili ve ilçeyi içine alabilir. Bu nedenle, memuriyet mahalli dışında ancak belirli bir görev bölgesi içinde geçici görevli olarak çalışanlara Harcırah Kanunu 49'uncu maddesi gereğince yurt içi gündeliklerinin 1/3 i oranında seyyar görev tazminatı ödenmesi gerekir.

Öte yandan, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmenin Genel Hükümleri başlıklı Birinci Kısımının "Seyyar Görev Tazminatı" başlıklı 14'üncü maddesinde;

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 49'uncu maddesi hükümlerine göre, bölge sınırı esas alınarak yapılan seyyar görev tazminatı ödemelerinde de il sınırının esas alınacağı belirtilmiştir.

Bu durumda, il sınırı dışında olup bölge sınırları içinde olan mahallerde 1/3 seyyar görev tazminatı değil, geçici görev yolluğu olarak yol masrafı ve gündelik verilecektir.

Türk Borçlar Kanunu'nun "Kesin Hükümsüzlük" başlıklı 27'nci maddesinin 1'inci fıkrasında; Kanunun emredici hükümlerine aykırı sözleşme hükümlerinin kesin olarak hükümsüz olduğu belirtilmiştir. Toplu sözleşmeler de bir sözleşmedir. Bu nedenle, Toplu sözleşmelerinin kanunun emredici hükümlerine aykırı olmaması gerekir.

Yapılan incelemede, Kurumun Bölge Müdürlükleri sınırları içinde olup, il sınırı dışında olan mahallere personelin görevlendirilmesi durumunda söz konusu personele yol masrafı ve gündeliğin ödendiği, bu uygulamanın 4. Dönem Toplu Sözleşme hükümlerine dayanılarak yapıldığı, memurlar lehine olan bu uygulamanın 6245 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olduğu anlaşılmıştır.

Bu gerekçelerle, il sınırı dışında ancak bölge sınırı içinde olan mahallere yapılan

görevlendirmelerde personel yol masrafı ve yevmiye verilmek isteniyorsa, Kanun'un ilgili hükümlerinin değiştirilerek konunun yasal dayanağa kavuşturulması gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Genel Müdürlüğümüz gibi “Bölge” şeklinde teşkilatlanmış Kurumlardaki seyyar görev tazminatı ödemesi esasında, 6245 sayılı Kanunda her ne kadar “Bölge sınırı” olarak yer alsada 4688 sayılı Kanuna istinaden yapılan mezkur düzenlemede seyyar görev tazminatının baz alınacağı kapsam il sınırı olarak belirlenmiştir. 2016 ve 2017 yıllarını kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşmesinin 14. maddesinde "6245 Sayılı Harcırah Kanununun 49 uncu maddesi hükümlerine göre Bölge sınırı esas alınarak yapılan seyyar tazminatı ödemelerinde İl sınırı esas alınır" hükmüne istinaden Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 12.07.2017 tarih ve 5988 sayılı yazısında "Seyyar olarak görev yapan 4688 sayılı Kanun kapsamındaki personele seyyar görev tazminatı ödemelerinde il sınırının dikkate alınarak ödeme yapılması, il sınırı dışına yapılan görevlendirmelerde ise 6245 sayılı Harcırah Kanununun 14 üncü maddesi ve 39 uncu maddesi hükümlerine göre geçici görev harcırahı ödenmesi gerektiği değerlendirilmiştir" ibaresi yer almakta ve seyyar görev tazminatı ödemelerinin bu hususa dikkat edilerek yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Yukarıda belirtilen hususlarla birlikte 6245 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatsal düzenlemelerde toplu sözleşme ile getirilen yeni durumların yer almasının tereddüt oluşturmama adına uygun olacağı düşünülmektedir.

Genel Müdürlüğümüz bünyesinde görev yapmakta olan Memur Personele İl sınırları içerisinde seyyar görev tazminatı, İl dışındaki görevlendirmelerde ise harcırah ödenmektedir. Seyyar görev tazminatları konusunda Toplu Sözleşme Hükümleri ile 6245 sayılı Kanun Hükümlerinin çelişmesi nedeniyle uygulamada meydana gelen aykırılığın giderilmesi kanuni düzenleme gerektirmekte olup bu konuda Genel Müdürlüğümüzün bir yetkisi bulunmamaktadır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında, 4. Dönem Toplu sözleşme hükmüne tabi çalışanlara yönelik seyyar görev tazminatı ödemelerinde Harcırah Kanununda yer alan bölge sınırının il sınırı olarak kabul edilerek toplu sözleşme hükmü ile çalışanlara mali bir hak tanındığı, bu açıdan 4. Dönem Toplu Sözleşme Hükümleri ile 6245 sayılı Kanun hükümleri arasında çelişki olduğu; ancak söz konusu çelişkiyi giderme yetkisinin Genel Müdürlükte olmadığı ifade edilmiştir.

Türk Borçlar Kanununda, kanunun emredici hükümlerine aykırı sözleşme hükümlerinin

kesin olarak hükümsüz olduğu belirtilmiştir. Toplu sözleşmeler de bir sözleşmedir. Bu nedenle, Toplu sözleşmelerinin kanunun emredici hükümlerine aykırı olmaması gerekir.

Bu gerekçelerle, il sınırı dışında ancak bölge sınırı içinde olan mahallere yapılan görevlendirmelerde personele yol masrafı ve yevmiye verilmek isteniyorsa, Kanunun ilgili hükümlerinin değiştirilerek konunun yasal dayanağa kavuşturulması veya Kanun ile toplu iş sözleşmesi arasındaki bu çelişkinin Kanuna uygun olarak Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca giderilmesi gerekmektedir.

Ayrıca söz konusu durumun, yeni yapılacak toplu iş sözleşmesinde dikkate alınması gerekmektedir.

Konu 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

**BULGU 21: Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerince Düzenlenmesi Öngörülen “Dayanıklı Taşınırlar Listesi” nin Düzenlenmemesi;**

Genel Müdürlük, İzmir, Balıkesir ve Şanlıurfa Bölge Müdürlükleri bünyesinde kayıtlı ortak kullanım alanına verilen taşınırlar için Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerince düzenlenmesi öngörülen Dayanıklı Taşınırlar Listesi'nin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Belge ve Cetveller” başlıklı 10'uncu maddesi (ç) bendinde, Örnek 8 numaralı Dayanıklı Taşınırlar Listesi'nin Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için düzenleneceği ve istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanacağı;

23'üncü maddesi beşinci fıkrasında, taşınırların oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verileceği;

32'nci maddesi beşinci fıkrasında, ambar sayım işlemleri tamamlandıktan sonra oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların Dayanıklı Taşınırlar Listeleri esas alınarak sayılacağı;

Hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümleri gereğince, düzenlenmesi gereken Dayanıklı

Taşınırlar Listesi, taşınırlardan oda, büro, bölüm, atölye ve servislerde kullanılmak üzere verilenlerin nerede bulunduğu fiili olarak takip edilebilmesini sağlamak ve ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların sayımına esas oluşturmaktadır.

Kurumun taşınır işlemlerine ilişkin 2018 yılı denetimi kapsamında yapılan incelemede, Genel Müdürlük, İzmir, Balıkesir ve Şanlıurfa Bölge Müdürlükleri bünyesinde kayıtlı ortak kullanım alanına verilen taşınırlar için Örnek 8 numaralı Dayanıklı Taşınırlar Listesi'nin düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanan Örnek 8 numaralı Dayanıklı Taşınırlar Listesi'nin güncel haliyle düzenlenmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “*Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 23. Maddesinin 5. fıkrasına göre; taşınırların oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına verilen taşınırlar için belge tanzimi yapılmaktadır. Aynı Yönetmeliğin 32. maddesinin 5. fıkrası hükümlerine göre Dayanıklı Taşınır Listeleri sayımlarda esas alınmaktadır.*

*Genel Müdürlüğümüzde Taşınır kod listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için istek yapan birim yetkilisi ve/veya ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanan Örnek 8 numaralı Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmesi için tüm birimler uyarılmıştır. Ayrıca bu hususta gerekli eğitimler verilecektir.”* denilmektedir

***Sonuç olarak*** Kamu İdaresi cevabında Örnek 8 numaralı Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmesi için tüm birimlerin uyarıldığı ve bu hususta gerekli eğitimlerin verileceği belirtilmiş olup konu, 2019 yılında yapılacak denetimlerde izlenecektir.

## **BULGU 22: Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi;**

Taşınmaz işlemlerine ilişkin yapılan incelemede, mali hizmetler birimince düzenlenmesi öngörülen Taşınmaz İcmal Cetvellerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar” başlıklı 6'ncı maddesinde taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin;

Kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla;

Herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları durumunda kayıt, defter ve belgelerini devir ve teslim etmek, göreve başladıklarında devir ve teslim almakla;

Yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu olup, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuatı gereğince harcama yetkilisi adına hazırlayacakları Ek 1'deki Kayıt Planına göre oluşturulan formları, en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapılanlar ise aynı ayın sonuna kadar, maliki kamu idaresine göndermekle,

yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı belirtilmiştir.

Ancak, Kurumda ilgili görevliler ve bu görevlilerin bağlı bulunduğu harcama birimi olan Emlak Kamulaştırma Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan taşınmaz formlarının mali hizmetler birimine gönderilmediği, dolayısıyla mali hizmetler birimince bu formlar esas alınarak hazırlanıp muhasebe kayıtlarına yansıtılacak olan Taşınmaz İcmal Cetvellerinin de hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınması açısından takibini zorlaştırmakta ve kodlar itibariyle sınıflandırma işlemlerinin yapılmamasına neden olmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" gereğince Kurumumuz mülkiyetindeki tüm taşınmazlar; "Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar Formu"na, İdaremiz kullanımında bulunan, tahsisli veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş taşınmazlar ise "Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu"na kayıt edilmektedir.

*Bölge Emlak ve Kamulaştırma Şube Müdürlüklerince hazırlanan bu formlar icmal cetvelleri hazırlanmak üzere Muhasebe Müdürlüklerine gönderilmektedir. Ayrıca Bölge Müdürlüklerimiz tarafından her yıl kamulaştırılan taşınmazlara ilişkin envanter kayıtları da Taşınmaz Bilgi Sistemine (tasinmaz.dsi.gov.tr) aktarılmakta ve taşınmaz bilgi sisteminden icmal cetvelleri alınmaktadır.*

*Kamulaştırma, imar uygulaması, kadastro yenilemesi, toplulaştırma vb. sebeplerle İdareміz mülkiyetine geçen taşınmazların kayıt altına alınması ve envanter işlemleri devam etmektedir.” denilmektedir.*

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, Bölge Emlak ve Kamulaştırma Şube Müdürlüklerince hazırlanan formların icmal cetvelleri hazırlanmak üzere Muhasebe Müdürlüklerine gönderildiği belirtilmiş; ancak mali hizmetler birimince bu formların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında belirtildiği şekilde konsolide edilmediği ve Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde Taşınmaz İcmal Cetvellerinin hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmaması nedeniyle takibini zorlaştırmakta ve kodlar itibarıyla sınıflandırma işlemlerinin yapılmamasına neden olmaktadır.

Mevzuatta öngörülen taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, Kurumun sahip olduğu taşınmazların gerek adet gerekse değer açısından muhasebe kayıtlarına doğru ve tam yansıtılıp yansıtılmadığı hususunun teyidini imkansız hale getirmektedir. Bu nedenle konu, 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

### **BULGU 23: Tüketim Malzemesi Çıkışlarının Üçer Aylık Dönemler İtibarıyla Yapılmaması;**

Kurumda tüketim malzemesi çıkışlarının Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak üçer aylık dönemlerde yapılmadığı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Tüketim suretiyle çıkış” başlıklı 22'nci maddesi dördüncü fıkrasında, tüketim malzemelerinin çıkış kayıtlarının ambarlara girişlerindeki öncelik sırası dikkate alınarak "ilk giren-ilk çıkar" esasına göre ve giriş bedelleri üzerinden yapılacağı,

“Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi” başlıklı 30'uncu maddesi ikinci fıkrasında, muhasebe kayıtlarında 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında

izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin muhasebe birimine gönderilmeyeceği, bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak, Kurumun taşınır işlemlerine ilişkin 2018 yılı denetimi kapsamında yapılan incelemelerde, tüketim malzemesi çıkışlarında üçer aylık dönemlere uyulmadığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, tüketim malzemesi çıkışlarının en geç üçer aylık dönemler itibarıyla yapılması ve muhasebe birimine bildirilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** “Bulgunuz doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerimiz bilgilendirilmiş olup gerekli eğitimler verilecektir.”* denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında bulgu doğrultusunda gerekli özenin gösterilmesi hususunda tüm muhasebe birimlerinin bilgilendirilerek gerekli eğitimlerin verileceği belirtilmiş olup, konu 2019 yılı denetimlerinde takip edilecektir.

#### **BULGU 24: Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespiti İşlemlerinde Mevzuata Uyulmaması;**

Yapım işlerinde sözleşmenin uygulaması sırasında, proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, Kurumca yapılan yeni birim fiyatlar tespitlerinde, tek bir firmadan proforma faturalar alınarak analizlerin oluşturulduğu, bu faturaların satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesine onaylatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti” başlıklı 22'nci maddesinde;

*“(1)... proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir.*

...

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasının onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri,”

Denilmektedir.

Oda Muameleat Yönetmeliği'nin 36'ncı ve 38'inci maddelerinde ise;

Rayiç fiyatların ilgili ticaret ve sanayi odası tarafından, rayiç fiyat tespiti istenilen mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden mümkünse belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya birbirine en yakın değeri dikkate alınarak tespit edileceği, bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, kaç işletmeden fiyat alındığının ayrıca belirtileceği, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda ise işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından onaylanabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarece yapılan yeni birim fiyat tespitlerinde tek bir firmadan proforma faturalar alınarak yeni fiyat analizlerine uygulandığı, bu faturaların satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesine onaylatılmadığı görülmüştür.

Söz konusu yeni fiyat analizlerine örnek olarak; Kastamonu Bölge Müdürlüğü kontrollüğünde yürütülen 04.12.2013 ihale tarih ve 64.197.885 TL sözleşme bedelli Kozcağız Barajı Yapım İş'i kapsamındaki Terramesh Sistemi (3x3x 0,80x1 m), Paralink 200 Geogrid (4,5x200), Paralink 300 Geogrid (4,5 x 200), Paralink 400 Geogrid (4,5x 100), Dupont Typar SF44 (4,5x 150), Şilte Gabion (6x 2 x0,30), Bağlama Halkası, Bağlama Teli imalatları gösterilebilir. 28 nolu Hakediş itibariyle bu imalatları için ( KB-YF-03-04-05-06-07-08-09-10



nolu pozlar) KDV dahil toplam 5.198.411,40 TL ödendiği anlaşılmıştır.

Proforma faturalara dayanılarak tespit edilen yeni fiyatların ticaret ve/veya sanayi odası tarafından yerel rayiçlere uygunluğunun onaylanmaması, bu fiyatlarla yapılan işler bakımından kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığına ilişkin tereddütlere yol açmakta ve bu haliyle Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Yapım işlerinde yeni birim fiyat tespitinde; teknik ve idari kriterler doğrultusunda reel piyasa şartları da göz önünde bulundurularak sözleşme hükümlerine ve şartnamelere azami riayet edilip, yeni birim fiyat tespit çalışmaları gerçekleştirilecek ve yapılan fiyat araştırmalarının belgelendirilmesinde şekil ve içerik esasları açısından mevzuata tam uyumluluğun sağlanması ve tüm birimlerde yeknesaklığın temin edilmesi yönünde gerekli hassasiyet gösterilerek ilgili bilgilendirme, eğitim ve takip süreci işletilecektir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresi cevabında, yapım işlerinde yeni birim fiyat tespitinde bundan sonra gerekli hassasiyetin gösterileceği, personele gerekli eğitimlerin verileceği ifade edilmiş; ancak geçmişe yönelik herhangi bir düzeltme yapılmamıştır.

Proforma faturalara dayanılarak tespit edilen yeni fiyatların, İdarece ilgili ticaret ve/veya sanayi odasına yerel rayiçlere uygunluğu açısından onaylattırılması gerekmektedir. Ticaret ve Sanayi Odasınınca onaylanmamış proforma faturalara dayanılarak yeni fiyat tespit edilmesi, bu fiyatlarla yapılan işler bakımından kaynakların verimli ve etkin olarak kullanılmadığına ilişkin tereddütlere yol açmakta olup, bu haliyle Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu gerekçelerle konu takibeden yıllarda yapılacak denetimlerde izlenecektir.

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

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

## **9. EKLER**

### **EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR**



Tablo 18: Bilanço

AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2018	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2018
<b>1 DÖNEM VARLIKLARI</b>	<b>1.868.339.374,73</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>619.994.826,78</b>
10 HAZİR DEĞERLER	427.365.773,78	32 FAALİYET BORÇLARI	41.838.399,99
10 KASA HESABI	18.797,89	320 KUTUÇ EMANETLERİ HESABI	41.838.399,99
102 BANKA HESABI	430.863.034,89	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	271.498.024,88
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-10.598.191,10	330 ALINAN DEĞİTİM VE TEMİNATLAR HESABI	153.445.392,24
104 PROJE ÖZEL HESAB	1.292.032,94	333 EMANETLER HESABI	117.992.632,64
12 FAALİYET ALACAKLARI	902.413.841,19	36 ÖDENECEK DEĞER YÖNÜMLÜLÜKLER	212.311.489,40
120 ÖZELDEN ALACAKLAR HESABI	414.394.530,89	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	160.534.717,07
121 ÖZELDEN TAHSİL ALACAKLAR HESABI	489.595.126,29	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	16.871.539,26
122 VERİLEN DEĞİTİM VE TEMİNATLAR HESABI	1.454.011,01	362 FONLAR VEYA DEĞER KAMU İD. ADINA YAPILAN TAHLİLAT HESABI	2.136.198,17
14 DEĞER ALACAKLARI	191.276.940,44	37 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	84.914.379,65
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	191.276.940,44	38 DEĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	722.599,30
15 STOKLAR	191.329.799,99	387 ŞİRİN FAZLALARI HESABI	722.599,30
150 İLA MADDE VE MALZEME HESABI	180.727.360,87	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	815.806.738,26
151 DİĞER STOKLAR HESABI	586.439,12	40 DİĞER BORÇLAR	84.910.544,42
16 ÖN ÖDEMELER	195.917.403,48	430 ALINAN DEĞİTİM VE TEMİNATLAR HESABI	94.310.544,42
160 KUTUÇ DİĞ. AVANS VE KREDİLER HESABI	30.307.053,40	470 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	730.096.193,84
161 AKREDİTİFLER HESABI	194.310.262,10	5 ÖZ KAYNAKLAR	73.848.610.378,62
162 PROJE ÖZEL HESABINAKI VERİLEN AVANS VE AKREDİTİFLER HESABI	7.186.717,44	50 NET DEĞER	38.277.248.994,40
163 DOĞRULAN DİĞ. PROJE KREDİ KULLANIMLARI AVANS VE AKREDİTİFLER	4.138.672,54	500 NET DEĞER HESABI	38.277.248.994,40
		51 DEĞER HAREKETLERİ	-6.782.479,40
		510 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	-6.782.479,40
		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUNMUŞ FAALİYET SONUÇLARI	37.391.769.732,37
		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUNMUŞ FAALİYET SONUÇLARI HESABI	37.391.769.732,37
		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUNMUŞ FAALİYET SONUÇLARI	-6.360.429.842,03
		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUNMUŞ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-6.360.429.842,03
		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	6.548.056.172,37
		590 DÖNEM OLUNMUŞ FAALİYET SONUÇLARI HESABI	6.548.056.172,37

AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2018	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2018
<b>2 DURAN VARLIKLARI</b>	<b>73.466.321.568,95</b>		
22 FAALİYET ALACAKLARI	1.375.786.979,54		
220 ÖZELDEN ALACAKLAR HESABI	1.372.580.281,69		
222 VERİLEN DEĞİTİM VE TEMİNATLAR HESABI	1.683.693,52		
23 MADDE DURAN VARLIKLARI	72.089.764.242,54		
230 ARAZ VE ARSALAR HESABI	11.182.240.983,57		
231 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	18.471.867.031,43		
232 BİNALAR HESABI	1.383.371.638,23		
233 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	673.252.032,23		
234 TAHTIHLAR HESABI	142.028.879,11		
235 DEMİRBAŞLAR HESABI	187.361.363,73		
237 BİRKİMİŞ AMORTİMANLAR HESABI (-)	-17.586.541.948,17		
238 YAPILMAMTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	88.628.060.758,43		
239 YATIRIM AVANSLARI HESABI	33.675.037,79		
24 MADDE OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	6,39		
240 HAVALAR HESABI	114.120.594,01		
247 DİĞER MADDE OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	4.893,00		
248 BİRKİMİŞ AMORTİMANLAR HESABI (-)	-114.130.459,63		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	6.799.290,57		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDE DURAN VARLIKLAR HESABI	54.739.027,37		
298 BİRKİMİŞ AMORTİMANLAR HESABI (-)	-47.939.737,00		
<b>AKTİF TOPLAM</b>	<b>75.274.660.943,66</b>	<b>PASİF TOPLAM</b>	<b>75.274.660.943,66</b>

## Bilanço Dipnotları :

610 ALINAN TEMİNAT MENTUPLARI HESABI	4.345.474.864,90
611 ALINAN TEMİNAT MENTUPLARI EMANETLERİ HESABI	4.345.474.864,90
620 DİĞER TAHHÜTLERİ HESABI	18.387.898.164,64
621 DİĞER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	18.387.898.164,64
640 BAĞLA BİRKİMİŞ ACIKVA ÖZELDEN ALACAKLAR HESABI	633.260.854,34
641 BAĞLA BİRKİMİŞ ACIKVA ÖZELDEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	633.260.854,34
690 DOĞRULAN DİĞ. PROJE KREDİLERİNDEN AÇILAN AKREDİTİFLER HESABI	26.308.261,36
691 DOĞRULAN DİĞ. PROJE KREDİLERİNDEN AÇILAN AKREDİTİFLER HESABI	26.308.261,36
699 DİĞER TAHHÜT HESAPLARI HESABI	221.865,31
699 DİĞER TAHHÜT HESAPLARI KARŞILIĞI HESABI	221.865,31

Tablo 19: Faaliyet Sonuçları Tablosu

Ekonomik Kodun		GİDERİN TÜRÜ	Ekonomik Kodun		GELİRİN TÜRÜ		
Kodları							
630		GİDERLER HE34B1	11.947.009.424,98	630	GELİRLER HE34B1	17.495.182.529,76	
630	01	Personel Giderleri	1.524.211.180,7	630	03	Tapezölde ve Mülkiyet Gelirleri	1.141.320.933,48
630	01	01 Memurlar	594.820.360,18	630	03	01 Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	60.363.120,65
630	01	02 Sıvıyemli Personel	45.830.851,32			02 Diğer Gelirleri	25.561.217,42
630	01	03 İşçiler	1.017.310.077,04			03 Diğer Tapezölde ve Mülkiyet Gelirleri	1.055.357.426,41
630	01	04 Geçici Personel	6.170.119,77	64		04 Alınan Bağış ve Yardımlar ile Çeşitli Gelirler	15.510.340.528,03
630	01	05	79.539,44			05 Merkez Yönetim Bütçesine Dahil İşlemlerden Alınan Gelirler	15.872.248.905,97
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Dışı Hizmetler	305.716.210,57	64		06 Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Gelirler	38.111.532,06
630	02	01 Memurlar	94.602.502,57	65		01 Diğer Gelirler	440.879.706,08
630	02	02 Sıvıyemli Personel	7.604.742,57			01 Faiz Gelirleri	9.134.583,83
630	02	03 İşçiler	202.407.102,68	63		02 Diğer ve Kurumlardan Alınan Paylar	243.483.985,72
		04 Geçici Personel	1.011.963,25	60		01 Para Cezaları	7.037.998,48
	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	614.526.722,50	69		01 Diğer Çeşitli Gelirler	181.264.798,14
	01	Ünvanlı Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	3.101,76	11		01 Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.856.452,56
	02	Ünvanlı Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	102.579.824,05	39		01 Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.856.452,56
	03	Yüksekler	32.885.310,54	25		01 Kamu İd. Bedelidir Olarak Alınan Gelirler	702.348,57
	04	Görev Giderleri	82.172.546,14	01		01 Gen. Büt. Kap. Kamu İd. Bedelidir Olarak Alınan Gelirler	682.064,00
	05	Hizmet Alımları	299.373.256,08	02		02 Çeş. Büt. Kap. Kamu İd. Bedelidir Olarak Alınan Gelirler	99.982,57
	06	Temel ve Tamam Giderleri	501.514,17	05		05 Mahall. İd. Bedelidir Olarak Alınan Gelirler	0,00
	07	Merkezi Mal, Gayrimaddi Mal Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	6.042.065,51	610			2.117.029,51
	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	598.793,85	63			642.182,06
65		Carl Transferleri	38.889.135,18	01			456.078,33
	01	Görev Zararları	28.240.080,82	06			183.771,65
	02	Kar Amacı Gözlenmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	4.369.714,44	09			2.332,08
	04	Hane Hakkına Yapılan Transferler	6.195.356,71	65			1.474.847,45
	06	Yurt dışına Yapılan Transferler	92.583,13	03			79.539,18
67		Sermaye Transferleri	232.849.008,00	09			1.395.308,27
	01	Yurt dışı Sermaye Transferleri	232.849.008,00			NET GELİR TOPLAMI	17.493.063.587,25
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	381.123,83				
630	11	01 Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	381.123,83				
630	12	Gelirlerin Raf ve İşlemlerinden Kaynaklanan Giderleri	148.504.529,09				
630	12	01 Tapezölde ve Mülkiyet Gelirlerinin Raf ve İşlemlerinden Kaynaklanan Giderleri	148.458.574,59				
630	12	02 Diğer Gelirlerin Raf ve İşlemlerinden Kaynaklanan Giderleri	45.954,50				
630	13	Amortisman Giderleri	6.796.197.975,59				

630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	6.729.085.397,08
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	18.613.697,50
630	13	03		18.494.881,35
630	14		İk Madde ve Malzeme Giderleri	575.428.477,75
630	14	01	Kültürel Malzemeler	7.179.054,75
630	14	02	Beslenme, Gıda Amacı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim	418.333,58
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	6.008.125,72
630	14	04	Yakıt, Yakıt Katkıları ve Kalın Yağlar	139.207.476,82
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	1.876.654,70
630	14	06	Giycek, Mutfak ve Tuvalet Malzemeleri	19.160.083,72
630	14	07	Giycek	47.848,21
630	14	08	Canlı Hayvanlar	0,01
630	14	10	Zirai Maddeler	400.037,48
630	14	11	Yan	533.829,92
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	178.418.991,67
630	14	13	Yedek Parçalar	212.512.987,87
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	3.856.458,86
630	14	15	Değişim, Badi ve Sabı Amacı Teyimler	52.294,47
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	292,05
630	14	17	Başınç Ekipmanları	1.735.984,80
630	14	18	Diğer Tüketim Amacı Malzemeler	4.017.865,07

030	10	Karşık Giderler	6.307.343,75	
030	10	64	Küden Tazminatı Karşıklık	6.307.343,75
030	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	5.628.172,37	
030	20	01	Selâmlardan Alacaklardan Silinenler	205.108,83
030	20	02	Külden Alacaklardan Silinenler	4.793.012,74
030	25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Devir Mali Olmazlık Var Kay/Gid	2.885.124,44	
030	25	01	Devir Bil Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Devir Var Kaynaklanan Gid	100.821,31
030	25	02	Devir Bil Kap Kamu İd Bedelsiz Ol Dev Var Kaynaklanan Giderler	54.201,64
030	25	04	Devir Bil Kap Bedelsiz Ol Dev Var Kaynaklanan Kay Giderler	1.854,50
030	25	05	Mahallî İd Bedelsiz Ol Devir Var Kaynaklanan Giderler	2.710.254,99
030	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	615.515.267,22	
030	30	04	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	615.515.267,22
030	30	Diğer Giderler	103.854,26	
030	30	05	Hukukta Tanımlanmayan Diğer Giderler	103.854,26
		<b>GİDERLER TOPLAM</b>	<b>10.547.009.424,36</b>	

<b>GİDERLER TOPLAM (A)</b>	<b>10.547.009.424,36</b>				
<b>GELİRLER TOPLAM (B)</b>	<b>17.495.182.626,76</b>				
<b>İNDİRİM, İADE, İSKONTO TOPLAM (C)</b>	<b>2.117.629,31</b>	<b>NET GELİR (D= B- C)</b>	<b>17.493.065.007,25</b>	<b>FAALİYET SONUCU D - A</b>	<b>6.946.056.172,27</b>



**EK 2: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Kesin Hesap Teminat Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kesin Hesap Teminat Kesintilerinin, Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi 27 muhasebe birimine yazıldı ve uygulama düzeltildi.
Genel Müdürlük ve Bazı Bölge Müdürlüklerinde Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarının Kullanılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarının Kullanılmaması yine bulgu konusu yapıldı. Bulgu 12 (Denetim Görüşünü Etkilemeyen).
Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması , 27 muhasebe birimine

			bildirildi ve uygulama düzeltildi.
6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Kapsamındaki Alacaklara Haciz İşlemi Uygulanmaması	2017	Yerine Getirilmedi	6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Kapsamındaki Alacaklara Haciz İşlemi Uygulanmaması hususu yine bulgu konusu yapıldı.Bulgu 18 (Denetim Görüşünü Etkilemeyen).
Büyükşehir Belediyeleri Tarafından Kamulaştırma İşlemleri Tamamlanmayan Akarsu ve Dere Yatağı Islah İşlerinin Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Büyükşehir Belediyeleri Tarafından Kamulaştırma İşlemleri Tamamlanmayan Akarsu ve Dere Yatağı Islah İşlerinin Yapılması ile ilgili bulgu konusu hususa 2018 yılı denetimlerinde rastlanmamıştır.

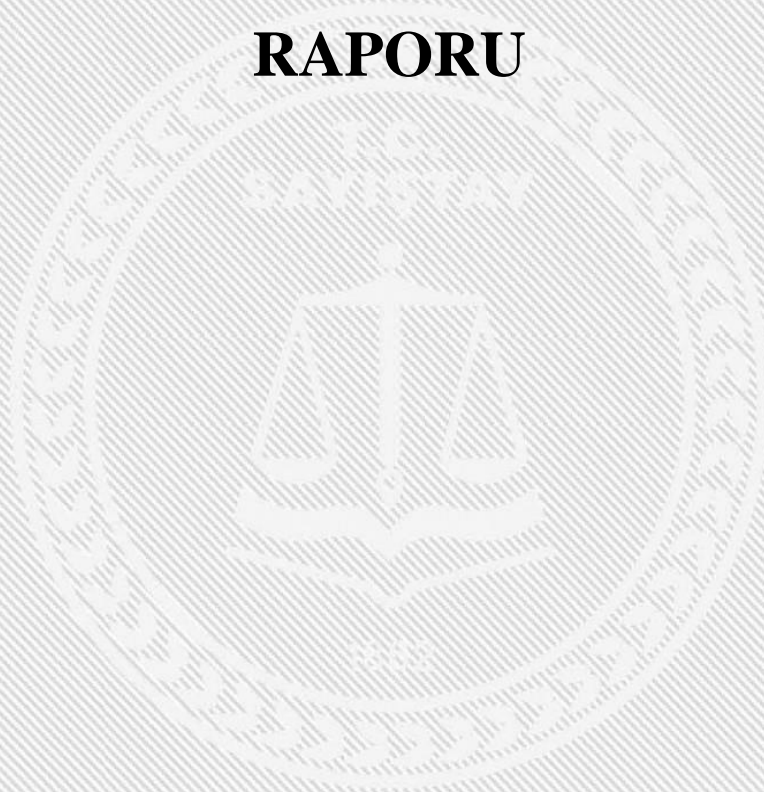
Danışmanlık ve Kontrollük Hizmet Alımlarının Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Danışmanlık ve Kontrollük Hizmet Alımlarının Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Muhasebeleştirilmesi konusu 27 muhasebe birimine bildirildi ve uygulama düzeltildi.
Deney ve Kuyu Açma Bedellerinin Muhasebeye İntikalinde Emanetler Hesabının Kullanılması	2017	Yerine Getirilmedi	Deney ve Kuyu Açma Bedellerinin Muhasebeye İntikalinde Emanetler Hesabının Kullanılması hususu yine bulgu konusu yapıldı. Bulgu 3 (Denetim Görüşünü Etkilemeyen).
Kamulaştırma İşlemleri Kapsamında Yapılan Bedel Tespitlerinin Objektif Kıstaslara Uygun Olmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kamulaştırma İşlemleri Kapsamında Yapılan Bedel Tespitlerinin Objektif Kıstaslara Uygun Olmaması konusunda ilgili yıla ait mevzuat düzenlemesi yapıldı.

Seyyar Görev Tazminatları Konusunda Toplu Sözleşme Hükümleri ile 6245 sayılı Kanun Hükümlerinin Çelişmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Seyyar Görev Tazminatları Konusunda Toplu Sözleşme Hükümleri ile 6245 sayılı Kanun Hükümlerinin Çelişmesi hususu bulgu konusu yapıldı.Bulgu 20 (Denetim Görüşünü Etkilemeyen).
Yatırım Avanslarının Mahsup İşlemlerinin Yapılmamış Olması	2017	Yerine Getirilmedi	Yatırım Avanslarının Mahsup İşlemlerinin Yapılmamış Olması yine bulgu konusu yapıldı.Bulgu 16 (Denetim Görüşünü Etkilemeyen).
Yabancı İsteklinin Geçersiz Teklif Vermesinin İhaleye Yabancı İsteklinin Katılımı Olarak Kabul Edilmesi Sonucunda Uluslararası İhale Niteliği Kazandırılan İhalelerde Döviz Kazandırıcı Faaliyet İstisnasından Faydalanılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yabancı İsteklinin Geçersiz Teklif Vermesinin İhaleye Yabancı İsteklinin Katılımı Olarak Kabul Edilmesi Sonucunda Uluslararası İhale Niteliği Kazandırılan İhalelerde Döviz Kazandırıcı Faaliyet İstisnasından Faydalanılması

			konusu ile ilgili olarak 2018 yılı denetimlerinde herhangi bir bulguya rastlanılmamıştır.
Proje Özel Hesabındaki Döviz Tutarlarının Ay Sonlarında Değerlemeye Tabi Tutulmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Proje Özel Hesabındaki Döviz Tutarlarının Ay Sonlarında Değerlemeye Tabi Tutulmaması konusunun düzeltiği yevmiye kayıtlarından doğrulandı.
Üretimde Kullanılmak Üzere Alınan Boru Malzemelerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Üretimde Kullanılmak Üzere Alınan Boru Malzemelerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi yine bulgu konusu yapıldı.Bulgu 11(Denetim Görüşünü Etkilemeyen).
Yapımı Devam Eden veya Biten Maddi Duran Varlıklara Ait Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Yapımı Devam Eden veya Biten Maddi Duran Varlıklara Ait

			Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması yine bulgu konusu yapıldı.Bulgu 15 (Denetim Görüşünü Etkilemeyen).
Belediyeler Adına Yapılan İçme Suyu Yatırım Bedellerinin Muhasebeleştirilerek İzlenmemesi ve Tahsil Edilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Belediyeler Adına Yapılan İçme Suyu Yatırım Bedellerinin Muhasebeleştirilerek İzlenmemesi ve Tahsil Edilmemesi yine bulgu konusu yapıldı.Bulgu 1 (Denetim Görüşünün Dayanakları).

**DEVLET SU İŞLERİ GENEL  
MÜDÜRLÜĞÜ  
2018 YILI  
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM  
RAPORU**







## İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	119
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	121
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	122
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	122
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	122
6. DENETİM BULGULARI.....	126



## **TABLÖLÄR LİSTESİ**

Tablo 1: 2018 Yılı Performans Programına Alınmayan Göstergeler.....	130
Tablo 2: İlgililik ve İyi Tanımlama Kriterlerini Karşılamaayan Göstergeler .....	132



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Bulguları

1. 2017- 2021 Stratejik Planında Kaynak Tablosunun Bulunmaması;
2. Stratejik Planda Yer Alan Hedeflerin Zaman Çerçevesinin Belli Olmaması;
3. Faaliyetlerin Performans Hedefleri ile Doğrudan İlişkilendirilemeyecek Genellikle Belirlenmesi;
4. Kurum Stratejik Planında 2018 Yılında Faaliyeti Planlanan Bazı Göstergelerin 2018 Yılı Performans Programına Alınmaması;
5. Performans Programına Göre Bazı Performans Göstergelerinin İyi Tanımlama ve İlgililik Kriterlerini Karşılamaması;
6. Performans Programında Yer Alan “Hidroelektrik enerji arzı artırılacaktır” Performans Göstergesine İlişkin Performans Göstergesi Değerlerinin Belirlenmemiş Olması;
7. Faaliyet Raporunda Mali Bilgiler Başlığı Altında Sunulması Öngörülen Temel Mali Tablolara Yer Verilmemesi;
8. Hedefin Aşıldığı Performans Göstergelerinde Sapmalar İçin Neden Sunulmaması;
9. Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması;

## 1. ÖZET

Bu rapor, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay, "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Kurumun hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2017- 2021 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Söz konusu denetim; Kurumun raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir.

**Mevcudiyet Kriteri:** Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporunu hazırlamış olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Kurum, bu çerçevede, 2017-2021 dönemi Stratejik Planını, 2018 yılı Performans Programını ve 2018 yılı Faaliyet Raporunu hazırlamış ve yayınlamıştır. Bu dokümanlar Kurumun internet sayfasında erişilebilir durumdadır.

**Zamanlılık Kriteri:** Kurumun performans bilgisi ve ilgili dokümanlarını yasal sürelerle uygun şekilde raporlamış ve açıklamış olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Kurum denetim dönemine ilişkin 2017-2021 dönemi Stratejik Planını, 2018 yılı Performans Programını ve 2018 yılı Faaliyet Raporunu yasal sürelerle uygun olarak yayınlamıştır.

**Sunum Kriteri:** Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporunun şekil ve içerik itibarıyla düzenleyici esaslara uygun hazırlanıp hazırlanmadığının değerlendirilmesi

anlamına gelmektedir.

Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu bulgular bölümünde değinilen hususlar dışında düzenleyici esaslara uygun şekil ve içeriğe sahiptir.

**İlgililik Kriteri:** Stratejik Plan ve Performans Programında yer alan amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantıların bulunup bulunmadığı değerlendirilmiştir.

İlgili dokümanlarda yer alan amaç, hedef, faaliyet ve göstergelerin birbirleriyle ilgisiz olmadığı değerlendirilmiştir.

**Ölçülebilirlik Kriteri:** Stratejik Plan ve Performans Programında yer alan hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olup olmadığı değerlendirilmektedir.

Kurumun Stratejik Planında yer alan hedeflerde olduğu gibi Performans Programında da hedefler genel olarak ölçülebilir değildir. Hedefler bir çeşit alt amaç olarak kurgulanmakta ve uzun dönemli ölçülebilir hedef içermemektedir. Bu hedefler Performans Programında ancak performans göstergeleri ile ölçülebilir bir nitelik kazanmaktadır. Bu durum genel olarak Stratejik Planın belirsiz hedefler içerdiği ve bu hedeflerin yıl bazında somutlaştırıldığı şeklinde yorumlanabilir.

**İyi Tanımlanma Kriteri:** Stratejik Plan ve Performans Programında yer alan stratejik hedefler ve performans hedefleriyle göstergelerin açık ve anlaşılır olup olmadıkları değerlendirilmektedir. Bulgular bölümünde değinilen hususlar dışında ilgili belgelerde yer alan tanımlamaların uygun olmadığına ilişkin bir tespit bulunmamıştır.

**Tutarlılık Kriteri:** Kurumun Stratejik Plan ve Performans Programı gibi planlama belgelerinde ilgililik ve ölçülebilirlik kriterlerini sağlayacak şekilde yer alan hedef ve göstergelerinin Faaliyet Raporunda sunulan hedef ve göstergelerle tutarlı olup olmadığı değerlendirilmiştir.

**Doğrulanabilirlik Kriteri:** Faaliyet Raporuyla yayımlanan performans bilgisinin kaynak belgelerine kadar izlenebiliyor olması ve faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olması değerlendirilmiştir.

Kurum, performans bilgisinin kaynağını ilgili dokümanlarında belirtmemiş olmakla

birlikte, önceki yıllara ait performans bilgilerinin, Kurumun kendi yazışma dosyaları ve bilişim ortamında tutulan kayıtlara dayandığı ve kaynak dosya ve kayıtların muhafaza edildiği ve performans bilgisinin doğrulanabildiği gözlemlenmektedir.

Performans bilgisinin üretilme süreci ve kaynakları açısından, 2018 Yılı İdari Faaliyet Raporunun da doğrulanabilir olduğu değerlendirilmektedir.

**Geçerlilik ve İkna edicilik Kriteri:** Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici şekilde açıklanıp açıklanmadığı değerlendirilmiştir.

2018 Yılı İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin değerlendirmelere yer verildiği, ancak performans göstergelerinde hedefin aşıldığı durumlarda, sapma nedenlerinin açıklanmadığı gözlemlenmiştir.

**Güvenilirlik Kriteri:** Veri kayıt sistemlerinin gerçekleşmeleri tam ve doğru şekilde ölçebildiği ve dolayısıyla Faaliyet Raporunda güvenilir bilgi sunuluyor olması değerlendirilmektedir.

Faaliyet Raporunda performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır. Performans bilgisinin sağlanması için kullanılan veri ve kayıt sistemlerinin doğru, güvenilir ve zamanlı performans bilgisi üretme yeteneği düşüktür ve makul düzeyde güvence verecek özelliklerden yoksundur.

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak



işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

### **5. GENEL DEĞERLENDİRME**

2018 yılı performans denetimi kapsamında Kurumun yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde; *“Kamu idareleri; kalkınma planları,*

*programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar”*

Denilmiştir.

Kurumun 2017-2021 dönemi Stratejik Planında belirlenen misyon ve vizyonunun kuruluş kanunundaki yetki ve sorumluluklarıyla uyumlu olduğu; Stratejik Planın ilgili mevzuatında belirtilen başlık ve unsurları içerdiği görülmektedir. Stratejik Planda 6 amaç, bunlara bağlı 13 hedef ve bu hedeflere yönelik olarak 45 adet performans göstergesi belirlenmiştir.

Ancak, Stratejik Planlama Kılavuzu uyarınca stratejik hedeflerin zaman cinsinden de ifade edilebilir olması gerekirken, Kurumun 2017- 2021 Stratejik Planında yer alan toplam 13 stratejik hedef için tanımlanmış bir zaman dilimi olmadığı; Stratejik Planda yer alması gereken unsurlar arasında sayılan “Kaynak Tablosu”nun da bulunmadığı görülmüştür. Bu hususa ilişkin değerlendirmelere denetim bulgularında yer verilmiştir.

Kurumun 2018 yılı Performans Programı incelendiğinde; programın 5018 sayılı Kanunun 9’uncu maddesi kapsamında zamanında yayımlandığı ve mevzuatta belirtilen şekil ve içeriğe uygun olarak hazırlandığı görülmüştür. 2018 yılı Performans Programı Kurumun internet sitesinde ilgili bölümde erişilebilir durumda bulunmaktadır.

Performans Programında yer alan amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantıların bulunup bulunmadığı değerlendirildiğinde, ilgili dokümanlarda yer alan amaç, hedef, faaliyet ve göstergelerin birbirleriyle ilgili oldukları görülmüştür. Yalnızca, iki adet performans hedefinin iyi tanımlama ve ilgililik kriterini sağlamadığı tespit edilmiş ve bu hususa ilişkin değerlendirmelere denetim bulgusunda yer verilmiştir.

Kurumun Stratejik Planında yer alan hedeflerde olduğu gibi Performans Programında da hedefler genel olarak ölçülebilir değildir. Hedefler bir çeşit alt amaç olarak kurgulanmakta ve uzun dönemli ölçülebilir hedef içermemektedir. Bu hedefler, Performans Programında ancak performans göstergeleri ile ölçülebilir bir nitelik kazanmaktadır. Bu durum, genel olarak

Stratejik Planın belirsiz hedefler içerdiği ve bu hedeflerin yıl bazında somutlaştırıldığı şeklinde yorumlanabilir.

Hedeflerin bu anlamda ölçülebilir olmaması daha fazla gösterge belirlemeyi gerektirmektedir. Bu da gösterge hedef ve amaç ilişkilerinin zayıflamasına ve bu göstergelere ilişkin bilgi üretiminin karmaşıklaşması ve bilgi toplama maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır.

Performans Programında 11 hedef ve 40 performans göstergesine yer verilmiştir. Stratejik Planda yer alan “Hedef 3.1” ile “Hedef 6.3” ve bu hedeflere ilişkin toplam 5 performans göstergesi 2018 yılı Performans Programında yer almamaktadır. Hedeflere ilişkin Performans Hedefi tablolarında, hedefin stratejik amaç ve hedeflerle bağlantıları gösterilmiş ve bu performans hedefinin gerçekleştirilmesi, için yürütülecek yılı faaliyetlere değinilmiştir. Bu faaliyetler de 20 adettir.

Programda Faaliyet Maliyetleri tablolarına sırasıyla yer verilmiş ve bunlara ilişkin kaynak ihtiyacı İdare Performans Tablosunda bir araya getirilmiştir. Bu çerçevede, Kurumun 2018 yılı Performans Programında toplamda 11.914.882.040 TL’ si Stratejik Faaliyetler için, 847.048.960 TL’si Genel Yönetim Giderleri için ve 210.849.000 TL’si diğer idarelere transfer edilmek için olmak üzere toplam 12.972.780.000 TL toplam kaynak ihtiyacı gösterdiği ve böylelikle kurum bütçesinin % 91.85’inin stratejik amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmiş olduğu görülmektedir.

Performans Programında kullanılan tablolar Performans Programının Hazırlanmasına İlişkin Rehberde belirlenen şekil ve esaslara uygundur.

Performans hedefleri ve bunlara ilişkin faaliyetler kaynaklar ile ilişkilendirilmiştir. Faaliyet maliyetleri, Hazine ve Maliye Bakanlığının öngördüğü yöntemle uygun hesaplanmıştır.

Kurumun performans faaliyetlerinin gerçekleştirmelerini ölçme amaçlı ayrıca bir veri kayıt sistemi oluşturulmadığı görülmüştür. Buna rağmen, Kurumun bilgi işlem sistemlerinden performans bilgisi sağlanabilir ya da diğer yollarla sağlanan bilgiler doğrulanabilir. Fakat, bu programlar performans ölçme ve değerlendirme amaçlı tasarlanmadığından, faaliyet sonuçlarının ölçümüne ilişkin tüm unsurları kapsamamakta ve aynı zamanda ilgisiz unsurları ölçüm dışı bırakmamaktadır. Kayıt sistemine beyan üzerine veri girişi yapıldığı gözlemlenmekte, bilgilerin doğruluğunun kontrol edilmesine yönelik süreç ya da yazılımsal kontroller oluşturulmadığı görülmektedir.

Kurumun 2018 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde; Faaliyet Raporunun 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi kapsamında zamanında yayımlandığı, ancak mevzuatta belirtilen içeriğe tam olarak uygun hazırlanmadığı görülmüştür. 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu Kurumun internet sitesinde ilgili bölümde erişilebilir durumdadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca, İdare Faaliyet Raporlarında mali bilgiler başlığı altında temel mali tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerekmektedir. İdarece hazırlanan Faaliyet Raporunda bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna yer verilmediği; Kurumda faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak veri kayıt sistemi bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, idarenin yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetleri düzenli olarak izlemesi ve hedefler temelinde performansını ölçmesi mümkün görülmemektedir. Bu hususa ilişkin değerlendirmelere denetim bulgularında yer verilmiştir.

Yine, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik uyarınca, Faaliyet Raporlarında performans bilgisi başlığı altında, Stratejik Plan ve Performans Programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelere, Performans Programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir. İdare tarafından hazırlanan Faaliyet Raporunda yer alan hedef değerlerini aşan 7 adet performans göstergesinde sapmaların nedenine ilişkin açıklamaya yer verilmemiş olup, bu hususlara ilişkin değerlendirmelere de denetim bulgusunda yer verilmiştir.

Yapılan performans denetimi sonucunda, Kurumun performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde oluşturduğu, belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmelere ilişkin ölçüm yaptığı değerlendirilmiştir. Kurum Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu hazırlamakla birlikte, söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine tam anlamıyla uygun olması için gelişime ihtiyaç duymaktadır. Hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla Faaliyet Raporunun, Performans Programı ile ilgisinin kurulması ve hedeflere yönelik gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının tümünün ölçülmesi ve raporlanması, kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

#### **BULGU 1: 2017- 2021 Stratejik Planında Kaynak Tablosunun Bulunmaması;**

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar sıralanmıştır. İlgili kılavuzun “Maliyetlendirme” bölümünde belirtilen, stratejik planda yer alması gereken unsurlar arasında sayılan “Kaynak Tablosu”nun Kurum Stratejik Planında yer almadığı görülmüştür.

Kılavuz, idarelerin amaçlarını, hedeflerini ve bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerini ortaya koymalarını yeterli görmemekte; idarelerin bu amaç, hedef ve faaliyetlerin bütçe ile ilişkisini kurmasını da öngörmektedir. Bu ilişkinin kurulabilmesi için idarelerin oluşturdukları her hedef için gerekli faaliyetlerin maliyet tahminlerini yaparak her hedefin yaklaşık maliyet tahminine ulaşmaları gerekmektedir. Bu şekilde, hedeflerin tahmini maliyet toplamı her bir amacın tahmini maliyetini ve amaçların maliyetleri toplamı da o yılki tahmini maliyeti göstermelidir. Amaçların beş yıllık maliyet toplamı ise planın toplam tahmini maliyetini gösterecek şekilde düzenlenmelidir.

Kılavuza göre, kurumlar toplam maliyetleri tespit ettikten sonra bunları elde edecekleri kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için idarelerin bir “kaynak tablosu” oluşturarak yıllar itibarıyla elde edecekleri tahmini gelirlerine yer vermeleri gerekmektedir. Söz konusu “kaynak tablosu”nun olmaması tahmini maliyet ve kaynak karşılaştırması yapılmasını imkansız hale getirmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** “2017-2021 Stratejik Planın 93. sayfasında DSİ Genel Müdürlüğü 2017-2021 Dönemi Bütçesi, bütçe türü ve sektörlere göre yıl bazlı ve toplam olarak verilmiştir. Ayrıca 89. sayfada da DSİ Stratejik Gaye ve Hedeflerinin Yıllara Göre Maliyet Dağılım Tablosu’nda amaç ve hedeflerin yıl bazlı toplam tahmini maliyetleri verilmiştir.”* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresinin cevabında Kurumun 2017-2021 Stratejik Planında düzenlendiği belirtilen DSİ Genel Müdürlüğü 2017-2021 Dönemi Bütçesi ile DSİ Stratejik Gaye ve Hedeflerinin Yıllara Göre Maliyet Dağılım Tablosu bulgumuzda konu edilen “Kaynak Tablosu” niteliğinde değildir ve verileri yetersiz kalmaktadır. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Maliyetlendirme” bölümünde belirtilen, stratejik planda yer alması

gereken unsurlar arasında sayılan “Kaynak Tablosu” Kurum Stratejik Planında yer almamaktadır.

Bu itibarla konu, 2019 yılı denetiminde izlenecektir.

**BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Hedeflerin Zaman Çerçevesinin Belli Olmaması;**

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda;

*“Hedefler; amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir.*

*Hedefler,*

- *Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır.*
- *Ölçülebilir olmalıdır.*
- *İddialı olmalı, fakat imkansız olmamalıdır.*
- *Sonuca odaklanmış olmalıdır.*
- *Zaman çerçevesi belli olmalıdır.”*

Şeklinde ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, tanımdan da anlaşılacağı üzere, stratejik hedeflerin zaman cinsinden de ifade edilebilir olması yani zaman çerçevesinin belli olması gerekmektedir. Ancak, 2017- 2021 Kurum Stratejik Planında yer alan toplam 13 stratejik hedef için tanımlanmış bir zaman dilimi olmadığı görülmüştür. Hedeflerin hangi zaman dilimi içerisinde gerçekleştirileceğine dair herhangi bir açıklama mevcut değildir.

**Kamu idaresi cevabında;** *“Bilindiği üzere Stratejik planlar 5 yıllık süreler için hazırlanmakta olup, tanımlanan amaç ve hedefler de bu zaman dilimiyle sınırlıdır. Amaç ve hedeflerde detaylandırılan hususlar ise Genel Müdürlüğümüzün misyon ve vizyonunun altında uzun yıllara sari faaliyetler olarak kendini göstermektedir.”* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında Stratejik Planların 5 yıllık süreler için hazırlandığını, tanımlanan amaç ve hedeflerin de bu zaman dilimiyle sınırlı olduğunu belirtmiş olsa da Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda hedeflerin zaman çerçevesinin belli olması gerektiği açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, Stratejik Planda belirlenmiş olan stratejik hedeflerin zaman cinsinden de ifade edilebilir olması yani zaman çerçevesinin belli olması gerekmektedir. Bu itibarla konu, 2019 yılı denetiminde takip edilecektir.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesi**

### **BULGU 3: Faaliyetlerin Performans Hedefleri ile Doğrudan İlişkilendirilemeyecek Genellikle Belirlenmesi;**

Kurum, 2018 yılı Performans Programında yer alan performans hedeflerine yönelik birçok faaliyetin, performans hedefleri ile doğrudan ilişkilendirilemeyecek ve hedeflere ulaşılmasındaki katkısı spesifik olarak ölçülemeyecek şekilde genel ifadeler ile belirlendiği görülmüştür.

Performans Programında yer alan faaliyetler şu şekildedir:

- Etüt ve Proje
- İçme suyu Tesisleri İnşa
- Kamulaştırma
- Atıksu Tesisleri İnşa
- Islah ve Taşkın Kontrolü Tesisleri İnşa
- Bakım- Onarım
- Sulama Tesisleri İnşa
- Enerji Tesisleri İnşa
- Yeniden Yerleşim
- Bilişim
- Ar-Ge

Performans Programı Hazırlama Rehberinde, faaliyet; “*Belirli bir amaca ve hedefe yönelik, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetler*” olarak tanımlanmış, faaliyetlerin performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik

olarak belirlenmesi ve hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağını tanımlanabilir olması gerektiği ifade edilmiştir. Rehberine göre, performans hedefleri idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade etmektedir.

Ancak, Performans Programında faaliyetler, çok genel ifadelerle düzenlenmiş olup “iyi tanımlanma” kriterini sağlamamaktadır. Bu şekilde düzenlenen faaliyetler, izlenen performans göstergelerinin Kurumun faaliyetleri ile ne kadar ilgili olduğunun ve bu faaliyetlerin hedefe ulaşılmasındaki katkısının anlaşılmasını zorlaştırmaktadır.

Bu çerçevede, örneğin etüt ve proje, bakım- onarım, kamulaştırma, bilişim, Ar-Ge faaliyeti gibi genel çalışma alanlarının belli bir performans hedefi ile ilişkilendirilerek spesifik iş ve işlemler olarak görülmesi ve söz konusu faaliyetlerin performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik ne tür bir katkı sağlayacağını belirlenmesi mümkün değildir. Bu durum, hedeflere yönelik kaynak ihtiyacının gerçeğe en yakın şekilde belirlenmesini ve faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde maliyetlendirilmesini de zorlaştırmaktadır. Nitekim, Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanmış olan Performans Programı Hazırlama Rehberinde, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgilere yer verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, belli bir performans hedefi çerçevesinde maliyetlendirilebilen ve hedefle doğrudan bağı kurulabilen iş ve işlemlerin faaliyet olarak belirlenmesinin Performans Programı Hazırlama Rehberine daha uygun olduğu düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Performans Programının 84. ila 104. sayfaları arasında yer alan 21 adet Faaliyet Maliyetleri Tablosu, faaliyetlerin performans hedefleri ile ilişkisini açıklayan ve aynı zamanda bütçe ödenekleri bakımından da maliyetlendirmesini detaylandıran tablolar olarak yer almaktadır.” denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabı bulgu konusu edilen hususu karşılamamaktadır. Performans Programı Hazırlama Rehberinde, faaliyetlerin performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmesi ve hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağını tanımlanabilir olması; performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgilere yer verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Rehberine göre, performans hedefleri idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade etmektedir. Ancak, Kurum Performans Programında faaliyetler, çok genel ifadelerle düzenlenmiş olup “iyi tanımlanma” kriterini sağlamamaktadır.



Bu itibarla konu, 2019 yılı denetiminde izlenecektir.

**BULGU 4: Kurum Stratejik Planında 2018 Yılında Faaliyeti Planlanan Bazı Göstergelerin 2018 Yılı Performans Programına Alınmaması;**

Stratejik Planda, 2018 yılına gösterge hedefi konulan bazı hedeflerin gerekçeleri belirtilmeden 2018 yılı Performans Programına alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 16'ncı maddesinde; "*Performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur*", 17'nci maddesinde; "*Performans göstergeleri stratejik planlarda yer alır*"

Denilmektedir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin "Performans Programı Hazırlama Süreci" başlığı altında yer alan "Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi" alt başlığında; "*Performans göstergeleri; -performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçülemelidir, -ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır, -hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır, - verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olmalıdır*"

Hükmü yer almaktadır.

Kurum Stratejik Planında 2018 yılına gösterge olarak konulan ve aşağıdaki tabloda gösterilen 5 adet performans göstergesinin gerekçe belirtilmeden 2018 yılı Performans Programına alınmaması, geçmiş dönemlerin göstergeleriyle karşılaştırma yapılmasını ve performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığının ölçülebilmesini zorlaştırmaktadır.

Dolayısıyla, Stratejik Plandaki hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini ölçmek imkânsız hale gelmektedir.

**Tablo 1: 2018 Yılı Performans Programına Alınmayan Göstergeler**

<b>Stratejik Amaç 3. Yerleşim yerlerinde, tesislerde ve tarım arazilerinde suyun oluşturacağı zararları kontrol altına almak</b>	
<b>Hedefler- Performans Göstergeleri</b>	<b>Performans Hedefleri</b>

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>SG3-Hedef 1. Erken uyarı sistemi kurulacaktır.</b>					
<b>PG 1-</b> Taşkın riski ön değerlendirmesi gerçekleştirilecek havza sayısı	3	3	3	3	3
<b>PG 2-</b> Taşkın tehlike haritası hazırlanacak il sayısı	21	5	4	4	4
<b>PG 3-</b> Taşkın tahmini erken uyarı sistemi kurulacak akarsu havza sayısı	5	1	1	1	1
<b>Stratejik Amaç 6. Kurumsal kapasiteyi iyileştirmek ve geliştirmek</b>					
<b>Hedefler- Performans Göstergeleri</b>	<b>Performans Hedefleri</b>				
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>SG 6 -Hedef 3. Resmi İstatistik Programı kapsamında üretilen verilerin devamlılığı, üretilen verilerin iyileştirilmesi sağlanacaktır.</b>					
<b>PG 1-</b> Üretilen veri sayısı	22	23	25	27	29
<b>PG 2-</b> Uluslararası alanda sınıflandırılması yapılmış veri sayısı	10	11	12	13	14

**Kamu idaresi cevabında;** “Stratejik Planda yer alan iki amacın altındaki beş adet göstergenin olduğu iki ayrı tablo baskı ve mizanpaj sürecindeki hata nedeniyle 2018 yılı Performans Programına alınamamıştır.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında bulgu konusu edilen hususa katılmış ve Stratejik Planda yer alan iki amacın altındaki beş adet göstergenin olduğu iki ayrı tablonun baskı ve mizanpaj sürecindeki hata nedeniyle 2018 yılı Performans Programına alınamadığı ifade edilmiş olup konu, 2019 yılı denetiminde izlenecektir.

#### **BULGU 5: Performans Programına Göre Bazı Performans Göstergelerinin İyi Tanımlama ve İlgililik Kriterlerini Karşılamaması;**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’e göre performans programlarında yer alan performans hedef ve göstergelerinin sade ve anlaşılır olması esastır. Yani idareler, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin performans hedef ve göstergelerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, idarelerin belirledikleri performans hedeflerinin stratejik planlarındaki hedeflerle ilgili olması gerekmektedir. Hedefler stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedefleri de hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır. Bu tanımdan, göstergenin, performans hedefi ile ilgili olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak, Kurumun 2018 yılı Performans Programında aşağıdaki tabloda yer alan bazı performans göstergelerinin iyi tanımlama ve ilgililik kriterlerinin karşılanmadığı görülmüştür.

**Tablo 2: İlgililik ve İyi Tanımlama Kriterlerini Karşılamayan Göstergeler**

Stratejik Hedef:	Performans Hedefi:	Performans Göstergeleri:	Açıklama
<b>Hedef 3.3-</b> Makine ve ekipmanlar taşkın önleme ve müdahalelerinde etkin şekilde kullanılacaktır.	Makine ve ekipmanlar güçlendirilecektir.	1.Gerçekleştirilecek İş Miktarı (Kazı 1000 m3)	“Makine ve ekipmanlar güçlendirilecektir.” hedefine ilişkin belirlenen göstergelerin hedef doğrultusunda iyi bir şekilde tanımlanmadığı görülmüştür. Gerçekleştirilecek iş miktarının içeriğini daha somut kılacak göstergelere yer verilmesi gerekir. Göstergenin performans hedefini ölçmede yetersiz kalacağı düşünülmektedir.
		2.Gerçekleştirilecek İş Miktarı (Taşıma 1000 m3 x km)	
<b>Hedef 6.1-</b> Etkin ve verimli çalışma ortamı sağlanacak, hizmet içi eğitim faaliyetleri etkili bir şekilde gerçekleştirilecektir.	Etkin ve verimli çalışma ortamı sağlanacak, hizmetiçi eğitim faaliyetleri etkili bir şekilde gerçekleştirilecektir.	1.Eğitim Gerçekleşmesi (DSİ’ce düzenlenen eğitimlere katılım, personel sayısı x gün)	Hedefte “eğitim faaliyetlerinin sayısının artırılması” ifade edilmiş olmasına rağmen, göstergede eğitim faaliyetlerinin mi, eğitime katılan personel sayısının mı artırılmasının amaçlandığı belli değildir. Dolayısıyla, gösterge hedef doğrultusunda iyi bir şekilde net olarak tanımlanmamıştır.

		2.Bakım Onarımı Gerçekleştirilecek Tesis Sayısı	“Etkin ve verimli çalışma ortamının sağlanması” hedefine ilişkin olarak “bakım onarımı gerçekleştirilecek tesis sayısı” şeklinde belirlenen gösterge, hedef doğrultusunda iyi bir şekilde tanımlanmamış olup ilgililik kriterini taşımamaktadır. Göstergenin performans hedefini ölçmede yetersiz kalacağı düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** “Belirlenen performans göstergeleri, stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik faaliyetler olup, bunların hayata geçirilmesi ile doğrudan ilgilidir. Performans hedefleri ise bu ikisi arasında bağ kuran ifadelerdir.”* denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabı bulgu konusu edilen hususu karşılamamaktadır. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, idarelerin belirledikleri performans hedeflerinin stratejik planlarındaki hedeflerle ilgili olması gerekmektedir. Hedefler stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedefleri de hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır. Dolayısıyla, göstergenin, performans hedefi ile ilgili olması gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak, Kurumun 2018 yılı Performans Programında yer alan bazı performans göstergelerinin iyi tanımlama ve ilgililik kriterlerini karşılamadığı düşünülmektedir.

Bu itibarla konu, 2019 yılı denetiminde izlenecektir.

**BULGU 6: Performans Programında Yer Alan “Hidroelektrik enerji arzı artırılacaktır” Performans Göstergesine İlişkin Performans Göstergesi Değerlerinin Belirlenmemiş Olması;**

2018 yılı Performans Programında “Hidroelektrik enerji arzı artırılacaktır” performans hedefine ilişkin olarak belirlenen birinci, ikinci ve üçüncü performans göstergelerine ilişkin

(Tamamlanacak baraj sayısı, gerçekleştirilecek kurulu güç (MW), gerçekleştirilecek enerji miktarı (GWh/yıl)) performans göstergesi değerlerinin belirlenmediği görülmüştür. Bu şekilde hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğinin tespit edilmesine imkan bulunmamaktadır.

Performans göstergeleri performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır. Performans göstergeleri hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır. Bundan dolayı, program döneminde her bir performans göstergesi için hedefin gerçekleşme oranı, hedefin sapma oranı ve hedefe ulaşma derecesinin tespit edilebilmesi için hedeflenen ve yılsonu gerçekleşen performans göstergesi değerlerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, 2018 yılı Performans Programında söz konusu performans hedefine ilişkin olarak belirlenen birinci, ikinci ve üçüncü performans göstergelerine ilişkin hedeflenen performans göstergesi değerleri belirlenmediğinden, 2018 yılı İdare Faaliyet Raporunda söz konusu performans göstergelerine ilişkin performans sonuçlarının analizi, hedefin sapma oranı ve hedefe ulaşma derecesi bilgilerine de yer verilememiştir. Bu durum, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşılabildiğinin tespit edilmesini zorlaştırmakta, Stratejik Plandaki hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin ölçülmesini imkânsız hale getirmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Performans Programlarında, Stratejik Planda zikredilen göstergelerin ifade bulması esas olsa da, o yıla özgü şartlar değerlendirildiğinde gösterge değerlerinin revize edilmesi söz konusu olabilmektedir. Bu itibarla 2018 yılında üç adet performans göstergesine (Tamamlanacak baraj sayısı, gerçekleştirilecek kurulu güç (MW), gerçekleştirilecek enerji miktarı (GWh/yıl)) ilişkin değer tespit edilmemiştir.” denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, gösterge değerlerinin o yıla özgü şartlar değerlendirildiğinde revize edilmesinin söz konusu olabildiğini; bu nedenle 2018 yılında üç adet performans göstergesine ilişkin değerlerin tespit edilmediği ifade edilmiş, ancak gösterge değerlerinin hangi gerekçelerle revize edildiği belirtilmemiştir.

Dolayısıyla, Kurumun 2018 yılı Performans Programında söz konusu performans hedefine ilişkin olarak belirlenen 3 adet performans göstergesine ilişkin hedeflenen performans göstergesi değerlerinin belirlenmemesi performans hedeflerine ne ölçüde ulaşılabildiğinin tespit edilmesini zorlaştırmakta, Stratejik Plandaki hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin ölçülmesini imkânsız hale getirmektedir.

Bu itibarla konu, 2019 yılı denetiminde izlenecektir.

## C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

### **BULGU 7: Faaliyet Raporunda Mali Bilgiler Başlığı Altında Sunulması Öngörülen Temel Mali Tablolara Yer Verilmemesi;**

Kurumun 2018 yılı Faaliyet Raporunda Mali Bilgiler başlığı altında sunulması gereken temel mali tablolara yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, faaliyet raporlarında yer verilecek bilgilere yönelik ilkeleri ve bu raporun hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koymaktadır. Kurumun 2018 yılı Faaliyet Raporunda, söz konusu Yönetmelikte yer alan süreçler olan Genel Bilgiler, Amaç ve Hedefler, Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler, Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi ile Öneri ile Tedbirler bölümlerine yer verilmiştir.

Adı geçen Yönetmelik'in 18'inci maddesinin "Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler" başlıklı (c) fıkrası birinci bölümünde, birim ve idare faaliyet raporlarında mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verileceği ifade edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Mizan cetveli ve düzenlenecek temel malî tablolar ile diğer mali tablolar" başlıklı 539' uncu maddesinde; temel mali tablolar olarak bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu sayılmış olup; nakit akış tablosu hariç sayılan bu tabloların kapsama dahil her bir kamu idaresi tarafından hazırlanacağı belirtilmiştir.

Ancak, Kurumun 2018 yılı Faaliyet Raporunda, Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler bölümünde yer alan "Mali Bilgiler" başlığı altında sunulması öngörülen temel mali tablolar olan "Bilanço" ve "Faaliyet Sonuçları Tablosu"na yer verilmemiş, mali bilgiler sadece bütçe verileri üzerinden raporlanmıştır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde temel mali tablolar ile bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları

*Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin (c) fıkrasının birinci bölümünde; "...Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir..." ifadesi yer almaktadır. DSİ 2018 Yılı Faaliyet Raporunun 71. sayfasında DSİ 2018 Yılı Bütçesi ve Gerçekleşme Durumu Tablosu, 72. sayfasında DSİ Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Sektörler İtibarıyla Bütçesi ve Gerçekleşme Durumu Tablosu, 73. sayfada DSİ Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Ödenek İlaveleri ve Eksilişleri Tablosu, 74. sayfada DSİ Genel Müdürlüğünün Faaliyetlere Göre 2018 Yılı Bütçesi ve Gerçekleşme Durumu, 75. sayfada DSİ Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Birim Bazında Ödenek, Harcama ve Gerçekleşme Durumu ve 86. sayfadaki Geçici Mizan'ın yukarıda zikredilen gereklilikleri karşıladığı düşünülmektedir. Sayfa 87'den itibaren de Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar tüm detaylarıyla verilmiştir."* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında DSİ 2018 Yılı Faaliyet Raporunda bulunan 2018 Yılı Bütçesi ve Gerçekleşme Durumu Tablosu, 2018 Yılı Sektörler İtibarıyla Bütçe ve Gerçekleşme Durumu Tablosu, 2018 Yılı Ödenek İlaveleri ve Eksilişleri Tablosu, Faaliyetlere Göre 2018 Yılı Bütçesi ve Gerçekleşme Durumu, 2018 Yılı Birim Bazında Ödenek, Harcama ve Gerçekleşme Durumu ve Geçici Mizan'ın temel mali tabloların gerekliliklerini karşıladığı belirtilmiş olsa da bütçe verileri üzerinden raporlanan söz konusu tablolar Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde tanımlanan temel mali tablolar niteliğinde değildir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesinin "Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler" başlıklı (c) fıkrası birinci bölümünde, birim ve idare faaliyet raporlarında mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verileceği açıkça ifade edilmiştir. Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri gereğince bilanço, faaliyet sonuçları tablosu temel mali tablolar niteliğindedir.

Ancak, Kurumun 2018 yılı Faaliyet Raporunda, Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler bölümünde yer alan "Mali Bilgiler" başlığı altında sunulması öngörülen temel mali tablolar olan "Bilanço" ve "Faaliyet Sonuçları Tablosu"na yer verilmemiş, mali bilgiler sadece bütçe verileri üzerinden raporlanmıştır. Bütçe verileri üzerinden raporlanan

tablolar temel mali tablolar niteliğinde olmayıp Kamu idaresinin konu ile ilgili cevabı bulgumuzu karşılamamaktadır.

Bu itibarla konu, 2019 yılı denetiminde izlenecektir.

**BULGU 8: Hedefin Aşıldığı Performans Göstergelerinde Sapmalar İçin Neden Sunulmaması;**

Kurumun 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporunda, performans göstergelerinde hedefin aşıldığı durumlarda, sapma nedenlerinin açıklanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18'inci maddesinde; "*performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir*"

Denilmektedir.

Kurumun 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında yer alan hedef ve göstergelere ilişkin yılsonu gerçekleştirmeler gösterilmektedir. Buna göre, 11 adet gösterge hedef değerlerine tam olarak ulaşmış, 21 adet gösterge hedef değerlerine ulaşamamış, 7 adet gösterge hedef değerlerini aşmıştır. Hedef ve gerçekleştirmeler arasında meydana gelen sapmalardan sadece hedefe ulaşılamadığı durumlarda, sapma gerekçesinin belirtildiği, hedefin aşılması durumunda sapma gerekçesine yer verilmediği görülmüştür.

Halbuki, yukarıya alınan mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere "*performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmalar*" denilerek hem hedefe ulaşamama hem de hedefin aşılma durumları kast edilmiş olmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminde; gerçekleştirilmesi planlanan amaçlar ile alternatif programların maliyetleri ve birim maliyetlerinin hesaplanması ve bu anlamda uygun planlama yapılması önem arz ettiğinden, hedefin aşılması durumunda da sapma gerekçesinin yazılıp değerlendirilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında; "DSİ 2017-2021 Stratejik Planında tanımlanan 6 amaç***



*altında yer alan 13 hedefin 45 adet performans göstergesi yer almakta olup, Faaliyet Raporunda da sunulduğu üzere bunlardan; 11 hedefe başarılı bir biçimde ulaşılmış, 7 hedef beklentini üzerinde netice alınmak suretiyle aşılmış, 24 hedefe ise muhtelif nedenlerden dolayı ulaşılamamıştır. 3 hedefe ise 2018 yılı itibarıyla gösterge tanımlanmamıştır.*

*İfade edilen performans göstergelerinde hedefin aşılmış olması hususu, performans göstergelerinin nevi itibarıyla olumsuz olarak değerlendirilmemekte olup, gerek Kurumun amaç ve hedeflerine gerekse kamu menfaati bakımından olumlu sonuçlara hazidir.”* denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, performans göstergelerinde hedefin aşılmış olması durumunun olumlu olarak değerlendirildiği, bundan dolayı sapma gerekçesine yer verilmediği ifade edilmiştir. Ancak, Bulgumuzda da belirtildiği üzere, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18’inci maddesinde; “performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir” denilmek suretiyle hem hedefe ulaşamama hem de hedefin aşılma durumları kast edilmiş olmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminde; gerçekleştirilmesi planlanan amaçlar ile alternatif programların maliyetleri ve birim maliyetlerinin hesaplanması ve bu anlamda uygun planlama yapılması önem arz ettiğinden, hedefin aşılması durumunda da sapma gerekçesinin yazılıp değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu itibarla konu, 2019 yılı denetiminde izlenecektir.

## **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi**

### **BULGU 9: Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı ve Güvenilir Biçimde İnşasına Yönelik Veri Kayıt Sisteminin Oluşturulmaması;**

Performans ölçümünün yapılabilmesi, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise, ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dahilinde gerçekleşebilir. Uygulamada ise, geleneksel faaliyet raporu

üretiminde olduğu gibi hedeflerin ilgili oldukları birimlerden yılsonunda toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır.

Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Kurumumuzun kullandığı Bilgi Yönetim Sistemi (BYS) uygulaması üzerinde sistematik bir biçimde veri akışı ve değerlendirmesini sağlayacak yeni bir modül üzerinde halihazırda çalışılmakta olup, önümüzdeki yıldan itibaren fiili olarak kullanılmaya başlanması planlanmaktadır.” denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi cevabında yeni bir modül üzerinde halihazırda çalışılmakta olduğu, söz konusu modülün önümüzdeki yıldan itibaren fiili olarak kullanılmaya başlanmasının planlandığı ifade edilmiş olup, konu, 2019 yılı denetiminde izlenecektir.

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

