



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR VALİLİĞİ YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Aralık 2020

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	25

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Yapısı ve Sayısı Hakkında Bilgi	3
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı	5
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı	6
Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	6
Tablo 5: 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi Kapsamında Yatırım İzleme Müdürlüğü Tarafindan Gerçekleştiren Bazı Yapım İşleri Listesi	21

KISALTMALAR

D.	Düzenleyici
DK	Düzenleyici Karar
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
KBS	Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
Kwh	Kilovat Saat
M	Mükerrer
OSB	Organize Sanayi Bölgeleri
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TL	Türk Lirası
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
2. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Gelir Kaydedilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Vadeli Mevduat Hesaplarından Yapılan Gelir Vergisi Kesintilerinin Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi
2. Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Bulunması
3. Doğalgaz Dağıtım/Tedarik Şirketine “Güvence Bedeli” Ödemelerinde Bulunulması ve “Güvence Bedeli” Alım Amacının Kamu Tüzel Kişiliği İle Bağdaşmaması
4. Kamu İhale Kanunu’nun 21/f ve 22/d maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10’unun Aşılması
5. Kamu İhale Kanunu’nun 22/d maddesi Kapsamında Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Sözleşme Düzenlenmemesi
6. İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatlardan Mevzuatta Öngörülen İki Yıllık Süreyi Dolduranların İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'a, 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesi ile eklenen "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 28/A maddesi ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde genel bütçeli idare olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur.

674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesiyle 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 28/A maddesinde yapılan değişiklikle yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, 01.09.2016 tarihinden itibaren genel bütçe kapsamındaki idare olmaktan çıkarılarak, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareye dönüştürülmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 3152 sayılı Kanun'da 703 sayılı KHK ile değişiklik yapılmış, bazı maddeler ilga edilmiştir.

10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 273'üncü maddesi ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuştur.

4 Nisan 2014 tarihli ve 28962 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 5'inci maddesinde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, hizmetlerini aşağıda belirtilen temel

mevzuat çerçevesinde yürütmektedir:

- 1) 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,
- 2) 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun,
- 3) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu,
- 4) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik,
- 5) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Valiye bağlı olarak kurulan özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının teşkilat yapısı 04.04.2014 tarihli ve 28962 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik’te düzenlenmiştir. Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde “*b) Başkan: Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısını ifade eder.*” denilerek yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresini yapacak makam belirlenmiştir.

Yönetmelik’in “Teşkilat, Görev, Yetki ve Sorumluluklar” başlıklı 4’üncü maddesine göre Başkanlık aşağıda belirtilen müdürlüklerden oluşur:

- a) Yatırım İzleme Müdürlüğü,
- b) Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü,
- c) Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü,
- ç) 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü,
- d) İdari ve Mali İşler Müdürlüğü,
- e) Hukuk İşleri Müdürlüğü,
- f) Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü.

Mezkûr Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin devamında;

“(2) Başkanlık bünyesinde valinin onayıyla geçici birimler kurulabilir. Gerektiğinde valinin onayıyla Başkanlığın görevlerini yerine getirmek üzere ilçelerde de geçici birimler kurulabilir. Başkan geçici birimlerin sevk ve idaresini yürütmek üzere birim sorumlusu görevlendirir.

(3) Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanır.

(4) Vali, bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkilidir.” denilmek suretiyle yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarında kurulması gereken birim müdürlüklerine, kurulabilecek geçici birimlere ve personel ihtiyacının karşılanma usulüne ilişkin bilgi verilmiştir.

Tablo 1: Personel Yapısı ve Sayısı Hakkında Bilgi

Memur (YİKOB)	50
İşçi (YİKOB)	-
Geçici Görevli (YİKOB)	31
Taşerondan Kadroya Geçen İşçi (YİKOB)	23
Memur (112 Acil Çağrı Merkezi)	12
Sözleşmeli 4/B (112 Acil Çağrı Merkezi)	11
Hizmet Alımı (112 Acil Çağrı Merkezi)	1
Toplam	128

1.3. Mali Yapı

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olmamakla birlikte; bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, 30.12.2016 tarihli ve 29934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiş olup, Yönetmelik’te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanun’a dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve

kayıt düzeni, muhasebe ve raporlamaya ilişkin benzer hükümlere yer verildiği görülmektedir. Yönetmelik'in 19'uncu maddesine göre, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır.

Bütçenin hazırlanmasında; Başkanlığın hedef ve planları, birimlerin ödenek talepleri, bir önceki yıl gelir gerçekleştirmeleri çerçevesinde öngörülen gelirler ve devredecek nakit imkânları dikkate alınır.

Başkanlıklar hazine yardımı taleplerini de içeren bütçe taslaklarına ilişkin çalışmalarını Mayıs ayının sonuna kadar tamamlar ve bütçe taslaklarını Valinin imzasıyla en geç 15 Haziran tarihine kadar İçişleri Bakanlığına iletir. Başkanlıkların bütçe taslaklarına ilişkin İçişleri Bakanlığı ile Başkanlık yetkilileri arasında görüşmeler yapılabilir.

İçişleri Bakanlığınca uygun görülen hazine yardımı teklifleri gerekçelerini de içerecek şekilde Bakanlık bütçesi ile birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığına, yılı yatırım teklifleri ise Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına iletilir.

İçişleri Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulan yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yer alan toplam hazine yardımı ödeneği çerçevesinde Başkanlıklar itibarıyla hazine yardımı miktarlarını belirleyerek ilgili Başkanlıklara iletir. TBMM'deki bütçe görüşmelerinde Başkanlıklara yapılacak hazine yardımı ödeneklerinde değişiklik yapılması halinde İçişleri Bakanlığınca, Başkanlıklar itibarıyla hazine yardımı miktarları yeniden belirlenerek Başkanlıklara bildirilir. Başkanlıklar bildirilen hazine yardımı miktarlarını dikkate alarak bütçe tekliflerini hazırlar ve Valinin onayına sunar. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun TBMM Genel Kurulunda kabulünü müteakiben bütçeler Vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.

Bütçe, bir metin ile eki cetvellerden oluşur. Bütçe metninde; gelir tahminleri ve bunların hukuki dayanakları, gider tahminleri, harcama yetkisinin devrine ilişkin esaslar, parasal limitler, ödenek kullanımına ilişkin esaslar ve bütçeye ilişkin diğer hususlara yer verilir.

YİKOB bütçesi vali tarafından onaylanmadan uygulanamaz.

Kesin hesap; Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından bütçesine paralel olarak hazırlanarak mali yılın bitimini takip eden mart ayı içerisinde üst yöneticinin incelemesine sunulur. Üst Yönetici kesin hesabı en geç nisan ayının sonuna kadar inceleyip gerekli

düzeltilmelerin yapılmasını sağlar.

Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından imza edilerek üst yöneticiye sunulan ve üst yönetici tarafından imzalanarak kabul edilen kesin hesap 15 Hazirana kadar Vali tarafından onaylandıktan sonra kesinleşir.

YİKOB tarafından gerçekleştirilen harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler, bu belgelerin şekil ve türleri 15.08.2007 tarihli ve 26614 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nde belirlenmiştir.

Eskişehir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının bütçe ve muhasebe işlemlerine ait kayıtlar ile bu kayıtlar esas alınarak üretilen tablo ve raporlar, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından üretilmektedir. Muhasebe hizmetleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca sunulan Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) kullanılarak kayıt altına alınmaktadır. Diğer işlemler için İçişleri Bakanlığının e- Bakanlık otomasyon sistemi kullanılmaktadır.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	Hesap Adı	2019	Yüzdesi
830/1	Personel Giderleri	13.372.923,23	12,06
830/2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Ödemeler	2.844.633,30	2,57
830/3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	15.137.741,21	13,66
830/4	Faiz Giderleri	-	-
830/5	Cari Transferler	76.952,63	0,07
830/6	Sermaye Giderleri	75.555.936,11	68,17
830/7	Sermaye Transferleri	3.854.444,39	3,48
830/8	Borç Verme	-	-
830/9	Yedek Ödenekler	-	-
Genel Toplam		110.842.630,87	

Başkanlığın bütçe giderleri 110.842.630,87 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe Giderlerinin %12,06’sı Personel Giderleri, %2,57’si Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Ödemeler, %13,66’sı Mal ve Hizmet Alım Giderleri, %0,07’si Cari Transferler, % 68,17’si Sermaye Giderleri ve %3,48 Sermaye Transferlerden oluşmaktadır.

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	Hesap Adı	2019	Yüzdesi
800/1	Vergi Gelirleri	-	-
800/2	Sosyal Güvenlik Gelirleri	-	-
800/3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	192.895,19	0,15
800/4	Alınan Bağış ve Yardımlar	106.881.142,90	85,70
800/5	Diğer Gelirler	17.665.463,04	14,20
800/6	Sermaye Gelirleri	-	-
800/8	Alacaklardan Tahsilatlar	-	-
800/9	Red ve İadeler (-)	-	-
Genel Toplam		124.739.501,13	

Başkanlığın 2019 yılı Bütçe Gelirleri 124.739.501,13 TL, Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler bulunmamaktadır. Bütçe gelir kalemlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki dağılımına bakıldığında, gelirlerin; %0,15'i Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, %85,70'i Alınan Bağış ve Yardımlar, %14,20'si Diğer Gelirlerden oluşmaktadır.

Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Ödeme Emirleri				Ödemeler		Ödenek Üstü Harcamalar (TL)
2019 Yılı İçinde Alınan Ödenekler (TL)	Yapılan Tenkisler (TL)	Kalan (TL)	2019 Yılı İçindeki Ödemeler (TL)	Mahsup Dönemi İçindeki Ödemeler (TL)	Toplam (TL)	
130.587.572,45	19.744.941,58	110.842.630,87	110.842.630,87	0,00	110.842.630,87	0,00

Yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu verilerine göre 2019 yılı İçinde Alınan Ödeme Emirleri 130.587.572,45 TL, 2019 yılı İçindeki Ödemeler ise 110.842.630,87 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlığın bütçesi ve muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinin beşinci fıkrasına dayanılarak hazırlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bununla beraber, bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan haller için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuatının geçerli olacağı belirtilmiştir.

Sözü edilen Yönetmelik, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının (YİKOB), ilgili mevzuata ve uluslararası standartlara uygun olarak genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde bütçelerini hazırlanmasını öngörmektedir. Ayrıca, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartlarının ilgili kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlenmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

Başkanlıklar, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Muhasebe ve raporlama işlemleri" başlıklı 15'inci maddesi uyarınca;

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planını kullanmaktadır.

Hesap planında yer almamakla birlikte Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Çerçeve Hesap Planında yer alan her hangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlık yetkilidir.

Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemleri, 3.12.2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27.5.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılır. Bu Yönetmelik'in 485'inci maddesinde YİKOB tarafından hazırlanması gereken mali tabloları belirlenmiştir.

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

- a) Geçici ve kesin mizan.
- b) Birleştirilmiş veriler defteri (yevmiye defteri).
- b) Temel mali tablolar;

- 1) Bilanço,
- 2) Faaliyet sonuçları tablosu.
- c) Diğer mali tablolar;
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu,
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
 - 3) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
 - 4) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
 - 5) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
 - 6) Bütçe giderleri ve ödenekler 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehirlerde bulunan il özel idareleri yerine 30 büyükşehir belediyesi

bulunan illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur. 1 Eylül 2016 tarihli ve 29818 sayılı Resmi Gazete'nin 2.(M) sayısında yayımlanan 674 sayılı KHK'nın 35'inci ve 36'ncı maddeleri ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un YİKOB'larla ilgili 28/A maddesine "kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli" ibaresi eklenmiştir.

2012 yılından 2018 yılına kadar gelinen zaman diliminde, organizasyon yapısındaki köklü değişiklikler ve il özel idarelerinin, yatırım izleme koordinasyon başkanlıklarına (YİKOB) dönüşürken çeşitli sıkıntılar yaşanmasına yol açmıştır. Başkanlığın organizasyon yapısı, görev tanımları ve çalışma süreçleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'te iç kontrol sistemine ilişkin herhangi bir düzenleme veyahut iç kontrol sisteminin kurulması ve etkin işleyişine dair herhangi bir yetki, görev ve sorumluluk tanımlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almayan YİKOB'ların bütçe oluşturma, muhasebe ve kayıt düzenleri de İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmektedir. Özellikle bütçe oluşturma, bütçelerin kullanımı ve bütçe uygulamalarının raporlanması ve mali tablo oluşturma süreçleri konusunda, 5018 sayılı Kanun'a ve ikincil mevzuatına atıflar yapılarak ortaya çıkan karmaşıklığın giderilmesine çalışılmıştır.

Sonuç olarak stratejik plan, performans programı, iç denetim gibi 5018 sayılı Kanun ile getirilmiş uygulamaların, tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli kuruluş olan YİKOB'lar için geçerli olmadığı, ön mali kontrol yetkilisinin ise Strateji ve Koordinasyon Müdürü ile eş tutulduğu anlaşılmaktadır.

Eskişehir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığından, bu Kanun'un tanımladığı şekilde bir iç kontrol sistemi bulunmamakta olup herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 2019 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 BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Belediyeler tarafından tahsil edilen ve İdareye aktarılması gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarlarının tahakkuk kayıtları yapılmamaktadır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun “Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı” başlıklı 12’nci maddesinde göre; belediyeler tarafından tahsil edildiği halde süresinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılmayan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının, genel bütçenin dışında özel bütçeli kamu tüzel kişisi olan YİKOB tarafından, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilmesi gerekmektedir.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un “Çeşitli hükümler” başlıklı 3’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise: Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı hususlarına ilişkin hakların ve yetkilerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılacağı ve yürütüleceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 87’nci maddesinde göre; belediyelerden bildirimler geldiğinde, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve

600-Gelirler Hesabının kullanılarak tahakkuk kaydının yapılması, katkı payı banka hesabına yattığında ise gelen tutar 102-Banka Hesabına alınarak ve 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı kapatılarak işlem yapılması gerekmektedir. Gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi, bütçe işlemlerinin ise nakit esasında muhasebeleştirilmesi tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereğidir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Başkanlığa bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği görülmüştür. 31.12.2019 tarihi itibarıyla tahakkuku ve takibi yapılması gereken 8.053.792,55 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı bulunmaktadır. Öncelikle alacak takibinin sağlıklı yapılabilmesi için katkı payına ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Böylelikle takibinin yapılması gereken kamu alacağı niteliğindeki paylar, kayıt altına alınarak idarenin mali tablolarında izlenebilecektir. Tahakkuk kayıtlarının yapılmamış olması, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilemektedir. Dolayısıyla 8.053.792,55 TL tutarında faaliyet alacakları hesap grubu hatalı bilgi içermektedir.

Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payını tutarlarının tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereği tahakkuk kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan ve idareye bildirilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarlarının tahakkuk esaslı muhasebe gereği kayıtlarının yapılacağı ve bu kayıtların mali tablolarda izleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereği tahakkuk kayıtlarının yapılması kamu alacağı takibinde kolaylık sağlayacaktır.

BULGU 2: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Gelir Kaydedilmemesi

İdare, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarlarını, emanet hesaplarında izlemektedir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinde göre belediyeler tarafından zamanında yatırılmayan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı uygulanmaktadır.

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanlığının uygun mütalaası bulunan Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 03.04.2017 tarihli ve 3296 sayılı yazısında da ise; YİKOB'ların 674 sayılı KHK ile tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş oldukları gerekçesiyle kültür varlıkları katkı paylarının emanet hesapta izlenmesi yerine bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Diğer bir ifadeyle Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı mevzuat gereği tahsisli bir gelirdir. Dolayısıyla hem gelir bütçesinde özel kodlanmalı hem muhasebeleştirmede 600 ve 800 hesabına kendi ismiyle yardımcı hesap olarak kaydedilmelidir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamaların anlaşılacağı üzere taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının, genel bütçenin dışında özel bütçeli kamu tüzel kişisi olan YİKOB'lar tarafından, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmektedir. Dolayısıyla bu payların YİKOB bütçesine gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; İdareye 2019 yılında belediyeler tarafından 2.406.947,44 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı yatırılmıştır. İdare bu payları emanet hesaplarında izlemiştir. Bu uygulama 600-Gelirler Hesabının 2.406.947,44 TL tutarında eksik bilgi içermesine neden olmuştur. Dolayısıyla taşınmaz kültür varlıkları katkı payı tutarlarının tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereği emanet hesapları yerine gelir hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; katkı payı hesabında toplanan meblağların ve bu meblağlardan nemalanma ve benzeri gibi gelirlerin taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacı dışında kullanılmayacağı, bu kullanma ve

tasarruf yetkisinin valilik bünyesinde olduğu, kültür varlıkları katkı payı tutarlarından tahsil edilen, harcanılan ve kalan tutarların mali tablolarında görünmesi ve özellikle kalan tutarların mizan üzerinden takibinin yapılabilmesi için bu paylara ilişkin kayıtların emanet hesaplarında izlenilmesi gerektiğinin düşünüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; 6360 sayılı Kanun ile 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler büyükşehirlerde YİKOB'lara verilmiştir. Dolayısıyla, belediyelerin emlak vergisi üzerinden taşınmaz kültür varlıklarının korumasına katkı payı adı altında tahsil ettikleri tutarların söz konusu Başkanlığa gönderilmesinden sonra, katkı paylarının muhasebeleştirilmesi işlemlerinden YİKOB'lar sorumlu tutulmuştur. YİKOB'lar tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş olduklarından, taşınmaz kültür varlıklarının korumasına katkı paylarının, belli giderlere tahsisli gelir olması nedeniyle, emanet hesaplarında izlenmesi yerinde olmayacaktır. Mezkur katkı paylarının gelir hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Vadeli Mevduat Hesaplarından Yapılan Gelir Vergisi Kesintilerinin Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi

İdarenin vadeli mevduat hesaplarından elde ettiği faiz gelirleri net tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmiştir. Ancak banka tarafından faiz geliri üzerinden yapılan stopaj kesintileri ise muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesine göre; gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilmelidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Bankalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a/6) bendine göre; elde edilen faiz gelirleri 600-Gelirler Hesabına brüt tutar üzerinden alacak kaydedilmeli, faiz gelirinine ilişkin yapılan stopaj ise 630-Giderler Hesabına borç kaydedilerek izlenmelidir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere bütçede meydana gelen ekonomik hareketlerin muhasebe kayıtlarında yer alması gerekmektedir. Bu

kapsamda elde edilen faiz gelirlerinin idare tarafından önce brüt olarak Gelirler Hesabına kaydedilmesi, bu gelirler nedeniyle doğan vergi giderlerinin ise Giderler Hesabında ayrıca gösterilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; 6.172.065,70 TL brüt faiz gelirine ilişkin olarak 923,167,57 TL gelir vergisi kesintisi yapıldığı ancak bu kesintinin muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bulgu konusunun sistemsel bir sorun olduğu, bu sorunun aşılması amacıyla İşleri Bakanlığı ile yazışmaların yapılarak sorununun giderildiği ve bulgu doğrultusunda muhasebe kayıtlarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından 2020 yılı içinde faiz gelirleri Yönetmelik'te düzenlenen şekilde muhasebeleştirilmeye başlanmıştır. Ancak, 2019 yılına ait mevduat faiz gelirlerinden yapılan vergi kesintilerinin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle; 2019 yılı mali tablolarında 600-Gelirler Hesabı ve 630-Giderler Hesabı 923.167,57 TL eksik bilgi içermektedir.

BULGU 2: Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Bulunması

102-Banka Hesabının alacak bakiyesi ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç bakiyesi birbirine eşit değildir.

102-Banka Hesabının alacak bakiyesi ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç bakiyesi eşitliğinin sağlanması için yapılması gereken kayıtları açıklayan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 55'inci, 57'nci, 60'uncu ve 72'nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde uygulanması gerekenler şöyledir: 102-Banka hesabından bir çıkış olabilmesi için ilgili muhasebe birimince çek veya gönderme emri düzenlenmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle 102-Banka Hesabına yapılacak alacak kayda eşit tutarda 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borçlandırılmalıdır. Dolayısıyla da 102-Banka Hesabının alacak bakiyesi 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç bakiyesine her zaman eşit olmalıdır. Ayrıca banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlarda 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak, talimatlar yerine getirildiğinde ise 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına alacak, 102-Banka Hesabına borç kaydı yapılmalıdır.

Bu kapsamda İdarenin 2019 yılı mali tablolarında yapılan incelemede; 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borç toplamı (115.908.759,23 TL) ile 102-Banka Hesabı alacak toplamının (218.121.505,15 TL) birbirine eşit olmadığı, aradaki farkın 102.212.745,92 TL olduğu görülmüştür. Söz konusu farklılık, banka hesapları arasındaki virman (banka hesapları arasındaki para aktarımı) işlemlerinin, 103 ve 108 kodlu hesaplar kullanılmadan, doğrudan 102-Banka Hesabının vadesiz ve vadeli alt hesapları arasında aktarma yapılması suretiyle gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı toplamı ile 102-Banka Hesabı alacak toplamının birbirine eşit olmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; mali verilerin hukuka uygun olarak muhasebeleştirilmesi sağlıklı mali raporlamaların yapılmasını sağlayacaktır. Başkanlığın banka hesapları arasında yaptığı virman işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Doğalgaz Dağıtım/Tedarik Şirketine “Güvence Bedeli” Ödemelerinde Bulunulması ve “Güvence Bedeli” Alım Amacının Kamu Tüzel Kişiliği İle Bağdaşmaması

Doğalgaz dağıtım/tedarik şirketine güvence bedeli adı altında ödemelerde bulunulmuştur.

Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği “Güvence Bedeli” başlıklı 39’uncu maddesine göre; Dağıtım şirketi, alacaklarını garanti altına alabilmek amacıyla güvence bedeli alabilir. Serbest tüketicilerden güvence bedeli alınıp alınmayacağı ve koşulları imzalanacak sözleşmeler kapsamında serbestçe belirlenir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Giderlerin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33’üncü ve Kanun’un “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinde, kamu kurumlarında bir giderin gerçekleştirilmesine ve hak sahiplerine ödenmelerin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği, Doğal Gaz Piyasası Kanunu’na dayanılarak hazırlanmış ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından Resmi Gazete ’de yayımlanmıştır. Kanun’da güvence bedeli alınacağına ilişkin herhangi bir hüküm yoktur. Yani

güvence bedeline ilişkin düzenlemeler ikincil mevzuat ile yapılmıştır. Yönetmelik'te güvence bedelinin alınabileceği hükmüne yer verilmiş ise de güvence bedelinin alınması zorunlu tutulmamış olup emredici bir hükme bağlanmamıştır. Yani Güvence bedeli alınmasının veya ödenmesinin yükümlülük haline gelmesi ikili anlaşmalara (sözleşmelere) bırakılmıştır. Bununla birlikte güvence bedeli düzenlemesinin temel amacı; tüketicilerin ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme riskine karşılık teminat olarak alınan bir bedel olmasıdır. Yapılan ikili anlaşmalarda taraflardan birinin kamu tüzel kişiliği olduğu düşünüldüğünde, kamu tüzel kişiliği tarafından ödeme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi gibi bir riskin de söz konusu olmayacağı açıktır. Şöyle ki kamu kurumlarında bir giderin gerçekleştirilmesi ve hak sahiplerine ödenmesi 5018 sayılı Kanun hükümleriyle zaten güvence altına alınmıştır. Yani dağıtım şirketlerinin alacaklarının güvence altına alınmasını öngören düzenlemelere kamu kurumları açısından gerek kalmamaktadır.

Güvence bedeli alınması/ödenmesi kamu mali yönetimini de olumsuz etkilemektedir. Şöyle ki tüketicilerden alınan güvence bedeli, tüketicinin aboneliğini sonlandırması halinde iade edilmektedir. Satış sözleşmesinin feshi veya sona ermesi veya eski sayacın ön ödemeli sayaçla değiştirilmesi gibi durumlarda güvence bedelleri iade edilmektedir. İade işlemi ise müşterinin tüm borçlarını ödenmiş olması, nakit olarak alınan güvence bedellerinin ilgili mevzuat çerçevesinde güncelleştirilmesi ve yapılan sözleşmelerin değerlendirilmesi gibi temel şartların oluşmasıyla gerçekleşmektedir. Yani güvence bedeli adı altında yapılan ödemeler kesintisiz ve sürekli olmayıp, gerekli şartlar oluştuğunda ilgisine iade edilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, devletin temel yapısını oluşturan ve sürekliliği olan kurumlardır. Dolayısıyla doğal gaz alımları da kamu kurum ve kuruluşları için süreklilik arz eden alımlardır. Belirtilen nedenlerle, kamu kurumlarından güvence bedeli alınması, Kamu kaynağının süresiz olarak özel hukuk alanında rehin tutulmasına neden olmaktadır. Bu uygulama hem kamu kaynağının kullanılması ve değerlendirilmesini kısıtlamakta hem de özel sektör dâhil tüm toplumsal işleyişin alt yapısını hazırlayan kamu ve kuruluşlarının varoluş amacıyla bağdaşmamaktadır.

İdare tarafından son iki yıl için toplamda 87.789,30 TL kamu kaynağı "güvence bedeli" altında bir dağıtım/tedarik şirketine ödenmiştir. Ülke genelindeki kamu idareleri dikkate alındığında, önemli miktarda kamu kaynağının sınırsız süre ile güvence bedeli olarak ödendiği ve kamu yararına kullanımının kısıtlanmış olduğu görülecektir.

Sonuç olarak, dağıtım şirketlerinin alacaklarının güvence altına alınmasını öngören

düzenlemelere kamu kurumları açısından gerek kalmamış, bir giderin gerçekleştirilmesi ve hak sahiplerine ödenmesi Kanun hükümleriyle güvence altına alınmıştır. Ayrıca, dağıtım/tedarik şirketlerinin kanunlarında ve yönetmeliklerinde, “güvence bedeli” alınmasına ilişkin kamu-özel ayrımı yapılmamış olmakla birlikte, kamu kurum ve kuruluşları açısından “güvence bedeli” ödenmesini gerektiren bir hususun bulunmadığı açıktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; Doğalgaz Dağıtım/Tedarik Şirketine güvence bedeli ödenmemesi yönünde mutabakatın sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında, dağıtım/tedarik şirketleri ile kamu kurum ve kuruluşları arasında güvence bedeli alınmamasına yönelik mutabakatın ikili anlaşmalar ile sağlanması kamu menfaatine uygun olacaktır.

BULGU 4: Kamu İhale Kanunu’nun 21/f ve 22/d maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10’unun Aşılması

İdarenin 2019 yılında mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için 4734 sayılı Kanun’un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptığı harcamaların yıllık toplamı, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin %10’unu aşmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde göre; İdareler, kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.

Aynı Kanun’un “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendinde; 2019 yılı için üçyüzbirbin ikiyüzyirmisekiz Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği ifade edilmiştir.

Benzer şekilde Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin (d) bendine göre; Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler 2019 yılı için doksanbin üçyüzellisekiz Türk Lirasını, diğer idareler onaltıbin yediyüzseksenaltı Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları için ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir.

Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesi birinci fıkrasının (1) bendinde ise; Bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 4734 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına yönelik çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi, Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamaları içermektedir.

Anılan maddede; açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel ihale usulü olduğu ve bu temel usullerden biriyle alım yapılamadığı durumlarda diğer usul ve yöntemlerin kullanılabilmesi belirtilerek, Kanun'un 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılacak alımlarda %10'luk sınırın aşılmasına yönelik olarak Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması için İdarelerce yapılacak başvuruların şartları ve değerlendirme kriterleri hakkında hükümlere yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi hükmü dikkate alındığında; idarelerin aynı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ve 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre yapacakları alımlara ilişkin olarak mal veya hizmet alımı ile yapım işi için ayrı ayrı olmak üzere, bu işler için konulmuş ödeneklerin %10'unun aşılması kuralının mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Anılan yasal hükümler uyarınca, %10 sınırının İdarece takip edilmesi ve bu sınırın aşılacağı anlaşıldığında, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kurumuna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen %10'luk sınırın aşılmasında, Kurulun uygun görüşü alınmadan doğrudan temin yönteminin kullanılmaya devam edilmesi halinde, ilgili kamu görevlileri, görevlerini kanuni düzenlemelere uygun yerine getirmemiş olacaklardır. Diğer yandan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde; doğrudan temin yönteminin kullanılmasına ilişkin olarak ihale yetkililerinin sorumlulukları ve görevlerini kanuni gereklere uygun olarak yerine getirmemeleri durumunda karşılaşılabilecek yaptırımlarla ilgili hükümler bulunmaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında 1.254.111,48 TL'lik mal alımı yapıldığı; mal alımları için bütçeye konan ödeneğin 1.920.597,21 TL ve %10'luk sınırın da 192.059,72 TL olduğu; yılsonu

itibariyle yasal sınırnın 1.062.051,76 TL aşıldığı;

687.817,33 TL'lik hizmet alımı yapıldığı; hizmet alımları için bütçeye konan ödeneğin 1.033.000,00 TL ve %10'luk sınırnın da 103.300,00 TL olduğu; yılsonu itibariyle yasal sınırnın 584.517,33 TL aşıldığı;

669.023,56TL'lik yapım işi yapıldığı; yapım işleri için bütçeye konan ödeneğin 3.733.371,56 TL ve %10'luk sınırnın da 373.337,16 TL olduğu; yılsonu itibariyle yasal sınırnın 295.686,40 TL aşıldığı; aşan kısımlar için ise Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin 2019 yılında pazarlık ve doğrudan temin usulleri ile yaptığı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, İdare bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin %10 olan tutarı toplamda, 1.942.255,49 TL aşılmıştır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin %10'unun aşılmaması için bundan soran dikkat edilerek gerekli önlemlerin alınacağı, beklenmedik ihtiyaçların oluşması nedeniyle de 2019 yılı limitlerinin aşıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; 4734 sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler içinde yapılan harcamaların yıllık toplamının, İdarenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi Kapsamında Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Sözleşme Düzenlenmemesi

Belli bir süreyi gerektiren doğrudan temin alımlarında sözleşme düzenlenmemiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.1.1.3'üncü maddesine göre: Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, doğrudan temin ile gerçekleştirilecek yapım işlerinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda sözleşme yapılması zorunlu tutulmuştur. Bu madde de sözleşmenin yapılması şartı işin niteliğine göre değişmektedir. İşin belili bir zaman diliminde yayılması sözleşme düzenlenmesi zorunluluğunun esas unsuru olmuştur. Belli bir süreyi gerektiren işlerin sağlıklı sonuçlandırılması için teminat alınması, cezai yaptırımlar öngörülmesi, kabul ile ilgili bir kısım prosedürler veya babul sonrası sorumluluklar getirilmesi gibi uygulamalar kamu kaynaklarının verimli kullanılması bakımından tercih edilmektedir. Dolayısıyla belli bir süreyi gerektiren işlerde sözleşme yapılması hem zorunludur hemde kamu menfaati açısından uygundur.

Aşağıdaki tabloda gösterilen alımlar belli bir süreyi gerektirmektedir. Ancak idare tarafından bu alımlar için sözleşme yapılmamıştır. Sözleşme ile tarafların hakları, yükümlülükleri ve sorumlulukları gibi bir çok husus yazılı kurallara bağlanmaktadır. Böylelikle taraflar arasında oluşabilecek hukuki ihtilafların ve mağduriyetlerin önüne geçilmektedir. İdarenin, doğrudan temin ile gerçekleştireceği yapım işlerinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda sözleşme yapılması kamu menfaati açısından uygun olacaktır.

Tablo 5: 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi Kapsamında Yatırım İzleme Müdürlüğü Tarafından Gerçekleştiren Bazı Yapım İşleri Listesi

Ödeme Emri Tarih ve Numarası	Alım Tarihi	İşin Konusu	Firma/Yüklenici	Sözleşme Durumu	KDV Hariç Tutar (TL)
19.11.2019 - 26	06.11.2019	Alt yapı onarım işi	B... İletişim	Yok	4.680,35
29.11.2019 - 41	28.11.2019	Kalorifer Tesisatı Onarım İşİ	B... S...	Yok	4.500,00
27.05.2019 - 41	27.05.2019	Bina Mekanik Tesisat Onarım İşİ	C... Mühendislik	Yok	5.000,00
29.11.2019 - 42	29.11.2019	Bina Eksiklikleri Giderilmesi İşİ	C... Mühendislik	Yok	9.700,00
21.11.2019 - 77	21.11.2019	Bina Onarım İşİ	Ç... Kardeşler	Yok	7.800,00
07.08.2019 - 141	06.08.2019	Lojman Dairesi Onarım İşİ	D... Havalandırma	Yok	17.200,00
28.05.2019 - 42	27.05.2019	Lojman Dairesi Onarım İşİ	D... Mühendislik	Yok	1.900,00
19.12.2019 - 119	19.12.2019	Asansör Bakım Onarım İşİ	D... Asansör	Yok	6.750,00
29.01.2019 - 39	29.01.2019	Binası Onarım İşİ	E... Tedavi Gayrimenkul	Yok	17.500,00
27.03.2019 - 279	27.03.2019	Oda bakım İşİ	E... Tedavi Gayrimenkul	Yok	25.500,00
21.11.2019 - 76	20.11.2019	Bina Onarım İşİ	E... Tedavi Gayrimenkul	Yok	32.000,00
27.03.2019 - 278	27.03.2019	Çevre Aydınlatması İşİ	E... Tedavi Gayrimenkul	Yok	44.766,50
10.09.2019 - 1	09.09.2019	Bina Onarım İşİ	E... Tedavi Gayrimenkul	Yok	47.500,00
10.09.2019 - 2	09.09.2019	Lojman Onarım İşİ	E... Tedavi Gayrimenkul	Yok	49.500,00
23.05.2019 - 32	23.05.2019	Bina Onarım İşİ	E... Plan Proje	Yok	14.950,00
4.03.2019 - 156	01.03.2019	Kalorifer Kazan Değişim İşİ	E... G...	Yok	30.000,00
23.12.2019 - 128	23.12.2019	Kazan Dairesi Bakım Onarım işi	E... ısı Sistemleri	Yok	12.500,00
30.05.2019 - 52	30.05.2019	Çeşitli Birimlerin Bakım Onarım işi	E... ısı Sistemleri	Yok	15.100,00
23.12.2019 - 129	23.12.2019	Lojman Tesisat Onarım işi	E... ısı Sistemleri	Yok	17.000,00
14.10.2019 - 1	14.10.2019	Bina Kazan Dairesi Onarım işi	E... ısı Sistemleri	Yok	21.000,00
16.07.2019 - 7	16.07.2019	Soğuk Hava Deposu Değişim işi	E... ısı Sistemleri	Yok	29.000,00

8.11.2019 - 9	07.11.2019	Bina Mekanik Onarım İşi	E... Isı Sistemleri	Yok	30.000,00
02.04.2019 - 311	01.04.2019	Binası Engelli Erişme bilirliği	E... Mühendislik	Yok	10.370,00
24.12.2019 - 140	24.12.2019	Telefon Santrali Değişim işi	G... Elektrik	Yok	7.129,60
24.05.2019 - 37	02.04.2019	Jeneratör yer Değişimi İşi	N... Jeneratör	Yok	37.942,67
29.11.2019 - 50	27.11.2019	Çatı Onarımı İşi	O... Ö...	Yok	4.500,00
					503.789,12

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından; alımların tek seferde yapılan alımlar olduğu, bu alımların Kamu İhale Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesine uygun olduğu, yapım işlerinde alımların bir seferde yapılmakta olduğu, tek seferlik alımlarda sözleşme düzenleme yetkisinin idareye bırakıldığı, bu nedenle sözleşme düzenlenmediği, bundan sonra doğrudan teminlerde sözleşme düzenleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; doğrudan temin ile gerçekleştirilecek yapım işlerinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda sözleşme yapılması hem kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını hemde kamu menfaatinin güvence altına alınmasını sağlayacaktır.

BULGU 6: İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatlardan Mevzuatta Öngörülen İki Yıllık Süreyi Dolduranların İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi

İdare tarafından mal, hizmet veya yapım işleri ihaleleri kapsamında alınan nakit teminatların Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda öngörülen iki yıllık süreyi doldurmuş olmasına rağmen, ilgisine iadesine veya hazineye gelir kaydına yönelik işlem yapılmamıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 14'üncü maddesinde göre nakit olarak alınan teminatların, mal ve hizmet alımlarında kabul tarihinde veya varsa garanti süresinin bitim tarihinde, yapım işlerinde ise kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından itibaren iki yıl içinde, İdarenin ilgilileri uyarmasına rağmen talep edilmeyenlerin, iki yıllık sürenin bitimi ile Hazineye gelir kaydı için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; iki yıllık süreyi doldurmuş olmasına rağmen 874.293,66 TL tutarındaki nakit teminatın idarenin mali tablolarında yer almaya devam ettiği ve bu teminatların ilgisine iadesine veya hazineye (İdare bütçesine) gelir kaydına yönelik herhangi bir işlemin yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine binaen, İdare tarafından;YİKOB'ların kurulması döneminde yaşanan sıkıntılardan dolayı söz konusu nakit teminatların muhataplarına ve ihale işlem dosyalarına ulaşmakta güçlüklerin yaşandığı; ancak mal, hizmet ve yapım işleri ihaleleri kapsamında alınan nakit teminatların iki yıllık süreyi doldurmuş olmasına rağmen ilgisine iadesine veya gelir kaydına yönelik işlem yapılmamış olanlar için 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında gerekli tespitlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; mal, hizmet ve yapım işleri ihaleleri kapsamında alınan nakit teminatlara ilişkin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu doğrultusunda işlem yapılması uygun olacaktır.

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>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetimlerinde bulgu konusu kontrol edilmiş olup benzer nitelikte bir bulgu görülmemiştir.
Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetimlerinde bulgu konusu kontrol edilmiş olup benzer nitelikte bir bulgu görülmemiştir.
İhale Dokümanı İçinde Yer Alan Belgelerin Uyumsuzluğu	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetimlerinde bulgu konusu kontrol

			edilmiş olup benzer nitelikte bir bulgu görülmemiştir.
Bazı Yapım İşlerinde Yüklenicinin İşini Özenle Yapma Borcunu Yerine Getirmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetimlerinde bulgu konusu kontrol edilmiş olup benzer nitelikte bir bulgu görülmemiştir.
Ertesi Yıl Bütçesinden Karşılanmak Üzere Yapılan Maaş ve Ücret Ödemeleri İçin Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetimlerinde bulgu konusu kontrol edilmiş olup benzer nitelikte bir bulgu görülmemiştir.
Haklar Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetimlerinde bulgu konusu kontrol edilmiş olup benzer nitelikte bir

			bulgu görülmemiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Payının Gelir Kaydedilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde 2 numaralı bulgu olarak yer almaktadır.
Kurumun Organize Sanayi Bölgelerine Ortaklığından Doğan Sermaye Paylarının Mali Tablolarda İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetimlerinde bulgu konusu kontrol edilmiş olup benzer nitelikte bir bulgu görülmemiştir.