



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**BURSA VALİLİĞİ YATIRIM
İZLEME VE KOORDİNASYON
BAŞKANLIĞI**

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020



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.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	45

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı	6
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı	6
Tablo 3: Yanlış Amortisman Oranı Uygulanan Hesaplar	15
Tablo 4: Gerekli Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulü ile İhale Edilen İşler	20
Tablo 5: Mükerrer KDV Kesintisi Yapılan İşler	35

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
EKAP	Elektronik Kamu Alım Platformu
KDV	Katma Değer Vergisi
KGYS	Kent Güvenliği ve Yönetim Sistemi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	Türk Lirası
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Bazı Duran Varlıklar İçin Amortismanın Eksik Hesaplanması
2. Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
3. Takipteki Alacaklar İçin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Kullanılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Gerekli Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulü İle İhale Yapılması
2. İçeriğinde Yapım İşi de Bulunan Doğrudan Teminle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
3. Kısmi Kabulü Yapılamayan Tesise Ait Binanın İşletmeye Açılması
4. Yaklaşık Maliyet Hesap Tablosu Yapılmadan İhaleye Çıkılması
5. Yapım İşlerinde Süre Uzatımı Verilen Durumda Revize İş Programı Yapılmaması
6. Yapım İşinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçelerin Yetersiz Olması
7. Hazineye Gelir Kaydedilmesi Gereken Nakit Teminatların Kurum Bütçesine Gelir Kaydedilmesi
8. Kamu İhale Kanunu'na Göre Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi
9. İhale Edilen Yapım İşinde Süre Uzatımı Verilen Hallerde All Risk Sigorta Süresinin Uzatılmaması
10. Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçesinde Yüzde İki'den Fazla Muafiyet Bulunması
11. Yeni Birim Fiyat Analizlerine Uygulanan Yerel Rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına Onaylatılmamış Olması
12. Enerji Müsaadesi Alınabilmesi İçin Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşlanması ve Söz Konusu Giderlerin Dağıtım Firmasından Talep Edilmemesi

13. Yükleniciler Tarafından Beyan Edilen KDV'nin Denetimler Sonucu Tespit Edilen Eksikliklere İlişkin Kesintiler Yapılırken Dikkate Alınmaması

14. Jeotermal Kaynaklar ile Doğal Mineralli Suları Kullanan Otel ve Tesislerden İdare Payının Alınmaması

15. Jeotermal Kaynaklarla İlgili İdare Paylarının Doğruluğunu ve Güvenilirliğini Tespit Edecek Bir Sistemin Olmaması

16. Banka Hesabı ve Verilen ekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Bulunması

17. YİKOB'ların Etkinliğini Olumsuz Yönde Etkileyen Yapısal Sorunların Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olarak yapılandırılmış kurumlardır.

2014 tarihli ve 6360 sayılı “On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve aynı Kanun’un 28’inci maddesiyle 1985 tarihli 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’a eklenmek üzere getirilen düzenlemeyle büyükşehir belediyelerinin bulunduğu bu illerde YİKOB’lar kurulmuştur.

YİKOB’lar, 2016 tarih ve 674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 35’inci maddesiyle 01.09.2016 tarihinden itibaren genel bütçe kapsamındaki idare statüsünden çıkarılarak, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareye dönüştürülmüştür.

2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 273’üncü maddesiyle nihai düzenlemesi yapılan YİKOB’ların, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olarak kurulduğu ifade edilmiş ve,

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu,
- Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi,
- İlin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi görevlerini gerçekleştireceği belirtilmiştir.

2014 tarihli YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik’in 5’inci maddesiyle YİKOB’ların görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

YİKOB'lar bünyesinde kurulan acil çağrı merkezlerinin işleyişine dair usul ve esaslar ise 2014 tarihli 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev v Çalışma Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

YİKOB'ların bütçelerinin hazırlanması, 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 esaslar, 2016 tarihli YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı belirtilerek, kamu yönetiminde mali yönetim ve kontrol düzenlemelerinin temel düzenleyicisi olan KMYKK ve bu çerçevede şekillenen alt mevzuata atıfta bulunulmuştur.

YİKOB'larda;

- Muhasebe ve raporlama işlemlerinde, 2014 tarihli Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) ve 2016 tarihli Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (MİBMY),
- Taşınır mallarına ilişkin işlemlerinde, 2006 tarihli Taşınır Mal Yönetmeliği,
- Mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin işlemlerinde, 2006 tarihli Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik,
- Yapılan harcamalara ilişkin belge düzenleme işlemlerinde 2007 tarihli Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.

YİKOB'lar, tüzelkişiliği kaldırılan İl özel idarelerinin bulunduğu illerde kurulduğundan ve kanunlarla Valilikler ve İl özel idareleri tarafından yürütüleceği belirtilen bazı görevleri yerine getirmek ve il özel idarelerine verilmiş hak yetkileri kullanmak üzere görevlendirildiklerinden bir yönüyle İçişleri Bakanlığı, Valilik Teşkilatı ve İl özel idarelerinin mevzuatıyla ilgilidirler. Yatırım izleme ve koordinasyon görevleri sebebiyle birçok farklı merkezi yönetim kuruluşunun üstlendiği görevleri yerel düzeyde yerine getirmekle görevli olduklarından o kuruluşların tabi olduğu mevzuatla da ilgilidirler.

Bu çerçevede İdarenin üstlendiği görevlerin yerine getirilmesinde tabi olduğu mevzuata aşağıda yer verilmiştir.

- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 3213 sayılı Maden Kanunu
- 5686 sayılı Jeotermal ve Doğal Mineralli Sular Kanunu
- 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu
- 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev Ve Çalışma Yönetmeliği
- Şehitlik Yönetmeliği
- 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle
- Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Taşınır Mal Yönetmeliği

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Valiye bağlı olarak kurulan özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının teşkilat yapısı 04.04.2014 tarih 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 3'üncü maddesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının sevk ve idaresini yapan başkanın vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısı olduğu ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik’in “*Teşkilat, Görev, Yetki ve Sorumluluklar*” başlıklı 4'üncü maddesinde başkanlıkların, Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünden oluşacağı belirtilmiştir. Aynı madde hükmünde, gerekli görülmesi halinde, başkanlık bünyesinde valinin onayıyla merkez veya ilçelerde geçici birimler kurulabilmesine de imkân tanınmıştır.

Yine aynı maddenin devamında, başkanlıkların personel ihtiyacının İçişleri Bakanlığı

kadrolarında görev yapan personelden karşılanacağı, Valinin yukarıda sayılan müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak oluşturulan teşkilat yapısında 90 memur, 17 sözleşmeli, 33 görevli personel ile 33 sürekli işçi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olmamakla birlikte, bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, 30.12.2016 tarih 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. Öte yandan Yönetmelik'in 19'uncu maddesine göre Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

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, TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi)'ye 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.

Başkanlık 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 düzeltmelerin 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.

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler, bu belgelerin şekil ve türleri 15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Bursa 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.

Başkanlığın 2019 yılı Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı ve gerçekleşme düzeyleri aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

Gider Türü	Bütçe Gideri (TL)	Gider Türünün Bütçe İçindeki Payı (%)
Personel Giderleri	22.988.287,17	11,97
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	4.885.684,66	2,54
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.158.242,62	3,21
Faiz Giderleri	0,00	0,00
Cari Transferler	19.009,03	0,01
Sermaye Giderleri	152.244.775,74	79,30
Sermaye Transferleri	2.674.879,10	1,39
Borç Verme	22.070,70	0,01
Bütçe Giderleri Toplamı	191.992.949,02	100,00%

Başkanlığın Bütçe Giderleri 191.992.949,02 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe Giderlerinin %11,97'si Personel Giderleri, %2,54'ü Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri, %3,21 Mal ve Hizmet Alımı Giderleri, %0,01', Cari Transfer Giderleri, %79,30'u Sermaye Giderleri, %1,39'u ise Sermaye Transferi Giderlerinden oluşmaktadır.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

Gelirin Türü	Bütçe Geliri (TL)	Gelir Türünün Net Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
Vergi Gelirleri	179.645,00	0,10%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	148.777,33	0,08%
Alınan Bağış ve Yrd. İle Özel Gelirler	32.372.306,59	17,53%
Diğer Gelirler	152.175.178,16	82,42%
Sermaye Gelirleri	-	-
Bütçe Gelirleri Toplamı	184.875.907,08	100,14%
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	251.196,84	0,14%
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	184.625.010,24	100,00%

Başkanlığın Bütçe Giderleri 184.625.010,24 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin % 0,10'u Vergi Gelirleri, %0,08'i Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, %17,53'ü Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler, %82,42'si ise, "YİKOB'lar Tarafından Yürütülecek

Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirler” kalemini içeren Diğer Gelirlerden oluşmaktadır. Başkanlığın 2019 yılı içerisinde Sermaye Geliri bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kurumun 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 yönetmelikte hüküm bulunmayan haller için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın geçerli olacağı belirtilmiştir.

Sözü edilen Yönetmelik, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının ilgili mevzuata ve uluslararası standartlara uygun olarak genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde bütçelerini hazırlamalarını 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, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planını kullanırlar.

Hesap planında yer almamakla birlikte Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Çerçeve Hesap Planında yer alan her hangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa yönetmelikteki 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 Başkanlık tarafından hazırlanması gereken mali tablolar belirlenmiştir

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esasların 8’inci

maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli
- 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 yansıtmışından 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

İç kontrol, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini teminen idare tarafından oluşturulan süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Kamu idarelerince iç kontrol sisteminde uygulanacak yöntem ve standartlar, 5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde yer alan hüküm uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığınca

belirlenecektir. Bu yetkiye istinaden İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu idareleri için iç kontrole ilişkin temel mevzuat yukarıdaki gibi olmakla birlikte, uygulamada, Bursa Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 5018 sayılı Kanun'un ekinde ki cetvellerde yer almaması nedeni ile Başkanlığın bu Kanun'un getirdiği iç kontrole ilişkin düzenlemelere tabi olmadığı yönünde bir görüş oluşmuştur. Başkanlığın mali iş ve işlemlerini düzenleyen mevzuatta da iç kontrole ilişkin hükümler bulunmaması nedeni ile Başkanlıkta 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü biçimde bir iç kontrol sistemi kurulmamıştır.

Ancak, YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde Yönetmelik'in amacı; ilgili mevzuata ve uluslararası standartlara uygun olarak genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının bütçelerinin hazırlanması, 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 belirlemek olarak ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in düzenleme amacı taşıdığı hususlardan bir tanesi olan "mali kaynakların yönetilmesi ve kontrolü" aynı zamanda iç kontrol sisteminin bileşenlerinden bir tanesidir. Kontrol faaliyetleri, halihazırda mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etki ve/veya ihtimalini azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm eylemlerdir. Yönetmelik incelendiğinde bu anlamda kontrol faaliyetlerine ilişkin düzenlemelerin mevcut olmadığı görülmektedir. Yönetmelik'in 19'uncu maddesi ile Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınması nedeni ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının 5018 sayılı Kanun'da ve ikincil mevzuatta yer alan iç kontrol düzenlemeleri kapsamında yer aldıkları, 5018 sayılı Kanun'un ve ilgili diğer mevzuatın öngördüğü biçimde bir iç kontrol sistemini kurmakla yükümlü oldukları düşünülmektedir.

Kurumda iç kontrol sistemi olmamakla beraber, yasal düzenlemeler ve standartlar çerçevesinde iç kontrole yönelik birtakım faaliyetlerden söz etmek mümkündür. Ancak iç kontrol faaliyetlerinin izlenmesi ve yönlendirilmesinde görevli bir yapı, birimler tarafından iç kontrol değerlendirme ve raporlama faaliyeti, alınması gereken önlemlere ilişkin uygulanan bir eylem planı söz konusu değildir.

Harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından, mali işlemlerin uygunluğunun kontrolüne ilişkin ön mali kontrol sistemi kurulması için herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Ön mali kontrol alanındaki 5018 ve ikincil mevzuat düzenlemelerine uygun olarak Kurumun ihtiyacına uygun bir yönerge ile ön mali kontrolün kapsamı belirlenmeli ve sistem işler hale getirilmelidir.

Kurumsal riskler ile iç kontrol risklerinin belirlenmesi ve risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmesine yönelik çalışma yapılmamıştır.

Faaliyet raporu hazırlanmamıştır. Ayrıca üst yönetici ve harcama birimleri tarafından imzalanmış bir iç kontrol güvence beyanı da bulunmamaktadır.

İş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İç Kontrol Rehberine göre, idarelerde faaliyetlere ait iş akış süreçleri yazılı olarak oluşturulmalıdır. İş akış süreçlerindeki imza ve onay mercileri belirlenmeli, personele duyurulmalıdır.

Yetki devirleri ve bunun sınırları yazılı olarak belirlenmemiştir. Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar ve sınırlar dâhilinde yazılı olarak ilgililere bildirilmelidir.

Yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini tam olarak yerine getirememektedir. Hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilmelidir. Personel sayısının yetersizliği nedeniyle görevler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanamadığı idarelerin yöneticileri risklerin farkında olmalı ve gerekli önlemleri almalıdır.

Kurum tarafından hizmet içi eğitim programları düzenlenmektedir. Ancak yapılan programların ihtiyaç analizine dayalı olarak yapılmadığı görülmektedir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre; her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmeli, bu ihtiyacı giderecek eğitim faaliyetleri her yıl planlanarak yürütülmeli ve gerektiğinde güncellenmelidir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir. Kamu İç Kontrol Rehberi'nde; Kamu yönetiminde yürütülen görevlerden bazılarının, diğer görevlerle kıyaslandığında, gerek doğası gerekse de idarenin itibarı, yolsuzluk riski, gizli bilgilerin açığa çıkarılması ve benzeri yönlerden çok daha büyük önem taşıdığı, bu yüzden kurumda hassas görevlerin belirlenmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Belirlenen kriterlere göre hassas görevler tespit edilmeli,

tanımlanan risklerin etkisini azaltmak için özel kontrol mekanizmaları (rotasyon, yedek personel görevlendirme vb.) geliştirilerek risk seviyesinde meydana gelen değişiklikler gözden geçirilmelidir.

Kurum'da iç denetim birimi bulunmamaktadır. Bu nedenle iç denetim ve raporlama faaliyeti söz konusu değildir.

Bu nedenlerle faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi, varlık ve kaynakların korunması, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulması, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesi amacıyla yasal düzenlemelerin öngördüğü biçimde bir iç kontrol ortamının geliştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, Başkanlığın yasal düzenlemelerin öngördüğü biçimde bir iç kontrol ortamını oluşturmasının önünde Başkanlıktan kaynaklanmayan bir takım yapısal sorunlar vardır. Bu sorunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Sayı ve Nitelik Bakımından Personel Yetersizliği

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in ilgili maddeleri ile Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanmakta olup, Vali, müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili kılınmıştır. Gerektiğinde, valinin onayıyla kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre her tür görevlendirme yapılması yoluyla personel ihtiyacı giderilmeye çalışılmaktadır. YİKOB'ların kendilerine özgü personel kadro cetveli bulunmamakta, yapılan görevlendirmelerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Bu nedenle çalışanların kurum aidiyeti ve kurumsal personel kültürü oluşmamıştır.

YİKOB'larda personel sayısı ve yetkinliğinin yetersiz oluşu yatırım harcamalarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve kontrolünde önemli zafiyetlerin oluşmasına yol açmaktadır. Tüm ilin merkezi yatırım harcamalarının izlenmesi ve takibi bu idarelere verilmiş olmasına rağmen, yeterli mesleki donanıma sahip personel ihtiyacının karşılanmamış oluşu, personel hizmetlerinde yetersizlikler yaratmaktadır. Yetersiz sayı ve vasıftaki mevcut personelle yürütülen işlerde eksiklik ve hata yapma riski yüksek olmakta yeterli iç kontrol süreçleri oluşturulmadığı için yapılan hataların tespiti ve düzeltilmesinde sorunlar yaşanmaktadır.

Özellikle yatırım ve hizmet alım süreçlerinde ihalelere ilişkin sıkıntılar bulunduğu; kontrol hizmetlerinin yetersizliği nedeniyle önemli hataların gözden kaçırıldığı görülmektedir.

Kurumsal İç Düzenlemelerin Yapılmaması

Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in ilgili maddelerinde yer alan hükümler gereği; bakanlıklar ve diğer tüm merkezi idare kuruluşları, illerde ihtiyaç duydukları her türlü ihtiyaçlarını(yatırım, yapım, bakım, onarım ile mal ve hizmet alımları) ödeneğini aktarmak şartıyla Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla gerçekleştirmektedirler.

Başkanlıkların görev, yetki ve sorumlulukları Yönetmelik'in 5'inci Maddesinde sayılarak, en son (ş) fıkrasında; "Başkanının verdiği diğer görevleri yapmak" denilerek YİKOB'lara sınırsız bir yetki ve görev verilmiş olmaktadır. Sınırları belirli olmayan bu yetki, ilde yer alan bakanlık taşra teşkilatlarının kendi yapabilecek işlerini dahi nitelikli ve yeterli sayıda personeli olmayan YİKOB'lara yaptırımlarının önünü açmaktadır.

Her ne kadar çalışma yönetmeliği ile ilgili müdürlükler kurulmuş ve görevler verilmiş olsa da bunların nasıl yerine getirileceğine dair ikincil düzenlemeler yapılmadığı ve yöntemler belirlenmediği için yeterli ve amaca uygun çalışmalar yapılamamaktadır. Birimler arasındaki görev örtüşmeleri de işin sahiplenilmesi ve yürütülmesinde aksaklık ve gecikmelere yol açmaktadır.

Örneğin, Strateji Ve Koordinasyon müdürlüğüne verilen;

'Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili raporları hazırlamak, bu raporları valinin değerlendirmesiyle birlikte takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu Bakanlığa göndermek,'

Görevinin nasıl bir yöntemle yerine getirileceği, hazırlanacak raporların içeriği, şekil ve usul esasları bulunmamaktadır. Söz konusu raporların içeriği ve hazırlanma rehberi olmadığı için bir sayfayı geçmeyen yüzeysel, göreceli çok genel değerlendirmeler yapılmakta ve değerlendirme sonuçları somut ve güvenilir kaynaklara dayandırılmamaktadır.

Rehberlik ve denetim müdürlüğüne verilen;

‘İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek, merkezi idarece yapılan her türlü yardım ve desteğin denetlenmesi ve izlenmesine’

İlişkin görevler de kurumsal teftiş/denetim rehberi hazırlanmadığı için hangi usul ve esaslar çerçevesinde, ne zaman ve nasıl yapılacağı belirlenmemiş olduğundan etkin bir şekilde yerine getirilememektedir.

Açıklanan nedenlerle Başkanlıklara verilen görevlerin verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlayacak ikincil düzenlemeler yapılarak Başkanlıkta görevlendirilen personelin görevlerinin etkinliğini ve kontrolünü sağlayacak kurumsal düzenlemelerin yapılmasına hız verilmelidir.

Yukarda yer alan sorunların çözüme kavuşturulması YİKOB’ların faaliyetlerini daha etkin bir şekilde sunmalarına; ilin ekonomik, kültürel ve sosyal gelişiminin hızlandırılmasına katkı sağlayacaktır. Bursa YİKOB olarak denetlenen idare bu sorunları fiilen yaşamakta ancak çözüm noktasında bu sorunları merkezi idareye ulaştırma dışında yapabilecekleri bir şey bulunmamaktadır. Dış denetim esnasında Bursa özelinde görülen fakat 30 ilin tamamında yer olan bu sıkıntıların çözümü için konunun rapora alınması zarureti değerlendirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, Merkezi idarenin uyumlaştırma, yönlendirme ve YİKOB’ların kuruluş gayelerini tam olarak yerine getirebilmesi için bu sorunları giderecek çözümler üretmesi gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa 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: Bazı Duran Varlıklar İçin Amortismanın Eksik Hesaplanması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına ait bazı duran varlıklar için amortisman oranlarının yanlış hesaplandığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-) başlıklı 202'nci maddesinde hesabın maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ifade edilmekte olup, amortisman oranları Muhasebat Genel Müdürlüğü 47 Sıra No'lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nde belirlenmiştir.

Tablo 3: Yanlış Amortisman Oranı Uygulanan Hesaplar

Hesap No			Hesabın Adı	Tutarı (TL)	Hesap No			Ayrılması Gereken Amortisman (%100) (TL)	Ayrılan Amortisman Tutarı (TL)	Fark (TL)
255	4	1	Yemek Hazırlama Ekipmanları	2.500,42	257	5	4	2.500,42	500,08	2.000,34
255	10	1	Güvenlik ve Koruma Amaçlı Araçlar	2.631,40	257	5	10	2.631,40	328,92	2.302,48
255	10	2	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	23.045,07	257	5	10	23.045,07	409,46	22.635,61
255	10	2	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	350.062,86	257	5	10	350.062,86	1.383,95	348.678,91
255	10	3	Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	66.008,10	257	5	10	66.008,10	141,60	65.866,50
255	10	3	Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	708,00	257	5	10	708,00	0,00	708,00
255	11	2	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	697,38	257	5	11	697,38	139,48	557,90
255	11	2	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	17.570,67	257	5	11	17.570,67	371,93	17.198,74
255	11	2	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	1.627,22	257	5	11	1.627,22	0,00	1.627,22
255	12	2	Büro Malzemeleri	53,10	257	5	12	53,10	0,00	53,10
255	12	2	Büro Malzemeleri	53,10	257	5	12	53,10	0,00	53,10
Toplam				464.957,32				464.957,32	3.275,42	461.681,90

Hal böyleyken, yukarıdaki tablodan da ayrıntıları anlaşılacağı üzere 461.681,90 TL tutarında eksik amortisman hesaplandığı tespit edilmiştir. Amortismanın eksik hesaplanmış olması mali tablolarda 630 Giderler hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar hesabının eksik görünmesine neden olmuştur.

Kurumun yukarıda yapılan değerlendirmelere ilişkin olarak gönderdiği düzeltme kayıtları üzerinde yapılan incelemede, düzeltme kayıtların 630 borç 257 alacak çalıştırılması yerine; 255 Demirbaşlar borç ve 257 Birikmiş Amortismanlar alacak çalıştırıldığından düzeltmenin doğru yapılmadığı anlaşılmıştır.

BULGU 2: Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Belediyelerce taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Kurum'a bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve bu payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre belediyelerin ve il özel idarelerin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca mükellefler adına tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde ayrıca "*Taşınmaz Kültür Varlıklarınının Korunmasına Katkı Payı*" tahakkuk ettirilmektedir. Yine aynı Kanun uyarınca, belediyece taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahakkuk ettirilen bu tutarlardan tahsil olunanların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Öte yandan, yapılan düzenleme ile il özel idaresi bulunmayan illerde tahsil edilen tutarların Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına gönderilmesi hükme bağlanmıştır. 6360 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde, 2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevlerin, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılacağı ve yürütüleceği düzenlenmiştir.

Bununla birlikte, Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığının 18.11.2016 tarih ve 2016/3 seri no'lu Tahsilat İç Genelgesinin 2'nci maddesinde; "*Yukarıda yer verilen hükümler gereğince, belediyeler tarafından tahsil edildiği halde süresinde YİKOB'a aktarılmayan*

taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının, genel bütçenin dışında özel bütçeli kamu tüzel kişisi olan YİKOB tarafından, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilerek kendi bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.” denilerek, belediyeler tarafından tahsil edilen ancak Başkanlıklara aktarılmamış söz konusu katkı paylarının YİKOB tarafından takip ve tahsil edilerek YİKOB hizmetleri için kullanılmasa dahi kendi bütçesine gelir kaydetmesi gerekliliği belirtilmiştir.

YİKOB'un tabii olduğu Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 86 ve 88'inci maddesine göre, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları 120-Gelirlerden Alacaklar hesabına borç, 600 Gelirler hesabına alacak kaydedilecek, bu hesapta kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilatlar ise bir taraftan 120-Gelirlerden Alacaklar hesabına alacak, diğer taraftan ilgili hazır değer hesabına borç kaydedilecektir. Dolayısıyla belediyelerden bildirimler geldiğinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 600 Gelirler Hesabının kullanılarak tahakkuk kaydının yapılması, söz konusu katkı payı banka hesabına yattığında ise gelen tutarların 102 Banka Hesabına alınması ve 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı'nın kapatılarak işlem yapılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede; belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Başkanlığa bildirilmesi sonrası muhasebe birimi tarafından yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, sadece söz konusu payların Kurum'un banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği görülmüştür. Bu durum ise 2019 yılı içerisinde tahakkuk eden 17.849.735,60 TL tutarındaki katkı payının 600-Gelirler hesabında, katkı payı tahakkuklarından tahsil edilmeyen 767.264,28 TL'nin ise 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabında raporlanmamasına neden olmuştur.

Kurum yukarıda yer açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmamasına gerekçe olarak, 2863 sayılı Kanun hükümlerine göre belediyeler tarafından tahsil edilen ve daha sonra Başkanlığa gönderilen taşınmaz kültür varlıkları katkı payının Başkanlık hizmetlerinde kullanılmaması nedeni ile faaliyet alacağı olarak değerlendirilmediğinden söz konusu katkı paylarına ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılmadığını belirtmiştir. Ancak, yukarıda yer verildiği üzere, 6360 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile, 2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi kapsamında İl Özel İdarelerince kullanılan hak ve yetkiler ile yürütülen görevlerin, İl Özel İdaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılacağı ve yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme ile katkı paylarının takip ve tahsili ile kullanımına ilişkin İl Özel İdaresi tarafından yürütülen görevler, İl özel İdaresinin bulunmadığı Bursa ilinde Başkanlığa verilmiş bulunmaktadır. Her ne kadar kamu idaresi, belediyeler

tarafından gönderilen katkı paylarının Başkanlık hizmetlerinde kullanılmadığını ifade etse de, bu tutarların dağıtımını ve kullanımına ilişkin görevler ilgili mevzuat çerçevesinde Başkanlık tarafından yürütülmektedir. Bu nedenle, Başkanlığın Kanunla kendisine verilmiş görevlerini yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlere kaynak oluşturan ve henüz tahsil edilmemiş tutarları faaliyet alacağı olarak değerlendirmesi ve buna göre muhasebe kayıtlarını yapması gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, tahakkuk ettirilen tutarların muhasebe işlemlerinin yapılması yasal bir zorunluluk olmakla birlikte, aynı zamanda Kurum'un alacaklarını sağlıklı bir şekilde takip etmesini, mali rapor ve tabloların doğru bilgi üretmesini sağlayacaktır.

BULGU 3: Takipteki Alacaklar İçin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Kullanılmaması

Kurum'un 2019 yılı mali tablo ve muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taşınmaz kültür varlıkları katkı paylarına ilişkin olarak takipteki alacaklar için 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 15'inci maddesi uyarınca Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemleri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılmaktadır.

Mahalli İdareler Muhasebe ve Bütçe Yönetmeliği'nin 89'uncu maddesi ile mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarların izlenmesi için 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının kullanılacağı hükme bağlanmıştır. Bu hesaba ilişkin işlemler ve hesabın işleyişi ise aynı Yönetmelik'in 90 ve 91'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre, tahakkuk ettirilmiş alacaklardan takibe alınanlar ilgili birim tarafından Muhasebe birimine bildirilecek, muhasebe birimi ise bildirilen bu tutarları 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç kaydedecektir.

Ancak yapılan incelemede, belediyelerce tahsil edilen 2019 öncesi döneme ait taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payından vadesi içinde Kurum'a aktarılmayan 9.634.762,69 TL bulunduğu, bu alacakların İller Bankası ve vergi dairelerine yazılarak takibe alındığı, ancak bunların yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca 121- Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Faaliyet alacakları hesaplarının kullanılması gerek varlık hesapları arasında yer alan alacakların ve gelirlerin takip edilmesi gerekse mali tabloların gerçek durumu yansıtması açısından önem arz etmektedir.

Kurum takipli alacaklarının muhasebe kaydına alınmamasına gerekçe olarak “Gelir Modülü” nün sağlıklı çalışmaması bu nedenle bahsi geçen hesabı kullanılmadığını belirtmiş ise de, söz konusu modüle işlerlik kazandırmak idarenin sorumluluğundadır.

Bu itibarla, yukarıda yapılan açıklamalar ve yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde takipli alacakların 121 Gelirden Takipli Alacaklar Hesabı’nda izlenerek mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Gerekli Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulü İle İhale Yapılması

Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen şartlar oluşmadan pazarlık usulü ile ihale yapıldığı görülmüştür.

YİKOB'ları da kapsamına alan ve yapılacak ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak ihale usulleri belirlenmiş, bunlardan açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulü olduğu ancak belirli şartların gerçekleşmesi halinde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği düzenlenmiştir.

Hangi hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılacağı ise anılan Kanun’un 21’inci maddesinde tek tek sayılmış, söz konusu maddenin birinci fıkrasının (c) beninde,

“Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması”

durumunda ihtiyacın pazarlıkla karşılanmasına imkân tanınmıştır. Buna göre, bu bent kapsamında pazarlık usulünün kullanılabilmesi için savunma ve güvenlikle ilgili özel bir durumun ortaya çıkması bunun üzerine de ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması gerekir.

Ancak yapılan incelemede, kent güvenliği yönetim sistemi bakım ve onarım işlerinin 2018 yılına kadar açık ihale usulü ile ihale edildiği, dolayısıyla bu işin Kurum için mutata bir hizmet alımı olduğu, aşağıda tabloda yer alan aynı nitelikte işlerin ise pazarlık usulü ile ihale edilerek gördürüldüğü anlaşılmıştır.

Tablo 4: Gerekli Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulü ile İhale Edilen İşler

İhale Numarası	İhale Adı	Sözleşme Bedeli (TL)
2018/128943	Bursa İli Karacabey İlçesi 1 Yıl Süreli KGYS Bakım-Onarım İşİ	350.000,00
2018/128378	Bursa İli İnegöl İlçesi 1 Yıl Süreli KGYS Bakım -Onarım İşİ	390.000,00
2018/127033	Bursa İli KGYS Sistemleri 6 Aylık Bakım Onarım İşİ	630.000,00

Yukarıda da değinildiği gibi, Kamu İhale Kanunu'na göre temel ihale usulü, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ki ihale usulüdür. Ancak, bu usullerden biri ile ihaleye çıkılamaması ve Kanun'da belirtilen özel durumların varlığı halinde pazarlık usulü kullanılabilir. Bu nedenle, savunma ve güvenlikle ilgili; beklenen, planlı, mutata olayların 21-c kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu kapsamda ihaleye çıkarken savunma ve güvenlikle ilgili beklenmeyen somut gerekçelerin ortaya konması gerekmektedir.

Bu itibarla, ihtiyaçların temininde, mevzuatta öngörülen düzenlemelere uygun işlem yapılması Kurum için bir zorunluluk olmasının yanında, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına katkı sunacaktır.

BULGU 2: İçeriğinde Yapım İşİ de Bulunan Doğrudan Teminle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

Bursa YİKOB idaresince doğrudan temin yöntemi ile yapılan ve içeriğinde yapım işİ de bulunan mal ve hizmet alımlarında yapım işİne ilişkin esasları düzenleyen sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin '4734 sayılı Kanunun 22/d bendi gereğince ihtiyaçların temini' başlıklı 22.5'inci maddesinin 22.5.1'inci fıkrası uyarınca; idarelerce, 4734 sayılı Kanunun 22/d bendinde belirtilen ve Kamu İhale Kurumunca her yıl güncellenen tutarları aşmayan mal ve hizmet alımları ve yapım işleri ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin mal ve hizmetlerin temin edilebilmektedir.

Doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte, ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususlar idarelerin takdirindedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin '*Doğrudan temine ilişkin açıklamalar*' üst başlıklı 22.1.1.3'üncü maddesi uyarınca; bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda alımların bir sözleşmeye bağlanmasının zorunludur. Ancak bir defada mahsus yapılacak alımlarda ise sözleşme yapılması idarelerin takdirine bırakılmıştır.

Bursa YİKOB 2019 yılı mal hizmet alımlarında; fiber hat taşıma işi, Ankara Yolu kamera noktası deplase projesi işi, KGYS sistem odası genişletme ve modernizasyon işi, trafik eğitim parkur yapımı zemin etüt raporlarının hazırlanması işi, asansör onarım işi gibi muhteviyatında yapım işi olan ve teknik bilgi ve yetkinlik gerektiren ve temini belli bir süreyi gerektiren doğrudan teminle yapılan alımlarda sözleşme yapılmadığı, bu nedenle işin makul bir süre ve standartta yapılmaması halinde idare haklarının ve kalite güvencesinin korunmasında olası risklerin kontrolünü sağlayacak bir düzenlemenin bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle yapım işini de kapsayan mal ve hizmet alımlarında; yapım işinin belli standartlarda ve süre dâhilinde yapılmasını garantiye alacak sözleşmelerin yapılmasının kamu kaynaklarının etkin kullanımını artıracığından, Başkanlığın bu tür alımlarda gereken hassasiyeti göstermesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kısmi Kabulü Yapılamayan Tesise Ait Binanın İşletmeye Açılması

Uludağ Polis Eğitim Merkezi Ve Kongre Merkezi Hizmet Binası Onarım ve Güçlendirme İşinde güçlendirme yapılan binaların kısmi kabulünün eksiklikler nedeniyle yapılamamasına rağmen söz konusu binanın bu bölümlerinin işletmeye açıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin Kısmi kabul yapılması başlıklı 14'üncü maddesinde kısmi kabulün yapılmasına yönelik düzenlemeler yapılmış buna göre kısmi kabul yapılabilme koşulları:

- Sözleşmede işin tamamlanmış ve müstakil kullanıma elverişli bölümleri için kısmi kabul yapılacağına yönelik düzenleme olması,

- Sözleşmesinde kısmi kabul yapılması öngörülmemekle birlikte, işin yürütülmesi sırasında önceden öngörülemeyen zorunlu nedenlerle ihtiyaç görülmesi durumunda tamamlanmış ve müstakil kullanıma elverişli bölümlerin bulunması olarak belirlenmiştir.

İnşaata devam etmekte olan “*Uludağ Polis Eğitim ve Kongre Merkezi Hizmet Binası*” ile ilgili olarak Bursa İl Emniyet Müdürlüğü tarafından Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilen 12.12.2019 tarihli yazıda “*Tesisin 15 Aralık tarihinde sezon açılışı yapılarak hizmet vermeye başlaması gerektiği*” bildirilmiş ve “*imalatların tamamlandığı kısımların hizmete alınması ve sözleşme gereği havanın fen noktasından çalışmaya elverişli olmadığı kış döneminin sonu olan 05.04.2020 tarihine kadar inşaata ara verilmesi için gerekli iş ve işlemlerin yapılması*” istenmiştir.

İmalatların tamamlandığı kısımların hizmete alınması maksadıyla, Bursa İl Emniyet Müdürlüğü'nün 12.12.2019 tarihli yazısına binaen kontrol teşkilatınca hazırlanan “*Yapım İşleri Kısmi Kabul Teklif Belgesi*”nde işin ön incelemesinin yapıldığı ve sözleşmesine uygun olarak eski bina ve ek binanın salon imalatlarının tamamlandığının ve kısmi kabule hazır olduğunun tespit edildiği belirtilmiştir.

Kontrol teşkilatınca hazırlanan “*Yapım İşleri Kısmi Kabul Teklif Belgesi*” üzerine Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından 18.12.2019 tarihli Olur ile “*Bursa İli Uludağ Polis Eğitim ve Kongre Merkezi Hizmet Binası Onarım ve Güçlendirme İşleri Kısmi Kabulü*” için Kısmi Kabul Komisyonu kurularak görevlendirme yapılmıştır. Ancak, söz konusu işe yönelik olarak inceleme yapılmış ve inşaat, elektrik ve mekanik eksikliklerine yönelik kısmi kabul tutanağı oluşturulmuş ve işin kısmi kabule hazır sayılmayacağı ifade edilmiştir.

Hal böyleyken söz konusu binanın ilgili kısımlarının kısmi kabulünün yapılamamasına rağmen işletmeye açıldığı tespit edilmiştir. Kısmi kabule hazır olmayan bir binanın işletmeye açılmasının ortaya çıkarabileceği muhtemel zararların göz önünde bulundurulması ve buna ilişkin bildirimlerin ilgili mercilere yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Yaklaşık Maliyet Hesap Tablosu Yapılmadan İhaleye Çıkılması

Bursa YİKOB idaresince ihale edilen bazı hizmet alımı işlerinde; alıma konu hizmetin gerektirdiği iş kalemleri /grupları ve miktarlarının ayrıntılı olarak içeren yaklaşık maliyet tablosu hazırlanmadan ihaleye çıktığı görülmüştür.

İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde belirlenen esas ve usullere göre ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu için KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplamalı ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde göstermelidir.

Anılan Yönetmelik'in 8.maddesine göre; idareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler. Bu amaçla, idare tarafından gerek duyulduğunda, aşağıda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde miktar araştırması da yapılabilir.

Yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde;

- a) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar,
- b) İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatlar,
- c) İlgili odalarca belirlenmiş fiyatlar,
- ç) İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadan yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar,
- d) İhale konusu işe ilişkin olarak Bütçe Uygulama Talimatlarında ve/veya Sağlık Uygulama Tebliği'nde yer alan fiyatlardan KDV veya farklı nitelikteki diğer giderler indirilmek suretiyle bulunan fiyatlar,

Esas alınır. İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyatların birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

Fiyat araştırması için yapılan çalışmalarda fiyat sorulacak kişi ve kuruluşlara yazılan yazıda fiyatı tespit edilecek iş grubu veya iş kaleminin ayrıntılı özelliklerine yer verilir. Fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulur ve fiyatlar KDV hariç istenir. İstenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturalar değerlendirmeye alınmaz ve buna ilişkin gerekçeler yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.

Özelliđi bulunan hizmet alımlarında; önceki yıllarda bitirilmiş benzer nitelikteki işlerde oluşan fiyatların piyasa fiyatları ile karşılaştırılması suretiyle bulunan fiyatlar veya benzer nitelikteki hizmetlerde uzmanlık ve deneyimini kanıtlamış kamu ve özel sektör kuruluşları ile gerçek kişilerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar kullanılabilir. Yapılan her türlü araştırmaya rağmen fiyatın tespit edilemediği veya tespit edilen fiyatların rayiçleri yansıtmadığının anlaşıldığı durumlarda; idarece re'sen fiyat belirlenir ve gerekçesi yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.

Bursa ili Kent Güvenlik Yönetim Sistemi (KGYS) projesi 12 ay süreli Cihaz Tamir ve Değişim Garantili Parçalı Bakım ve Onarım Hizmet Alımı işi kapsamında yukarıda açıklanan yaklaşık maliyet hesap esaslarına uyulmadan tek kümülatif bir toplam üzerinden ihaleye çıkıldığı ve işin X Ticaret A.Ş. ye verildiği görölmektedir.

Yaklaşık Maliyet hesaplanırken o işin maliyetine esas tüm unsurlar ayrı ayrı belirlenmeli; hepsine yönelik piyasa araştırması yapılmalıdır. İşin yapılması için gerekli araç, gereç, teknik donanım, nitelikli personel ihtiyacı gibi tüm bileşenler bazında yaklaşık maliyet hesap tablosu oluşturulması zorunludur. 4734 Sayılı Kanunu'nun 5'inci maddesine göre ihalede açıklık, şeffaflık, rekabet, hesap verebilirlik gibi ihale ilkelerinin ihlal edilmemesi için yaklaşık maliyet hazırlama sürecinin Kanun'un öngördüğü şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle Başkanlığın, gerçekçi ve tam rekabeti sağlayıcı bir ihale yaklaşımı sağlamak için, ihaleye çıkarken yaklaşık maliyeti, hizmet alımının maliyetine esas tüm unsurlarını ayrı ayrı içerecek şekilde hazırlanması için gereken hassasiyeti göstermesi gerekmektedir.

BULGU 5: Yapım İşlerinde Süre Uzatımı Verilen Durumda Revize İş Programı Yapılmaması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde süre uzatımı bulunmasına rağmen revize iş programı yapılmadığı görölmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin İşin Yürütülmesi başlıklı Beşinci Bölümünün "İş programı" başlıklı 17'nci maddesinin yedinci fıkrasında;

"İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması, ödenek dilim değişikliği yapılması, idarenin izniyle havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde çalışılması, yeni fiyat tespiti yapılması gibi durumlarda ve idarece gerekli

görülməsi kaydıyla yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır. Revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler uygulanır.” Denilmektedir.

Bu düzenlemeye göre yapım işinde süre uzatımı olduğu takdirde yüklenicinin yedi gün içinde revize iş programını düzenleyerek idareye sunması gerekmektedir.

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca gerçekleştirilen Gürsu İlkokulu İnşaatı Yapım İşinde süre uzatımı verilmesine rağmen revize iş programının düzenlenmediği tespit edilmiş olup, süre uzatımı olan yapım işlerinde revize iş programının da yapılarak İdareye sunulması gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçelerin Yetersiz Olması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca gerçekleştirilen bazı yapım işlerindeki iş artış gerekçe raporlarının yüzeysel ve yetersiz olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “*Temel ilkeler*” başlıklı 5'inci maddesinde;

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

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “*Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi*” başlıklı 24'üncü maddesinde;

“Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir.

...”

hükmü getirilmiştir.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesi'nin “Ataşmanlar ve İlgili Diğer Defterler” başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında;

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

Yukarda açıklanan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ilave işlerin aynı sözleşme kapsamında aynı yükleniciye yaptırılabilmesi için iş artışının başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkması, artışa konu işlerin yapılmasında zorunluluk bulunması, ilave işlerin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması ve yasal sınırlar dâhilindeki iş artışlarının işin tamamlanması amacıyla yaptırılması gerekmektedir. Ayrıca artışa konu imalatların gerçek miktarının belirlenmesi için ataşmanlarının olması zorunludur.

İş artış kararlarında, artışa konu olan işin yürürlükteki mevzuatta belirtilen kriterlere göre değerlendirilmesi, gerekçe raporlarının yeterli nitelikte açıklayıcı hazırlanarak keyfi değişikliklere gidilmemesi, yapım işinin sözleşmeye esas uygulama projeleri ve mahal listelerine göre gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Açıklanan yasal düzenlemelere göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler söz konusu olduğunda, iş artışına öngörülemeyen durumlar nedeniyle gitmek, ön şarttır. Bu öngörülemeyen durumların da gerekçe raporunda açıkça ve dayanaklarıyla birlikte açıklanması zaruridir. Zira vazgeçilen imalatların, yerine yapılacak imalatların ya da tamamen yeni imalatların hangi ihtiyaca binaen gerçekleştirileceğinin gerekçeli rapor ile izah edilmemesi, keyfi proje değişikliklerine yol açabileceği gibi, kaynakların verimli kullanılması ilkesine de aykırılık oluşturabilecektir.

Ancak Karacabey Sağlıklı Yaşam Merkezi Yapım İşi ile Nilüfer Fethiye Sağlıklı Yaşam

Merkezi İşi'ne ait iş artış gerekçeleri incelendiğinde gerekçe konusu işlerin çoğunun öngörülemeyen durumlar olmadığı ve artış gerekçelerinin genel itibariyle yüzeysel olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, iş artışına başvurulduğu durumlarda düzenlenecek gerekçe raporlarının gerçek durumu yansıtacak, detaylı, açık, anlaşılabilir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Hazineye Gelir Kaydedilmesi Gereken Nakit Teminatların Kurum Bütçesine Gelir Kaydedilmesi

İlgili mevzuatı gereğince Hazineye gelir kaydedilmek üzere ilgili kurumlara gönderilmesi gereken nakit teminatların İdare'nin bütçesine gelir kaydedildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 43'üncü maddesi uyarınca ihale üzerine kalan isteklilerin taahhütlerini sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirmesini sağlamak amacıyla ihale bedeli üzerinden %6 oranında kesin teminat alınmaktadır.

Alınan bu teminatların hangi şartlarda ve ne zaman iade edileceğine dair düzenlemeler ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 13'üncü maddesinde yapılmıştır. Aynı Kanun'un 14'üncü maddesinde ise iade edilmeyen teminatlara ilişkin olarak yapılacak işlemler belirlenmiş, yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektuplarının hükümsüz kalacağı ve bankasına iade edileceği, teminat mektubu dışındaki teminatların ise bu sürenin bitiminde Hazineye gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre madde hükmünde belirtilen sürelerden itibaren idarenin yazılı uyarısına rağmen iki yıl içinde talep edilmeyen teminat mektubu dışındaki teminatların Hazineye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Kurum tarafından, yazılı uyarı yapılmasına rağmen yukarıda belirtilen süre içerisinde ilgilileri tarafından talep edilmeyen teminatların tespit edildiği, ancak bu teminatların Hazineye gelir kaydedilmesi gerekirken Kurum'un bütçesine gelir kaydedildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca belirtilen süreler içerisinde ilgililer tarafından talep edilmeyen nakit teminatların Hazine'ye gelir kaydedilmek üzere ilgili kurumlara gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Kamu İhale Kanunu'na Göre Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi

Doğrudan temin ile yapılan satın alma işlemlerinin EKAP'a kaydedilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesi Kamu İhale Kurumu ile ilgili hükümleri düzenlemiştir. İlgili maddeye göre Kamu İhale Kurumu bu Kanun'da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili kılınmıştır.

Anılan maddede Kurumun görev ve yetkileri de sayılmıştır. Buna göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, yönetmelik ve tebliğler çıkarmak Kurumun görev ve yetkileri arasındadır.

Yine 4734 sayılı Kanun'da ihale ve diğer satın alma süreçlerinin yürütülmesi için Kamu İhale Kurumu tarafından oluşturulan EKAP'a ilişkin hükümler düzenlenmiştir. İlgili kanun maddesinde EKAP'ın kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin Kurum tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda değinilen görev ve yetkilere istinaden Kamu İhale Kurumu, satın alma işlemlerin uygulanmasına yönelik Kamu İhale Genel Tebliği'ni yayımlamıştır. Tebliğ'in "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2'nci maddesine göre doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerekmektedir.

EKAP üzerinden yapılan doğrudan temin işlem süreçlerinde idare kullanıcısı, kaydı yapılan satın alma işlemi ile ilgili hususları detayları ile EKAP'a kaydedebilmektedir. Doğrudan temin işleminin mal, hizmet veya yapım işi olarak türü ve 22'nci maddenin hangi bendi ile alım yapıldığı gibi bilgiler bu hususlar arasındadır.

Yapılan incelemelerde doğrudan temin ile yapılan satın alma işlemlerinin EKAP'a kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Ayrıca 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendinde bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir. İdarenin doğrudan teminleri EKAP'a kaydetmemesi,

mali yıl içerisinde Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılan toplam harcama tutarının EKAP verileri ile elde edilememesine sebep olmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, yukarıda belirtilen işlemin yapılmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 9: İhale Edilen Yapım İşinde Süre Uzatımı Verilen Hallerde All Risk Sigorta Süresinin Uzatılmaması

Bursa Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından ihale edilen yapım işlerinin bazılarında all risk sigortalarının sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olmadığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait tip sözleşmelerin "*İşin ve İş Yerinin Korunması ve Sigortalanması*" başlıklı 17.1 inci maddesinde, "*Yüklenicinin Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde "all risk" sigorta yaptırmak zorunda olduğu, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasında da, "Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur."* düzenlemeleri yapılmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının yapılması zorunlu olup, ödenen toplam hakediş bedellerinin öngörülen bedeli aşması halinde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

Örnekleme olarak seçilen Bursa Gürsu İlkokulu İnşaatı Yapım İşinde hakediş tutarlarının öngörülen bedeli aşması nedeniyle all risk sigorta bedelinin bu duruma uygun olarak revize edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçesinde Yüzde İki'den Fazla Muafiyet Bulunması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde, bütün riskler (all risk) sigorta poliçesinde yer alan bazı risk kalemlerine, % 2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinin 1’inci fıkrasında; “işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler) sigortasını yaptırmakla yükümlü olduğu” ifade edilmiş olup, aynı maddenin 3’üncü fıkrasının (a) bendinde, “Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2” olarak belirlenmiştir.

Örneklemler alınarak yapılan incelemede Keles Dedeler Köyü Camii Restorasyon Uygulama İnşaatı, Yıldırım Değirmenönü Ortaokulu, Nilüfer 112 Acil Sağlık Hizmetleri İstasyonu, Gürsu İlkokulu yapım işlerinde söz konusu oranın bazı kalemler için % 2’den fazla olarak belirlendiği görülmüştür.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının % 2’lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2 olmalıdır.

BULGU 11: Yeni Birim Fiyat Analizlerine Uygulanan Yerel Rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına Onaylatılmamış Olması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı yapım işlerinde, yeni fiyat oluşturulurken yerel rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması gerekirken onay olmaksızın fiyat tespiti yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 23’üncü maddesinde, yeni birim fiyatın tespitinde öncelik sırasına göre hangi analizlerin kullanılacağı ifade edilmiştir. Maddenin c bendinde ise analizlere öncelik sırası ile aşağıdaki rayiçler uygulanacağı ifade edilmektedir. Bu rayiçler sırası ile;

“1) Yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

2) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

3) İdarece kabul edilmek şartı ile uygulama ayına ait Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca onaylanmış yerel rayiçleri.”

Olarak ifade edilmektedir.

Bununla birlikte, Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde Faturaların rayice uygunluğunun onayının nasıl yapılması gerektiği açıklanmaktadır.

Yukarda açıklanan mevzuat hükümlerine göre, idarenin ihtiyaç duyduğu imalatların yukarıda belirtilen esaslar çerçevesinde yapılabileceği anlaşılmaktadır. Ancak uygulamada piyasadan teklif almak suretiyle yapılan fiyat araştırmalarında mevzuat hükümlerine uygun işlem yapılmadığı görülmüş olup, örneklem olarak seçilen Keles Dedeler Köyü Camii Restorasyon Uygulama İnşaatı ile Nilüfer Fethiye Sağlıklı Yaşam Merkezi işlerine ilişkin alınan fiyatların ilgili sanayi ticaret odasına onaylatılmamıştır. Yeni Birim Fiyat Analizlerine Uygulanan Yerel Rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına Onaylatılarak kullanılması yönündeki düzenlemelere uyulması sağlanmalıdır.

BULGU 12: Enerji Müsaadesi Alınabilmesi İçin Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması ve Söz Konusu Giderlerin Dağıtım Firmasından Talep Edilmemesi

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından ihale edilen anahtar teslim yapım işlerinde, enerji müsaadesi alınabilmesi için elektrik dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumları ve diğer ilk yatırım giderlerinin Kurum bütçesinden ödendiği, söz konusu giderlerin dağıtım firmasından talep edilmediği görülmüştür.

30.03.2013 tarih 28603 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3'üncü maddesinde dağıtım şirketi ve dağıtım tesisinin tanımı yapılmış olup, bu tanımlarda, enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin uhdesinde olduğu ifade edilmiştir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin “Dağıtım Tesisleri” başlıklı 15'inci maddesinde; “Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dahil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım

tesisidir” denilmektedir.

Ayrıca Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin “*Bağlantı Görüşü*” başlıklı 10/A maddesinde;

“(1) Gerçek veya tüzel kişilerin, dağıtım sistemine bağlantı talebinin dağıtım şirketi tarafından bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılanması esastır.

(2) Bağlantı için yapılan başvuru, dağıtım şirketi tarafından, 4 üncü madde ile bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde dağıtım sisteminin mevcut durumuna göre genişleme yatırımı veya yeni yatırımın gerekli olması hususları da dikkate alınarak değerlendirilir.

...

b) Başvuru sahibinin, bağlantı görüşünde yer verilen öngörülen bağlantı süresine/tarihine itiraz hakkı saklı olup, bu konuda Kuruma başvuru yapılabilir. Başvuru, bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde Kurum tarafından değerlendirilir. Dağıtım şirketi tarafından verilen görüşe ilişkin gerekçelerin Kurum tarafından uygun görülmemesi halinde, Kurumun belirleyeceği sürede bağlantı yapılır.

c) Başvuru sahibinin (b) bendi kapsamında haksız bulunması veya bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde gerekli yatırım 21 inci madde kapsamında başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir.” denilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “*Bağlantı Hattı*” başlıklı 10/B maddesinde ise; “*Kullanıcının bağlantısı için gerekli olmakla birlikte bağlantı hattı dışında kalan dağıtım tesisi kapsamındaki tesisler dağıtım şirketlerince tesis edilir. Bu kapsamdaki tesisler için 21 inci madde çerçevesinde işlem yapılabilir*” denilmektedir.

Bahsi geçen Yönetmelik'in “*Dağıtım Varlıkları*” başlıklı 21'inci maddesinde;

“(1) Üretim ve tüketim tesislerinin dağıtım sistemine bağlanabilmesi veya dağıtım sistemine bağlı üretim ve tüketim tesislerinin güç artışı taleplerinin karşılanabilmesi için, sistem kullanımı açısından kapasitenin yetersiz olması nedeniyle, genişleme yatırımı veya yeni yatırım yapılmasının gerekli olduğu hallerde, söz konusu yatırım dağıtım şirketi adına, bağlantı yapmak isteyen veya güç artışı talep eden gerçek veya tüzel kişi tarafından ilgili mevzuat

kapsamındaki teknik standartlar sağlanarak yapılabilir veya finanse edilebilir.

(2) Başvuru sahibinin gerekli dağıtım şebekesinin yapımını üstlenmeyi tercih etmesi durumunda; dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Bu durumda söz konusu dağıtım tesisinin projesinin hazırlanması başvuru sahibinin sorumluluğunda olup, projenin hazırlanabilmesine ilişkin etüt için gerekli olan tüm bilgiler dağıtım şirketi tarafından sağlanır. Finansman yönteminde ise dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında tesis edilecek dağıtım varlıklarının maliyetinin finanse edilmesine ilişkin koşullarının yer aldığı bir sözleşme imzalanır. Bu yöntemde proje hazırlama sorumluluğu dağıtım şirketine aittir.

(3) Bu durumda gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla oniki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhataba ulaşamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırılarak ödenir. Dağıtım tesisinin geçici kabulünün, dağıtım şirketinin bağlantıyı karşılayabileceğini öngördüğü tarihten sonra yapılması halinde ödeme geçici kabulün yapıldığı tarihi takip eden yıl içerisinde söz konusu dağıtım tesisinin bulunduğu yerlere ilişkin kullanım haklarının, geri ödemenin yapılacağı yıla kadar TEDAŞ adına temin edilememiş olması halinde ise ödeme, bu hakların tamamının TEDAŞ adına temin edildiği yılı takip eden yıl içerisinde yapılır. Dağıtım şirketi ilgili dağıtım tesisini, varlık kayıtlarına ödemenin yapıldığı tarihte ekler.

...

(5) Bu madde hükümleri uyarınca yapılan dağıtım tesisinin geçici kabulünün yapıldığı ayı takip eden aydan itibaren, geri ödemenin yapılacağı ilk taksit tarihine kadar geri ödemesi yapılmamış tutar Tüketici Fiyat Endeksi oranında güncellenir. Vadesinde geri ödemesi yapılmamış taksitlere ilişkin tutara, vade tarihinden itibaren 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre belirlenen kanuni faiz oranı uygulanır.”

denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, elektrik enerjisinin dağıtım sistemine bağlantısına ilişkin yatırımın, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi tarafından karşılanması esastır. Ancak, mevcut durum çerçevesinde genişleme yatırımı veya yeni yatırımın söz konusu olması

halinde talep sahibince dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiye bağlantı talebinin karşılanabileceği makul süre sorulur. Başvuru sahibi tarafından sürenin uzun bulunması halinde gerekli yatırım, başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir. Bu durumda, mülkiyet ve kullanım hakları ile finansman koşullarının yer aldığı bağlantı anlaşması ve tesis yapım anlaşmasının imzalanması gerekmektedir. Yönetmelik hükümlerine göre yapılan harcamanın, dağıtım şirketi tarafından ilgili yatırımın yapılacağı yıl içinde en fazla 12 eşit taksitle yatırımı yapan gerçek veya tüzel kişiye ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, yapılan harcamanın geçici kabulü takip eden aydan ilk taksit ayına kadar Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) oranında güncellenmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin uhdesinde olmasına rağmen dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi adına bu yatırımın yapılması mevzuata göre mümkündür. Ancak, bu durum istisnadır ve yukarıda açıklanan şartların gerçekleşmesi halinde yapılma imkânı vardır.

İdare bütçesinden anahtar teslim proje kapsamında ihale edilerek veya iş artışı kapsamında yapılan ve binalara enerji alınabilmesi için gerekli olan trafoların, ilgili dağıtım şirketince karşılanması gerekmesine rağmen, dağıtım şirketinin ilgili yatırımı daha sonraki yıllarda gerçekleştirebileceğini bildirmesi sonucu, söz konusu trafo bedelleri İdare tarafından söz konusu yapım işlerinin projelerine ve yaklaşık maliyetlerine dahil edilmek suretiyle karşılanmış ve düzenlenen hakedişler ile de müteahhitlere ödeme yapılmıştır. Ancak, mevzuatın öngördüğü herhangi bir bağlantı anlaşması veya tesis yapım anlaşması yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum bütçesinden ödenen ve dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumları ile diğer ilk yatırım giderlerinin ilgili dağıtım şirketince karşılanması gerekmekte olup, Başkanlığın söz konusu ödemelere ilişkin tahsilat sürecini takip ederek tahsilatı sağlayacak girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 13: Yükleniciler Tarafından Beyan Edilen KDV'nin Denetimler Sonucu Tespit Edilen Eksikliklere İlişkin Kesintiler Yapılırken Dikkate Alınmaması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Birimince gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin yapılan inceleme ve denetimler sonucu tespit edilen eksikliklere ilişkin kesintiler yapılırken yüklenicilerin daha önce aldıkları hakediş ödemeleri içerisinde yer alan katma değer vergisi ödemesini ilgili vergi dairesine beyan etmiş olmalarına rağmen kesintilerde bu yatırılan

KDV ödemelerinin dikkate alınmadığı dolayısıyla mükerrer KDV kesintisi yapıldığı görülmüştür.

Yapım işleri Şartnamesinin “*Geçici hakediş raporları*” başlıklı 39’uncu maddesinin (f) bendinde, hakedişler üzerinde yapılacak ilaveler, kesintilere ilişkin hükümler yer almaktadır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun “*Beyanname verme zamanı*” başlıklı 41’inci maddesinin ilk fıkrasında; Katma Değer Vergisi beyannamelerinin, vergilendirme dönemini takibeden ayın yirmidördüncü günü akşamına kadar ilgili vergi dairesine mükellefleri tarafından yatırılması gerektiği ifade edilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre ilgili mevzuata göre hesaplanacak hakediş ödemelerine katma değer vergisi eklenerek ödeme işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca yüklenici firma söz konusu ödemeye ilişkin katma değer vergisini ilgili vergi dairesine bildirmekle yükümlüdür.

Hal böyleyken, denetimler esnasında yapım işlerine ilişkin herhangi bir eksikliğin ortaya çıkması durumunda bu eksikliğe ilişkin tutara katma değer vergisi eklenerek kesinti yapılmaktadır. Ancak bu eksikliğe ilişkin katma değer vergisi hakediş ödendikten sonra tam olarak Vergi Dairesine beyan edilmişse bu tutar içerisinde kesintiye ilişkin katma değer vergisi tutarı da yer almakta; dolayısıyla yüklenicilerden mükerrer katma değer vergisi tahsil edilmektedir.

Tablo 5: Mükerrer KDV Kesintisi Yapılan İşler

İşin Adı	Toplam Kesinti (TL)	Kesilmesi Gereken (TL)	KDV Farkı (TL)
Bursa Özlüce Kampüs Meslek Lisesi Yapım İşİ	68.410,70	61.107,76	7.332,94
Bursa Nilüfer İmam Hatip Lisesi ve Pansiyon İnşaatı	64.531,29	54.687,53	9.843,76
Bursa Demirtaş Anaokulu İnşaatı	12.917,91	11.472,39	1.445,52
Bursa Demirtaş Dumlupınar İlkokulu İnşaatı	39.354,86	34.951,03	4.403,83

Ayrıntısı yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, 2019 yılı denetimlerinde imalat eksiklikleri nedeniyle kesintisi gerçekleştirilen işlere ilişkin KDV kesintisinin mükerrer olduğu görülmüştür. Söz konusu kesintiler gerçekleştirilirken yüklenicinin ilgili hakediş ödemesinde yer alan KDV’nin Vergi Dairesine beyanı kontrol edildikten sonra kesintinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Jeotermal Kaynaklar ile Doğal Mineralli Suları Kullanan Otel ve Tesislerden İdare Payının Alınmaması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğüne, jeotermal kaynaklar ile doğal mineralli suları kullanan otel ve tesislerden idare payının alınmadığı tespit edilmiştir.

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nun "*Devir, sicil, ihale, harç, teminat ve idare payı*" başlıklı 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasının e) bendinde;

"İdare payı: Akışkanın doğrudan ve/veya dolaylı kullanıldığı tesislerin gayrisafi hasılatının % 1'i tutarında idare payı, her yıl Haziran ayı sonuna kadar idareye ödenir. Tahsil edilen tutarın beşte biri, idare tarafından, kaynağın bulunduğu belediye veya köy tüzel kişiliğine bir ay içerisinde ödenir" denilmektedir.

Aynı Kanun'un Tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinde "*Gayrisafi hasılat*";

"İşletmenin toplam yıllık cirosu olup, işletmelere ait tahakkuk eden her türlü mal ve hizmet satış bedelleri, faizler ile yapılan kiralama ve diğer gelirlerin dahil olduğu miktarı" şeklinde tanımlanmıştır.

11.12.2007 tarih ve 26727 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin "*İdare payı*" başlıklı 20'nci maddesinde;

"Jeotermal kaynakların konut, iş yeri, balıkçılık, sera, kaplıca, termal kür merkezi gibi, ısıtma ve diğer amaçlı doğrudan kullanıldığı alanlar ve/veya dolaylı olarak yararlandığı elektrik enerjisi üretimi, kuru buz, mineral tuz eldesi, kurutma, soğutma gibi durumlarda ruhsat sahibinin ve/veya sözleşmeler yoluyla kaynağı kullanan gerçek ve tüzel kişilere ait işletme ve tesislerin kaynaklarla ilgili bir önceki yılın gayrisafi hasılat bilançosunun mart ayı sonuna kadar idareye verilmesi zorunludur. (Ek cümle:RG-24/9/2013-28775) İdareye bildirilen gayrisafi hasılatın %1'i tutarında idare payı alınır. Bu pay, her yıl Haziran ayı sonuna kadar İdareye ödenir. Tahsil edilen tutarın beşte biri, kaynağın sınırları içinde bulunduğu belediye veya ilgili köy tüzel kişiliğine bir ay içinde İdare tarafından ödenir. Doğal mineralli sular ile Kanuna tabi gazların da doğrudan ve/veya dolaylı olarak kullanıldığı tesislerden elde edilen gayrisafi hasılatın % 1'i tutarında idare payı alınır."

hükmü ile jeotermal kaynakların, doğal mineralli sular ile Kanun'a tabi gazların

doğrudan veya dolaylı olarak kullanıldığı tesislerde, ruhsat sahibinin ve/veya sözleşmeler yoluyla kaynağı kullanan gerçek ve tüzel kişilere ait işletme ve tesislerin kaynaklarla ilgili tüm faaliyetlerinden elde edilen yıllık toplam cirosunu gösteren “gayrisafi hasılat bilançosunun” İdareye verilmesi ve belirlenen tutar üzerinden idare payının hesaplanarak ödenmesi öngörülmüştür.

Sonuç itibariyle, ilgili jeotermal kaynağı/akışkanı kullanan gerek işletme ruhsat sahipleri ve gerekse sözleşmeler yoluyla kullanan kiracılara ait tesislerde (Kamu kurum ve kuruluşları dahil) kaynaklarla ilgili olarak yürütülen her türlü faaliyet sonucunda elde edilen gayrisafi hasılat üzerinden % 1 oranında idare payı hesaplanarak İdareye belirlenen zamanda ödenmesi zorunlu olup, söz konusu idare payının bazı tesisler için ödenmediği tespit edilmiştir.

BULGU 15: Jeotermal Kaynaklarla İlgili İdare Paylarının Doğruluğunu ve Güvenilirliğini Tespit Edecek Bir Sistemin Olmaması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında jeotermal kaynaklarla ilgili ruhsat sahibi veya kaynağı kullanan gerçek veya tüzel kişilerin göndermiş olduğu bir önceki yıla ait gayrisafi hasılatını gösterir belgelerin doğruluğunu tespit edecek bir sistemin olmadığı görülmüştür.

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nun 10'uncu maddesinde idare payı düzenlenmiş olup, kaynaklardan elde edilen su, gaz ve buharın doğrudan ve/veya dolaylı kullanıldığı tesislerin gayrisafi hasılatının %1'inin idare payı olarak, her yıl Haziran ayı sonuna kadar idareye ödenmesi hüküm altına alınmıştır.

İdare ve idare payı kavramlarına ilişkin detaylı düzenlemeler ise 5686 sayılı Kanun'un 20'inci maddesine dayanılarak çıkarılan Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde yapılmıştır.

Buna göre idare payı, akışkanın doğrudan ve/veya dolaylı kullanıldığı, işletme ruhsat sahibine ait işletmenin ve ilaveten kira sözleşmesi ile bir bedel karşılığında faaliyet gösteren tesislerin kaynaklarla ilgili gayrisafi hâsılatının % 1'i tutarında her yıl Haziran ayı sonuna kadar ruhsat sahibi ve/veya sözleşmeler yoluyla kaynağı kullanan gerçek ve tüzel kişilerce idareye ödenen payı ifade etmektedir. Yine aynı madde de idare kavramı açıklanmış olup, idarenin, il özel idarelerini, büyükşehir belediyesi bulunan illerde valilik yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarını ifade ettiği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "İdare payı" 20'nci maddesinde ise, idare payının hesaplanmasına ve ödenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiş, bu alanda faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişinin bu kaynaklara ait işletme ve tesislere ilişkin bir önceki yıla ait gayrisafi hasılatını gösterir belgeyi mart ayı sonuna kadar idareye vermesi ve söz konusu belgede yer alan gayrisafi hasılatın %1'inin haziran ayı sonuna kadar idareye ödemesi hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerine göre ruhsat sahibi veya kaynağı kullanan gerçek veya tüzel kişi bir önceki yıla ait gayrisafi hasılatını gösterir belgeyi mart ayı sonuna kadar idareye vermek ve bu belgedeki tutarın %1'ini haziran ayı sonuna kadar idareye ödemek durumundadır. Bu kapsamda idarenin ve dolayısıyla idare yetkililerinin jeotermal kaynağın yıllık gayrisafi hasılatına ilişkin kaynak sahibinin vereceği belgeden başka bir dayanağı bulunmamaktadır. Söz konusu durumda gerçekte gayrisafi hasılatı daha fazla olan gerçek veya tüzel kişilerin söz konusu gayrisafi hasılatı düşük tutarda beyan etmeleri, düşük tutarda idare payı ödemesine sebep olacaktır.

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nda bahsi geçen idare payına ilişkin işlemler Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları tarafından yerine getirilmektedir. Jeotermal kaynaklarla ilgili ruhsat sahibi veya kaynağı kullanan gerçek veya tüzel kişilerin göndermiş olduğu bir önceki yıla ait gayrisafi hasılatını gösterir belgelerin doğruluğunu temin için vergi dairesi başkanlıkları ile ortak bir sistem kurularak mali bilgilerin kontrolünün sağlanabileceği, vergi dairelerinden gelen mali bilgiler ile bir kamu geliri olan idare payının matrahının ve ödenecek tutarının daha doğru belirlenebileceği düşünülmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, jeotermal kaynaklarla ilgili olarak alınan idare payının doğruluğu ve güvenilirliğini temin edecek bir sistemin kurulması uygun olacaktır.

BULGU 16: Banka Hesabı ve Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Bulunması

102-Banka Hesabı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesaplarının mevzuata uygun biçimde kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Banka Hesabının niteliğini düzenleyen 55'inci maddesinde, bu hesabın, kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı düzenlenmiştir. Yine aynı Yönetmelik'in bu hesabın işleyişini

düzenleyen 57'inci maddesinde ise, bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarları bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu Yönetmelik'in 58'inci maddesinde ise 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı'nın niteliği düzenlenmiş, bu hesabın, kurumun bankadan çekle veya gönderme emri ile yaptıracağı ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir. Aynı Yönetmelik'in bu hesabın işleyişini düzenleyen 60'ıncı maddesinde ise düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen paraların bu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, Kurum'a ait banka hesaplarından herhangi bir para çıkışının yapılabilmesi için çek ve gönderme emri düzenlenmesi, düzenlenen çek ve gönderme emirlerinin banka tarafından tahsil edildiği anlaşıldığında ise 102-Banka Hesabına alacak, 103 Verilen Çekler Hesabına borç kaydı yapılması gerekmektedir. Banka hesaplarından hangi nedenle olursa olsun para çıkışı yapıldığında yukarıdaki muhasebe kaydının yapılması Yönetmelik'in amir hükmü olduğuna göre her işlemde bahsedilen muhasebe kaydının yapılması gerekmektedir. Bu işlemin doğal sonucu ise yılsonu mizanında 102-Banka Hesabına yapılan toplam alacak kaydı tutarı ile 103 Hesabına yapılan toplam borç kaydı tutarının eşit olmasıdır.

Ancak Kurum'un 2019 yılı mizanı incelendiğinde, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borç toplamı ile 102 Banka Hesabı alacak toplamının birbirine eşit olmadığı, 102 hesabına yapılan alacak kaydı toplamının 776.958.181,33 TL, 103 hesabına yapılan borç kaydının toplam 233.694.390,78 TL olduğu görülmüştür. Söz konusu farklılık, banka hesapları arasındaki virman işlemlerinin, 103 ve 108 numaralı hesaplar kullanılmadan, doğrudan 102 Banka Hesabının vadesiz ve vadeli alt hesapları arasında aktarma yapılması suretiyle gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır. Bu eşitliğin sağlanmamış olması ise, banka ve çek hesabına ilişkin muhasebe kayıtlarının ilgili mevzuata uygun olarak tam ve zamanında yapılmadığını göstermektedir.

BULGU 17: Yikobların Etkinliğini Olumsuz Yönde Etkileyen Yapısal Sorunların Olması

Bursa Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2019 yılı denetiminde, kamu mali yönetimi ve kontrol esaslarına tam olarak uyulmadığı, merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak; kaynakların yerinde kullanılması, hizmetlerin etkinliği ve verimliliğini artırma, hizmet aksamalarını önlemede önemli sorunların olduğu görülmüştür.

Aşağıda zikredilecek olan bu sorunlar sadece Bursa ili için değil; Türkiye genelinde 30 ilde kurulan tüm Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarında yaşanan ortak sorunlar niteliğindedir.

1-5018 Sayılı Kanun'un İlgili Cetvelinde Yer Almaması

6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir sayısı 30'a yükseltilmiş ve büyükşehirlerdeki İl Özel İdareleri kaldırılmış ve boşalan yeri doldurabilmek adına "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" (YİKOB) oluşturulmuştur.

YİKOB; 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 kurulmuştur (3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 28/A maddesi). YİKOB valiliğe bağlı ve vali başkanlığında çalışacak yeni bir merkezi yönetim birimi olarak oluşturulmuştur. 1 Eylül 2016'da Kanun'da yapılan düzenlemeyle kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir idareye dönüştürülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 3. maddesinde il özel idaresi;

"İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzelkişisi"

olarak tanımlanmaktadır. Yine aynı Kanun'un 4.maddesinde;

“il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer”

denilmektedir. 5302 sayılı Kanun’da yer alan bu amir hüküm nedeniyle bir il kaldırılmadığı sürece özel idare olma niteliğinin kalkması mümkün görülmemektedir.

6360 sayılı Kanun’un 1/5 maddesinde yer alan;

‘Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.’

Hükmü ile aynı maddede sayılan 30 ildeki il özel idaresinin kaldırılmasına ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Ancak bu düzenleme, 5302 sayılı Kanun’da yer alan *“il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer”* maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle bu illerdeki özel idarelerin hukuki açıdan özel idare niteliğinin ortadan kalktığı söylenemez.

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde *“kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir”* denmekte ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulmasına imkân tanımaktadır; ancak hem 5302 sayılı Kanun’un 4. maddesi hem de 1982 Anayasası’nın 10. maddesi dikkate alındığında; 30 ilde il özel idaresinin kaldırılması Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. 51 ilde il özel idaresi mevcudiyetini korurken; 30 ilde il özel idaresi kaldırılması durumu, 1982 Anayasasının 10. Maddesindeki kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık taşımaktadır. Bu maddeye göre devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun hareket etmek zorundadır.

Tüm bu nedenlerle genel yönetim içerisinde olan YİKOB’lar 5018 Sayılı Kanun’a tabi merkezi yönetime (İç İşleri Bakanlığına) bağlı bir kamu idaresidir. Görevlerini yürütürken bu kanunla getirilen kamu yönetimi ve kontrol esaslarına uymakla mükelleftirler.

Nitekim Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği’nin Yönetmelikte hüküm bulunmayan hususlar başlıklı 19. Maddesinde;

‘Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır.’

Denilmek suretiyle söz konusu Yönetmelik’te hüküm bulunmayan konularda 5018 Sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelere uyulması esası getirilmiştir. Buna göre YİKOB’lar

5018 kapsamına dâhil olan özel bütçeli kamu tüzel kişiliğini haiz kamu idareleridir. Bu nedenle kamu kaynağının kullanılmasına ilişkin esaslar, hesap verme sorumluluğu, faaliyet raporları, İç kontrol sistemi ve dış denetim alanlarında bu Kanun'da yapılan düzenlemeler YİKOB'lar için de geçerli olmaktadır.

Ancak hâlihazırda yapılan yasal düzenlemelere göre 5018 Sayılı Kanun'a ekli cetvellerde sayılmayan YİKOB'lar arasında 5018 sayılı Kanun'a tabi olup olmama noktasında fikir ayrılıkları olduğu ve uygulamalarda farklılıklar bulunduğu görülmektedir. Bu nedenlerle:

- Stratejik planlama yapılmadığı
- Performans programı oluşturulmadığı
- Faaliyet raporu hazırlanmadığı
- İç kontrol Sistemi kurulmadığı

Görülmektedir. Ayrıca yine aynı gerekçe ile bütçe, bilanço, finansman ve muhasebe işlemlerini yürüten muhasebe yetkilisine muhasebe yetkilisi sertifikası verilmediği anlaşılmaktadır. Yaptıkları iş bakımından diğer kamu idarelerindeki muhasebe yetkililerinden hiçbir farkı olmayan bu kişilere muhasebe yetkilisi sertifikası verilmemesi hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmamaktadır.

2-YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik Hakkında Sayıştay Görüşü Alınmamış Olması

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik uygulamaya geçmeden önce Maliye Bakanlığı ve Sayıştay görüşü alınmadığı görülmektedir.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27. Maddesinde;

'Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur'

Denilmek suretiyle hazırlanan yönetmelikler hakkında Sayıştay görüşü alınması esası getirilmiştir. Kamu maliyesi literatüründe "mali" deyimini; gelir ve giderlere, nakde ve diğer menkul ve gayrimenkul mallara ilişkin devlet bütçesini ilgilendiren tüm işlem ve hususları

kapsamaktadır. İstişari görüş; ise “danışma” anlamına gelen istişare ve “herhangi bir konu üzerinde ayrıntılı düşünme” anlamına gelen görüş kavramlarından oluşmaktadır. Sözlük anlamı itibariyle istişari görüş, belli bir konu üzerinde bağlayıcı olmayan yol gösterme ve danışma mahiyetinde bir görüşü ifade etmektedir. YİKOB genel yönetim kapsamında faaliyet gösteren bir kamu idaresi olduğu için bu idarelere yönelik olarak İç İşleri Bakanlığınca hazırlanan ve mali konular içeren tüm yönetmelikler hakkında Sayıştay görüşü alınması gerekmektedir.

Sayıştay Genel Kurulunca, Sayıştay görüşü alınmayan yönetmelikler idari işlemlerde en ağır yaptırım şekli olan yoklukla muallel bir tasarruf olarak telakki edilememekle birlikte; Sayıştay İstişari Görüşü alınmayan mali hüküm içeren yönetmelikler bakımından en azından iptal nedenleri arasında sayılması gerektiği mütalaa edilmiştir.

Mali hüküm içeren yönetmeliklerde alınması gereken Sayıştay istişari görüşü idareler açısından uyulması zorunluluğu olan bir görüş olmamakla birlikte; yasal olarak alınması mecburi olan bir görüştür. Bu nedenle; Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik hakkında Sayıştay görüşü alınması noktasında tüm idarelerin gerekli hassasiyeti göstermesi gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<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
Banka Hesabı ve Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun “Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde yer alan 16 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Vadeli Mevduat Hesaplarından Yapılan Gelir Vergisi Kesintilerinin Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatlardan Belirli Süreyi Dolduranların İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun “Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde yer alan 7 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Akaryakıt Bedeli Dâhil Taşıt Kiralanması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim yılında akaryakıt dâhil araç kiralama ihalesine çıkılmadığı görüldü.

Araç Kiralama İhalesinde İhale Dokümanının Belli Bir Markanın Belli Bir Modelini İşaret Edecek Şekilde Hazırlanması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim yılı içerisinde yapılan ihalelerde böyle bir düzenleme görülmedi.
Banka Hesaplarının Verimli Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bazı Yapım İşlerinde İş Programının Ödenek Dilimlerine Uygun Olmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçesinin İş Artışına Göre Güncellenmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus raporumuzun “Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde yer alan 10 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Enerji Müsaadesi Alınabilmesi İçin Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması ve Söz Konusu Giderlerin Dağıtım Firmasından Talep Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun “Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde yer alan 12 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
İdarenin Onayı Olmadan Alt Yüklenici Çalıştırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

İş Artış ve Azalışlarına Farklı Oranlarda İndirim Uygulanması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Jeotermal Kaynaklar İle Doğal Mineralli Suları Kullanan Otel ve Tesislerden İdare Payının Eksik Alınması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus raporumuzun “Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde yer alan 14 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Jeotermal Kaynaklarla İlgili İdare Paylarının Doğruluğunu ve Güvenilirliğini Tespit Edecek Bir Sistemin Olmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bahse konu hususun devam ettiği, bu konuda bulguda yer alan önerileri sağlayacak bir sistemin halen kurulmadığı görüldüğünden, konu yeniden değerlendirilerek raporumuzun 15 nolu bulgusuna taşınmıştır.
Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kamu idaresince gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ve ilgili kurumlara yazı yazılarak takip sürecini başlattıkları görüldüğünden, bahse konu hususun yeniden rapora alınmasına gerek görülmemiştir.
Satın Alınan Betonun Üretildiği Tesisin, TSE ve Mevzuatının Gerektirdiği Diğer Belgelerin İmalata Başlamadan Önce İdareye Verilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

Termal Kaynak Suyu Kullanan İşletmelere Yönelik Denetimin Yetersiz Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu ile ilgili denetimler artırılmaya çalışılmış olsa da, İlgili Bakanlığın mevzuat değişikliğini gündeme alması ve YİKOB'tan görüş sorulmuş olmasından dolayı bir bekleme sürecine girilmiştir.
Yapım İşi İhalesinde Değerlendirme Dışı Bırakılan Teklifin Sınır Değer Hesabına Dahil Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yapım İşi İhalesinde İsteklinin Mevzuata Aykırı Olarak Değerlendirme Dışı Bırakılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yapım İşinde Proje Olmadan İhaleye Çıkılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Temsil Ağırlama Giderlerinde Harcama Yetkilisi ve Gerçekleştirme Görevlisinin Mal ve Hizmet Alım Sürecinin Dışında Yer Alması Nedeniyle Yetki ve Sorumluluk Uyumsuzluğu Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Ertesi Yıl Bütçesinden Karşılanmak Üzere Yapılan Maaş ve Ücret Ödemeleri İçin Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

Kültür Varlıkları Katkı Payının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresince gerekli işlemlerin yapılmaması nedeni ile bahse konu husus raporumuzda 2 numaralı bulguda yeniden değerlendirilmiştir.
Maddi Duran Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde yer alan 1 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Bazı Akaryakıtın Taşınır ve Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	