



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**DENİZLİ VALİLİĞİ YATIRIM
İZLEME VE KOORDİNASYON
BAŞKANLIĞI**

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020



İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kurumun Kadrolu ve Geçici Görevli Çalışan Personel Sayısı	4
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı	6
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı	7
Tablo 4: 2019 yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler (TL).....	7

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Gider Kaydı Yapılması Gereken Harcamaların Maddi Duran Varlık Hesaplarında İzlenmesi
2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması
3. Takipteki Alacaklar İçin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Kullanılmaması
4. Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Yasal Limitlerin Aşılması
2. Belediyelerce Gönderilmesi Gereken Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Takip Edilmemesi
3. Kilit Parke Taşı Alımı İhalelerinde Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması
4. Yapım İşine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasında ve Sözleşme Devrinde Mevzuata Uygun Olmayan Hususların Bulunması
5. Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması Sonucunda Ekonomik Tekliflerin Değerlendirme Dışı Bırakılması
6. Yapım İşlerine İlişkin Yaklaşık Maliyetlerin Hesaplanmasında Kullanılan Proforma Faturaların Ticaret ve Sanayi Odasına Onaylatılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1.Mevzuat ve Görevler

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

674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesiyle 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinde yapılan değişiklikle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, 01.09.2016 tarihinden itibaren genel bütçe kapsamındaki idare olmaktan çıkarılarak, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareye dönüştürülmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte 3152 sayılı Kanun'da 703 sayılı KHK ile değişiklik yapılmış, bazı maddeler ilga edilmiş olup, Kanun'un "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 28/A maddesinin başlığı "İl Yatırım ve Hizmetleri" şeklinde değiştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 273'üncü maddesi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı yeniden düzenlenmiştir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 273 üncü maddesine göre Başkanlığın görevleri; 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 şeklinde sıralanmıştır.

Ayrıca 4 Nisan 2014 ve tarihli 28962 Sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin “Ödenek tahsis usulleri ve ödeneklerin devri” başlıklı (Değişik:RG-30.12.2016-29934) 14’üncü maddesinde “*Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı yapılacak kaynak transferlerinin hangi aşamada ne surette avans veya tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkılmasında kaynağın sağlanması yöntemi, avans karşılığı ödeneğin saklı tutulması, ödenek devri, aranacak belgeler ile bu kapsamdaki iş ve işlemler İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca belirlenen Esas ve Usullere göre yürütüleceği*” hükmü yer almış olup 30.12.2016 tarihinden itibaren İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca ortak hazırlanan usul ve esaslara göre iş ve işlemler yapılmaktadır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının tabi oldukları başlıca mevzuat aşağıda sıralanmıştır.

- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev Ve Çalışma Yönetmeliği
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 3213 sayılı Maden Kanunu
- 4562 sayılı OSB Kanunu
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu
- 5686 sayılı Jeotermal ve Doğal Mineralli Sular Kanunu
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Taşınır Mal Yönetmeliği
- Şehitlik Yönetmeliği

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Yönetmelikte hüküm bulunmayan hususlar” başlıklı 19 uncu maddesi gereği, bu yönetmelikte bulunmayan hususlarda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanmaktadır.

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 İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik’te düzenlenmiştir. Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“b) Başkan: Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısını ifade eder.”

denilerek Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın sevk ve idaresini yapacak makam belirlenmiştir.

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

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

Mezkûr Yönetmelik’in 4’üncü maddesinin devamında;

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

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

(4) Vali, bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere

uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkilidir.”

denilmek suretiyle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarında kurulması gereken birim müdürlüklerine, kurulabilecek geçici birimlere ve personel ihtiyacının karşılanma usulü belirlenmiştir.

Başkanlık personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Kurumun Kadrolu ve Geçici Görevli Çalışan Personel Sayısı

Personel İstihdam Türü	Kadrolu Personel Sayısı	Geçici Görevli Personel Sayısı
Memur	78	19
Sözleşmeli Personel	10	2
Kadrolu İşçi	15	0
Geçici İşçi	0	0
TOPLAM	103	21

Denizli YİKOB bünyesindeki toplam 103 kadrolu personelden sadece 15 işçinin kadrosu Kuruma aittir. 78'i memur 10'u sözleşmeli personel olmak üzere 88'inin kadrosu ise İçişleri Bakanlığı'ndadır. Ayrıca Kurum bünyesinde 19'u memur, 2'si sözleşmeli personel olmak üzere toplam 21 geçici görevli personel bulunmaktadır.

1.1. Mali Yapı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

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. Yönetmelik'in 19'uncu maddesine göre Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır.

Bütçenin hazırlanmasında Başkanlık'ın 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 Bakanlığı'na 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 Bakanlığı'na, yılı yatırım teklifleri ise Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na iletilir.

İçişleri Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne 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 Kurulu'nda kabulünü müteakiben bütçeler vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.

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

YİKOB bütçesi vali tarafından onaylanmadan uygulanamaz.

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

YİKOB 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.

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

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı aşağıdaki tablodadır.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

GİDER TÜRÜ	2019 YILI TL	Yüzdesi %
Personel Giderleri	15.201.049,81	16,97
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.952.093,17	4,41
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.733.852,16	4,17
Cari Transferler	135.912,55	0,15
Sermaye Giderleri	30.043.518,60	33,53
Sermaye Transferleri	36.132.460,65	40,33
Borç Verme	400.000,00	0,44
BÜTÇE GİDERLERLERİ TOPLAM	89.598.886,94	100,00

Başkanlık’ın 2019 yılı gider bütçesi toplamı 89.598.886,94 TL olarak gerçekleşmiştir. Sermaye giderleri 30.043.518,60 TL ile bütçe giderlerinin %33,53’ünü oluşturmaktadır. Personel giderleri toplamı 15.201.049,81 TL olup, taşerondan kadroya geçen işçiler ile muhtarlara ödenen ücret vb. giderlere aittir. Diğer personel maaşları İçişleri Bakanlığı tarafından ödenmektedir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı aşağıdaki tablodadır.

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

GELİRİN TÜRÜ	2019 YILI TL	Yüzdesi %
Vergi Gelirleri	0,00	0
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	500,00	0,0006
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	19.715.880,48	20,74
Diğer Gelirler	73.830.842,66	79,26
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	93.547.223,14	
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	- 399.015,45	
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	93.148.207,69	100

Başkanlık'ın 2019 yılı bütçe gelirleri 93.547.223,14 TL, bütçe gelirlerinden “Red ve İadeler” 399.015,45 TL, net bütçe gelirleri ise 93.148.207,69 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gelir kalemlerinin %20,74’ü Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler, %79,26’sı Diğer Gelirlerden oluşmaktadır.

Tablo 4: 2019 yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler (TL)

2019 Yılı İçinde Alınan Ödenekler (TL)	Yapılan Tenkisler (TL)	Net Ödenek (TL)	2019 Yılı İçerisindeki Ödemeler (TL)	Kalan
94.933.201,27	5.334.314,33	89.598.886,94	89.598.886,94	0,00

Yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu verilerine göre 2019 Yılı içerisinde 94.933.201,27 TL ödenek gelmiş olup 5.334.314,33 TL’si tenkis edilmiş, geriye kalan 89.598.886,94 TL’nin tamamı ödemelerde kullanılmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kurumun bütçesi ve muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller aynı Kanun’un 28/A maddesinin beşinci fıkrasına dayanılarak hazırlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin;

“Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; “ *Bu Yönetmeliğin 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 belirlemektir.*” denilmiş, “Yönetmelikte hüküm bulunmayan hususlar” başlıklı 19’uncu maddesinde ise; “*Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*

ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır”, ifadesine yer verilmiştir.

Başkanlıklar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planını kullanmaktadırlar.

Hesap planında yer almamakla birlikte Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Çerçeve Hesap Planı’nda yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik’teki hesap planına hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemleri, 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’yla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin ilgili hükümlerine göre yapılır. Bu Yönetmelik’in 485’inci maddesinde YİKOB tarafından hazırlanması gereken mali tabloları belirlenmiştir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,

- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehirlerde bulunan İl Özel İdareleri yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 1 Eylül 2016 Tarihli ve 29818 sayılı Resmî Gazete'nin 2. mükerrer sayısında yayımlanan 674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesi ile YİKOB'larla ilgili olarak, 3152 sayılı Kanununun 28/A maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine "valiye bağlı olarak" ibaresinden sonra gelmek üzere "kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli" ibaresi eklenmiştir.

2012 yılından 2019 yılına kadar geline zaman diliminde, organizasyon yapısındaki değişiklikler, İl Özel İdarelerinin, Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarına dönüşmesinde sıkıntılar yaşanmasına neden olmuştur. Başkanlığın organizasyon yapısı, görev tanımları ve çalışma süreçleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile belirlenmiştir.

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

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

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

Denizli Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 5018 sayılı Kanuna tabi olmadığından, bu Kanunun tanımladığı şekilde bir iç kontrol sistemi bulunmamakta olup herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Denizli Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 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: Gider Kaydı Yapılması Gereken Harcamaların Maddi Duran Varlık

Hesaplarında İzlenmesi

Kamu idaresi tarafından maddi duran varlık niteliğinde olmayan harcamaların 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunda izlendiği görülmüştür.

Büyükşehir bulunan 28 ilde kırsal kesimde yaşayan vatandaşların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik İçişleri Bakanlığınca tahsis edilen ödenekler ile bakanlıkça çıkarılan “*Kırdes Projesi İçin Tahsis Edilen Ödeneğin Kullanma Usul Ve Esasları*” doğrultusunda; Denizli Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ile Denizli Büyükşehir Belediyesi arasında protokol yapılmıştır. Protokole göre YİKOB, listede belirtilen kırsal yerleşim yerleri için kilit parke taşlarını satın alarak Denizli Büyükşehir Belediyesi’ne teslim edecektir. Büyükşehir Belediyesi ise kilit parke taşlarını kırsal yerleşim birimlerinde yapılacak olan yolların yapımında kullanacaktır.

Denizli Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına ait muhasebe kayıtları ve mali tabloların incelenmesi neticesinde; mal alımı niteliğindeki bu harcamaların yıl içerisinde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği; söz konusu tutarların yılsonunda ise 251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabına aktarıldığı görülmüştür.

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğinin açıklandığı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 204’üncü maddesinde bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir.

251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının niteliğinin açıklandığı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 190 ıncı maddesinde bu hesabın, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir.

Hal böyle iken yapımı Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülen, Denizli Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından sadece malzeme desteği sağlanan mal alımı niteliğindeki harcamaların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar ve 251 Yeraltı

ve Yerüstü Düzenleri hesaplarında değil; 630 Giderler Hesabı kullanarak gider kaydı yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresine ait muhasebe kayıtları ve mali tabloların incelenmesi neticesinde 2017-2019 yılları arasında toplam 8.699.307,95 TL tutarındaki beş farklı kilit parke taşı alım işinin önce 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği daha sonra bu tutarların 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesaplarına aktarıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak doğrudan giderleştirilmesi gereken harcamaların ilgili maddi duran varlık hesaplarında izlenmesi nedeniyle, kurumun 2019 yılı mali tablolarında 630 Giderler Hesabı 8.699.307,95 TL az, ilgili maddi duran varlık hesapları 8.699.307,95 TL fazla tutarlar ile yer almaktadır.

8.699.307,95 TL tutarındaki kilitli parke taşı giderleri, 28.05.2020 tarihli 1810 yevmiye kaydıyla 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabından, 630 Giderler Hesabına aktarılmışsa da, 2019 yılı mali tabloları gerçek bilgileri yansıtmamaktadır.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Denizli Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2019 yılı hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, ilgili yasal düzenlemeler gereğince ayrılan ve faaliyet dönemi içinde veya izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılması gereken 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının 2018 yılı sonunda kullanılmadığı, dolayısıyla 2019 yılına ilişkin dönembaşı kayıtlarında da yer almadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5/c maddesindeki ihtiyatlılık ilkesine göre muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılacağı hükmü yer almaktadır. Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248, 249, 290 ve 291 inci maddelerinde ise 372 - 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Bu itibarla, ihtiyatlılık ilkesine uygun olarak, muhtemel risklere ve olaylara karşı tedbir amacıyla karşılık ayrılması gerekmektedir. 372 ile 472 No.lu Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının çalıştırılmaması mali tabloların eksik bilgi üretmesine neden olmaktadır.

Kurum bünyesinde istihdam edilen görevliler için 2020 yılında 324.123,34 TL kıdem tazminatı karşılığı ayrılmış olsa da, 2019 yılı mali tabloları gerçek bilgileri yansıtmamaktadır.

BULGU 3: Takipteki Alacaklar İçin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Kullanılmaması

Denizli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 2019 yılı mali tablo ve muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde, kültür katkı paylarına ilişkin takipteki alacaklar için 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının kullanılmadığı; dolayısıyla takipteki alacakların mali tablolara yansıtılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Faaliyet Alacakları" başlıklı 85 inci maddesinde; bu hesap grubunun, gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıl içinde tahsili öngörülen faaliyet alacakları ile verilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı ile ilgili düzenlemeler getiren "Hesabın niteliği" başlıklı 89 uncu maddesinde ise; bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, toplam 4.275.378,89 TL tutarında tahsil edilmeyen ve takipte olması gereken katkı payı alacağının kamu idaresince ilgili hesaplarda izlenmediği; tahsilat yapıldığında 600 Gelirler Hesabına gelir olarak kaydedildiği tespit edilmiştir. Başkanlığın ilçe belediyelerinden tahsil etmesi gereken kültür katkı payı tutarlarından takipli alacakları, mali tablolara yansıtılmamaktadır. Dolayısıyla kamu idaresinin alacaklı olduğu miktar tam olarak mali tablolarda görülmemektedir.

Sonuç olarak faaliyet alacakları hesaplarının kullanılması, varlık hesapları arasında yer alan alacakların ve gelirlerin takip edilmesi ve mali tabloların gerçek durumu yansıtması açısından önem arz etmektedir. Bu doğrultuda yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde, gelirlerin tahakkukunda ve alacakların izlenmesinde 121 Gelirden Takipli Alacaklar Hesabı veya vade yapısına bağlı olarak 22 Faaliyet Alacakları Hesap Grubuna ait hesapların kullanılması ve mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Denizli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na ait mali tablo ve muhasebe kayıtları ile kültür ve taşınmaz varlıklarının korunmasına yönelik katkı payı işlemlerinin

incelenmesi neticesinde; Belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların idareye bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve bu payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tutarların takip ve tahsil işlemleri ile gelir kayıtlarının nasıl yapılacağı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 87 nci maddesinde açıklanmıştır. Buna göre belediyelerin emlak vergisi gelirlerinden taşınmaz kültür varlıklarının korumasına katkı payı adı altında toplanan tutarların muhasebeleştirilmesi işlemlerinde, belediyelerden bildirimler geldiğinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 600 Gelirler Hesabının kullanılarak tahakkuk kaydının yapılması, katkı payı banka hesabına yattığında ise 102 Banka Hesabı ve 333 Emanetler Hesabının kullanılması gerekmektedir.

Gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi, bütçe işlemlerinin ise nakit esasında muhasebeleştirilmesi tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereğidir. Ancak uygulamada belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Başkanlığa bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği görülmüştür.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca belediyelerin emlak vergisi gelirlerinden taşınmaz kültür varlıklarının korumasına katkı payı adı altında toplanarak Başkanlığın emanet hesabında izlenen tutarların temel muhasebe kavramlarına uygun olarak, tahakkuk kayıtlarının yapılması, böylece yılı itibariyle kuruma yatırılması gereken toplam katkı payı tutarı ile yatırılan tutarların karşılaştırılmasının sağlanması gerekmektedir.

2020 yılında, katkı paylarının takip ve tahsilatları için 120 Gelir Tahakkukları Hesabı ile 600 Gelirler Hesabı kullanılmaya başlanmışsa da, 2019 yılı mali tabloları gerçek bilgileri yansıtmamaktadır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Yasal

Limitlerin Aşılması

Kamu idaresi tarafından 2019 yılı içinde Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılan mal ve hizmet alımına ait harcamaların yıllık toplamının, idarenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurumu'nun uygun görüşü olmaksızın aştığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olduğu; diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilecek olan usuller ise 21 inci maddede düzenlenen pazarlık usulü ile 22 nci maddede düzenlenen doğrudan temindir. Temel usuller yerine söz konusu usulleri kullanacak kamu idaresinin Kanun'un 21 ve 22 inci maddesinde aranan şartları da yerine getirmesi gerekmektedir.

Kanunun, 21 inci maddesinin (f) fıkrası ile 22 nci maddesinin (d) fıkrasında, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin her yıl belirlenen parasal limitler dâhilinde yapılması öngörülmüştür.

Kanunun, 62 nci maddenin (ı) fıkrasında ise, Kanunun 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 aşamayacağına ilişkin hüküm yer almaktadır.

Diğer taraftan bu madde hükmü ile ilgili olarak Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar" başlıklı 21 inci maddesinde de; bu hususa ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir.

İdarenin, Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22 nci maddeleri kapsamında mal alımları için 3.421.776,24 TL, hizmet alımları için 2.783.688,49 TL kesinleşmiş ödeneği bulunmasına rağmen; mal alımı için 1.362.429,13 TL, hizmet alımı için ise 1.465.747,22 TL harcama yaptığı görülmektedir. Ancak Kanun'un öngördüğü %10'luk sınırın aşılmasında Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmamıştır.

Diğer taraftan söz konusu limitin kontrolü için ilgili birimlerce herhangi bir takip sistemi kurulmamakla beraber; Kamu İhale Kanunu'nun 60 ncı maddesi son fıkrasına göre 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanların

da cezai sorumluluğu bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca aşılmaması gereken %10'luk limit takibinin bütçe sahibi olan kurumca ilgili veya bağlı birimlerine dağıtılan veya aktarılan münferit ödenekler üzerinden değil, ilgili kurum veya kuruluşun kendi bütçesindeki toplam tutarlar dikkate alınarak yapılması; diğer taraftan idarelerin bütçelerine mal, hizmet ve yapım işleri için konulan ödenek toplamlarının dikkate alınarak her birisi için ayrı ayrı %10'luk limitin gözetilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Belediyelerce Gönderilmesi Gereken Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Takip Edilmemesi

Belediyelerin taşınmaz kültür varlıkları katkı paylarını Denizli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na zamanında ödemediği görülmektedir.

6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 3 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası ile Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gereğince il özel idaresince kullanılan haklar ve yetkiler YİKOB'lara devredilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinde; ilçe belediyelerinin topladığı emlak vergisinin %10'u oranında ayrıca taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunacağı ve bu tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar YİKOB'lara bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin devamında ilçe belediyeleri topladıkları taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarını takip eden ayın 10'uncu gününe kadar yatırmaları gerektiği, aksi takdirde yatırılmayan paylara ilişkin olarak Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri doğrultusunda gecikme zammının uygulanacağı; ayrıca Belediye Başkanları söz konusu payları zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ifade edilmiştir. Başkanlığın hesabına yatırılması gereken kültür katkı payları toplamı geçmiş yıllar da dâhil olmak üzere 4.275.378,89 TL'dir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini ve kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde; belediyelerin kültür varlıkları katkı paylarını zamanında Denizli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına ödemeleri için

gerekli çalışmaların yapılması ve konunun İller Bankasına yazılması suretiyle, ilgili belediyelerin genel bütçe gelirlerinden söz konusu payların kesilerek idareye gönderilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Kilit Parke Taşı Alımı İhalelerinde Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması

Kilit parke taşı alımı ihalelerinde, yaklaşık maliyetin Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne uygun olarak hesaplanmadığı; fiyat araştırması yapılmadığı ve yaklaşık maliyetin %25 müteahhit karlı fiyatlarla hesaplandığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, yaklaşık maliyetin belirlenmesi için her türlü fiyat araştırmasının yapılması gerektiğine ilişkin hüküm yer almaktadır.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 8'inci maddesinde ise, gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında hatalara sebep olabilecek fiyat bildirimlerinin ve proforma faturaların değerlendirmeye alınmaması gerektiği; alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurmamak suretiyle, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentleri çerçevesinde elde edilen fiyatların birinin, birkaçının veya tamamının kullanılması suretiyle yaklaşık maliyetin hesaplanacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre idareler, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurarak elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayabilir. Ancak burada önemli olan yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasıdır. Kilit parke taşı alımı ihalelerinde hesaplanan yaklaşık maliyet ise, ihaleler sonucunda imzalanan sözleşme tutarlarının iki katını aşmaktadır. Diğer kamu kurumlarının parke taşı alımı ihalelerindeki yaklaşık maliyetler de bunun yarısı kadardır.

Kilit parke taşı mal alımı ihalelerinde yaklaşık maliyetin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının belirlemiş olduğu rayiç bedele %25 müteahhit karı ilave edililerek hesaplanması, mevzuata ve kamu yararına uygun değildir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması sorumluluğu çerçevesinde, mal alımı ihalelerinde yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmasını sağlayacak her türlü fiyat araştırmasının yapılması ve yaklaşık maliyetlerin Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ndeki esaslara uygun olarak hesaplanması

gerekmektedir.

BULGU 4: Yapım İşine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasında ve Sözleşme Devrinde Mevzuata Uygun Olmayan Hususların Bulunması

Merkeze fendi Halk Eğitim Merkezi Yapımı İşinin yüklenicisi, taahhüdünü ihale dokümanı, sözleşme hükümleri ve iş programına uygun olarak yerine getirmed iği halde, sözleşmenin feshedilmediği ve sözleşmenin feshi nedeniyle idarenin uğradığı zarar ve ziyanın yükleniciye tazmin ettirilmediği; mali acz içinde bulunan yüklenicinin talebi üzerine "*inşaatın 2018 yılı birim fiyatlarıyla tamamlanmasının kamu yararına olduğu*" gerekçesiyle sözleşmenin devrine izin verildiği; ancak sözleşmeyi devralan yüklenicinin süre uzatımı ve fiyat farkı verilmesi talebinde bulunduğu görülmektedir.

4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanunu'nun;

"Fiyat farkı verilebilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde, sözleşmelerde yer alan fiyat farkına ilişkin esas ve usullerde sözleşme imzalandıktan sonra değişiklik yapılamayacağı;

"Sözleşmenin devri" başlıklı 16'ncı maddesinde, sözleşmelerin, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile başkasına devredilmesinde ilk ihaledeki şartların aranmasının zorunlu olduğu;

"Yüklenicinin sözleşmeyi feshetmesi" başlıklı 19'uncu maddesinde, mücbir sebep halleri dışında yüklenicinin mali acz içinde bulunması nedeniyle taahhüdünü yerine getiremeyeceğini yazılı olarak bildirmesi halinde, kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşme feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceği;

"İdarenin sözleşmeyi feshetmesi" başlıklı 20'nci maddesinde, yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabının genel hükümlere göre tasfiye edileceği;

"Sözleşmenin feshine ilişkin düzenlemeler" başlıklı 22'nci maddesinde, 19, 20 ve 21 inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, yükleniciler hakkında 26 ncı madde hükümlerine göre işlem yapılacağı ve sözleşmenin feshi nedeniyle idarenin uğradığı zarar ve ziyanın yükleniciye tazmin ettirileceği;

Belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin, "Sözleşmenin devri" başlıklı 46'ncı maddesinde, sözleşmenin, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile başkasına devredilebileceği ve devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların devir tarihi itibarıyla aranmasının zorunlu olduğuna ilişkin hüküm yer almaktadır.

Merkezefendi Halk Eğitim Merkezi Yapımı İş, 03.10.2018 tarihinde ihale edilmiş, 07.11.2018 tarihinde sözleşme imzalanmış ve 16.11.2018 tarihinde yer teslimi yapılmıştır. Sözleşmeye göre işin süresi 300 gün olup, 11.09.2019 tarihinde bitirilmesi gerekmektedir. İhale dokümanı ile sözleşmede bu iş için fiyat farkı verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Sözleşmenin 11'inci maddesinde ise, bu iş için 2018 yılı için %10, 2019 yılı için %90 ödenek tespit edildiği ve yüklenicinin bu ödenekleri iş programına uygun şekilde imalat olarak sarf etmek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Merkezefendi Halk Eğitim Merkezi Yapım İşinin yüklenicisi, taahhüdünü ihale dokümanı, sözleşme hükümleri ve iş programına uygun olarak yerine getirmemiş ve toplam 300 gün olan yapım süresinin 180 gününde kazı dışında hiç bir imalat yapmamıştır. Buna rağmen, sözleşme feshedilmemiş ve sözleşmenin feshi nedeniyle idarenin uğradığı zarar ve ziyan yükleniciye tazmin ettirilmemiştir. 180 günün sonunda yüklenici mali acz içinde bulunduğundan taahhüdünü yerine getiremeyeceğini gerekçeleri ile birlikte yazılı olarak bildirdiği halde, yine sözleşme feshedilmemiş ve *"inşaatın 2018 yılı birim fiyatlarıyla tamamlanmasının kamu yararına olduğu"* gerekçesiyle sözleşmenin devrine izin verilmiştir.

Sözleşmeyi devralan yüklenicinin fiyat farkı talebi bu aşamada kabul edilmemiş olsa da, süre uzatımı talebi kabul edilmiştir. Yapım işinin sonraki aşamalarında fiyat farkının tekrar gündeme getirilmesi halinde, sözleşmenin devrine izin verilmesindeki *"inşaatın 2018 yılı birim fiyatlarıyla tamamlanmasının kamu yararına olduğu"* gerekçesinin hükümsüz kalacağı ve kamu zararı oluşacağı değerlendirilmektedir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması sorumluluğu çerçevesinde, yapım işlerine ilişkin sözleşmelerin uygulanmasında ve sözleşme devirlerinde mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 5: Yaklaşık Maliyetlerin Mevzuata Uygun Olarak Hesaplanmaması

Sonucunda Ekonomik Tekliflerin Değerlendirme Dışı Bırakılması

Denizli İli Sarayköy-Serinhisar-Honaz İlçeleri Kent Güvenlik Yönetim Sistemi Kapsamında 5 Noktaya Plaka Takip Sistemi Kurulması Yapım İşi ihalesinde, yaklaşık maliyetin hesaplanması için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmadığı; yaklaşık maliyetin hesaplanması için firmalardan alınan fiyatlardan gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı konusunda tereddüt edilenlerin Ticaret ve Sanayi Odasından alınan yazılı rayiçlerle netleştirilmediği ve yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerine uygun olarak hesaplanmaması sonucunda ihalede ekonomik olan teklifin sınır değerinin altında kaldığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, yaklaşık maliyetin belirlenmesi için her türlü fiyat araştırmasının yapılması gerektiğine ilişkin hüküm yer almaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 10'uncu maddesinde ise, idarelerin, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilecekleri; tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususunun Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilmesi gerektiği; fiyat sorulacak kişi ve kuruluşlara yazılan yazıda fiyatı tespit edilecek iş grubu, iş kalemi veya malzemenin ayrıntılı özellikleri ve standardına yer verileceği; fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulması gerektiği ve proforma faturaların dikkate alınmayacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre idareler, alımın niteliğini ve piyasa koşullarını göz önünde bulundurarak elde ettiği fiyatların birini, birkaçını veya tamamını kullanmak suretiyle yaklaşık maliyeti hesaplayabilir. Ancak burada önemli olan yaklaşık maliyetin gerçek piyasa rayiçlerini yansımasıdır.

Yaklaşık maliyetin hesaplanması için dört firmadan fiyat teklifi alınmıştır (1.450.000,00 TL, 1.540.000,00 TL, 1.545.000,00 TL, 1.704.073,00 TL). Bu fiyat tekliflerinden 1.704.073,00 TL'nin gerçek piyasa rayiçlerine uygun olmadığı değerlendirilmekte olup, bu teklifin Ticaret ve Sanayi Odasından alınan yazılı rayiçlerle netleştirilmediği görülmektedir. Zira bu yapım işinin ihalesinde verilen tekliflerin en yükseği 1.414.000,00 TL'dir. İhalede verilen 7 adet teklifin ortalaması ise, 1.183.571,00 TL'dir. Öte yandan, ihaleyi kazanan firmanın yaklaşık maliyet için

bildirdiği fiyat 1.540.000,00 TL iken, ihaledeki teklifi 1.109.000,00 TL'dir. Buna göre, tereddüt oluşturan fiyat bildiriminin dikkate alınmaması halinde, yaklaşık maliyet 1.511.666,00 TL olacaktır. Yaklaşık maliyetin mevzuata uygun olarak hesaplanması halinde, bu tutarın daha düşük olacağı değerlendirilmektedir. İhalede 1.098.000,00 TL tutarındaki ekonomik teklif, sınır değer altında kaldığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmıştır.

Söz konusu yapım işine ait özellik arz eden fiyatlar (elektronik cihazlar, Türk Telekom alt yapı bedeli, Karayolları Genel Müdürlüğü yapı izin bedeli, Büyükşehir Belediyesi altyapı bedeli) hariç Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan 2019 yılı yapım işleri rayiç fiyatları kullanılmışsa da; yaklaşık maliyetin hesaplanması için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmamış, firmalardan alınan fiyatlardan gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı konusunda tereddüt edilenler odalardan alınan yazılı rayiçlerle netleştirilmemiş ve aşırı yüksek fiyatlar dikkate alınmıştır. Gerçek piyasa rayiçlerine uygun olamayan yaklaşık maliyete göre hesaplanan sınır değer ve aşırı düşük bedel sorgulaması sağlıklı olmadığı gibi; rekabet ilkesi ile kamu yararına yararına da uygun değildir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması sorumluluğu çerçevesinde, yapım işi ihalelerinde, yaklaşık maliyetin hesaplanması için mevzuata uygun olarak yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılması; yaklaşık maliyetin hesaplanması için firmalardan alınan fiyatlardan gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı konusunda tereddüt oluşturanların Ticaret ve Sanayi Odasından alınan yazılı rayiçlerle netleştirilmesi; yaklaşık maliyetlerin mevzuata uygun olarak hesaplanmaması suretiyle ekonomik tekliflerin değerlendirme dışı bırakılmasına yol açılmaması gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşlerine İlişkin Yaklaşık Maliyetlerin Hesaplanmasında Kullanılan Proforma Faturaların Ticaret ve Sanayi Odasına Onaylatılmaması

Yapım işlerinde, özel birim fiyat analizlerine ilişkin yaklaşık maliyetin hesaplanması için yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmadığı; yaklaşık maliyetin hesaplanması için firmalardan alınan fiyatlardan gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı konusunda tereddüt edilenlerin Ticaret ve Sanayi Odasından alınan yazılı rayiçlerle netleştirilmediği; proforma faturaların dikkate alındığı; sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespitinde ise, yine yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmadığı, kaynakların verimli kullanılmasının gözetilmediği ve yeni fiyat tespitinde kullanılan yerel rayiçlerin Ticaret ve Sanayi Odasına onaylatılmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde, yaklaşık maliyetin belirlenmesi için her türlü fiyat araştırmasının yapılması gerektiğine ilişkin hüküm yer almaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 10'uncu maddesinde ise, idarelerin, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilecekleri; tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususunun Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilmesi gerektiği; fiyat sorulacak kişi ve kuruluşlara yazılan yazıda fiyatı tespit edilecek iş grubu, iş kalemi veya malzemenin ayrıntılı özellikleri ve standardına yer verileceği; fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulması gerektiği ve proforma faturaların dikkate alınmayacağı belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde, yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre oluşturulan analizlerden birinin kullanılacağı; bu analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler, idarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler, ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar ile ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin biri, birkaçı veya tamamının uygulanabileceği vurgulanmıştır.

Yapım işlerinde yaklaşık maliyete ilişkin fiyat araştırması için yapılan çalışmalarda, fiyatı tespit edilecek iş grubu, iş kalemi veya malzemenin ayrıntılı özellikleri ve standardına yer verilen ve aynı koşulları taşıyan yazılarla kişi ve kuruluşlara başvurulmamış ve fiyat tespitinde proforma faturalar dikkate alınmıştır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, yapım işleri özel birim fiyat analizlerinde yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılması; yaklaşık maliyetin hesaplanması için firmalardan alınan fiyatlardan gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı konusunda tereddüt edilenlerin Ticaret ve Sanayi Odasından alınan yazılı rayiçlerle netleştirilmesi; proforma faturaların dikkate alınmaması; sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespitinde kullanılan yerel rayiçlerin Ticaret ve Sanayi Odasına onaylatılması 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>