



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**MUĞLA VALİLİĞİ YATIRIM
İZLEME VE KOORDİNASYON
BAŞKANLIĞI**

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	33

KISALTMALAR

- GYMY** : Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
- KİK** : Kamu İhale Kanunu
- KMYKK** : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- MİBMY** : Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- TÜFE** : Tüketici Fiyat Endeksi
- YİĞŞ** : Yapım İşleri Genel Şartnamesi
- YİKOB** : Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1	: 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmeleri.....	4
Tablo 2	: 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri.....	5

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Payları Tahakkuk, Takip ve Tahsil İşlemleri Muhasebe Kayıtlarının Tam ve Doğru Olarak Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Kullanılmaması

2. Organize Sanayi Bölgesi Tüzel Kişiliğindeki Ortaklık Hisselinin Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmamış Olması

3. Elektrik Dağıtım Şirketi Adına Yapılan Elektrik Trafolarının Devirlerinin Yapılmaması ve Bunlar İçin Bütçeden Yapılan Giderlerin Dağıtım Şirketinden Alınmaması

4. Parasal Sınırlara Tabi Mal ve Hizmet Alımlarıyla Yapım İşlerinde Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmamasına Rağmen Öngörülen Üst Sınırın Aşılması

5. Bazı Yapım İş İhalelerinde İhale Komisyon Kararlarının Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanaklarıyla Uyumsuz Olması

6. Yapım İşleri İhalelerinde İş Artış ve Eksiliş Sürecinin Mevzuatta Öngörülen Usullere Göre Yapılmaması

7. Yapım İşlerinde İş Artışlarına Ait Yeni Birim Fiyatlar ile Geçici Kabul Aşamasındaki Eksikliklere Ait Birim Fiyatların Aynı Usullere Göre Belirlenmemesi

8. Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin İdareye Teslim Edilmemesi

9. Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onaylanmamış Faturaların Yerel Rayiç Olarak Kullanılması

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 Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde İl Özel İdarelerinin 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 ve 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 Yönetmelik'te 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 İdarelerinin bulunduğu illerde kurulduğundan ve kanunlarla Valilikler ve İl Özel İdareleri tarafından yürütüleceği belirtilen bazı görevleri yerine getirmek ve İl Özel İdarelerine verilmiş hak yetkileri kullanmak üzere görevlendirildiklerinden bir yönüyle İçişleri Bakanlığı, Vallik Teşkilatı ve İl Özel İdarelerine ilişkin mevzuatla ve aynı zamanda 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 ile 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 YİKOB'ların teşkilat yapısı 04.04.2014 tarihli YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde YİKOB'ların sevk ve idaresini yapan başkanın, vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısı olduğu ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 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 ile Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünden oluşacağı; öte yandan valinin onayıyla merkez veya ilçelerde geçici birimler kurulabileceği belirtilmiştir.

YİKOB'ların personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanmaktadır. Bu çerçevede başkanlık bünyesindeki müdürlüklerde ve geçici

birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye valiler yetkilidir.

1.3. Mali Yapı

YİKOB'lar, KMYKK kapsamında olmamakla birlikte, bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, 2016 tarihli YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiş olup, bu Yönetmelik'te KMYKK 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 hüküm bulunmayan hallerde KMYKK ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

YİKOB Bütçesi, TBMM'deki bütçe görüşmelerinde başkanlıklara yapılacak hazine yardımı ödenekleri dikkate alarak hazırlanır ve valinin onayına sunulur. Bütçe, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun kabulünü takiben Vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.

Muğla Valiliği YİKOB'nın bütçe ve muhasebe işlemlerine ait kayıtlarla bu kayıtlar esas alınarak üretilen tablo ve raporlar, İçişleri Bakanlığınca sağlanan yazılım ortamında Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından üretilmektedir.

Başkanlığın 2019 yılı bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı ve gerçekleştirmeleri aşağıda yer almaktadır:

Tablo 1: 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

Hes Kodu	Gelirin Türü	2019 Yılı Gelir Bütçesi (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Gelirler İçindeki Payı (%)
800	1. Vergi Gelirleri				
800	3. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	213.000,00	254.919,49	119,68	0,17
800	4. Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	121.049.155,89	121.049.155,89	100,00	82,47
800	5. Diğer Gelirler	25.473.890,53	25.473.890,53	100,00	17,36
800	6. Sermaye Gelirleri	2.000,00			
800	8. Alacaklardan Tahsilat	300.000,00			
800	Bütçe Gelirleri Toplamı	147.038.046,42	146.777.965,91	99,82	100,00
800	9. Bütçe Gelirlerinden Ret	7.000,00			

	ve İadeler Toplamı				
800	Net Bütçe Gelirleri				
	Toplamı	147.045.046,42	146.777.965,91	99,82	100,00

İdarenin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı ve gerçeklemleri ise aşağıda yer almaktadır:

Tablo 2: 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

Hes Kodu	Giderin Türü	2019 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Giderler İçindeki Payı (%)
830	1. Personel Giderleri	15.126.682,55	14.573.043,17	96,34	11,88
830	2. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.993.716,94	2.992.330,43	99,95	2,44
830	3. Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	8.826.702,25	4.913.591,79	55,67	4,01
830	5. Cari Transferler	1.290.000,00	1.200.325,92	93,05	0,98
830	6. Yatırımlar - Sermaye Giderleri	171.495.420,81	98.947.677,43	57,70	80,69
830	7. Sermaye Transferleri	19.000,00			
830	Bütçe Giderleri Toplamı	199.751.522,55	122.626.968,74	61,39	100,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

YİKOB'ların bütçe ve muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Yönetmelik, YİKOB'ların ilgili mevzuata ve uluslararası standartlara uygun olarak genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde bütçelerini hazırlanmasını öngörmektedir. Ayrıca, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartlarının ilgili kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlenmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektedir.

Anılan Yönetmelik'te bütçelerin hazırlanması ile ilgili düzenleme yer almakta ancak muhasebe işlemleri ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu Yönetmelikte hüküm

bulunmayan hallerde ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı belirtildiğinden YİKOB'ların muhasebe ve raporlama işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yapılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planı kullanılmaktadır.

Bu Yönetmelik'in 485'inci maddesinde YİKOB 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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

YİKOB'lar, merkezi idarenin yerelde yürüttüğü işlemlerle ilgili olarak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuşlardır.

Kurumun nihai düzenlemelerinde özel bütçeli olduğu belirtilmiş olmasına rağmen KMYKK'da özel bütçeli idareler arasında sayılmaması, KMYKK ve iç kontrol düzenlemelerine ne ölçüde tabi olup olmayacağı konusunda farklı düşüncelerin ortaya atılmasına sebep olmuştur.

YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Kurumun mali işlemlerini ve mali kontrolü düzenleme amacı taşımakta ve bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde KMYKK hükümlerinin uygulanacağını belirtmektedir.

İç kontrol, idarelerin mali işlemlerine ilişkin işlem öncesi ve işlem sonrası uygulanmak üzere standart ve kontroller belirlenmesini, bu kontrollerin iyi çalışması ve mali işlemlere ilişkin bir güvence sağlaması içinse bunlara ilave olarak kontrol ortamı, risk değerlendirmeleri, izleme ve değerlendirme, enformasyon ve raporlama tekniklerine ilişkin de standart ve kontroller belirlenmesini gerektiren bir sistemdir

Bu itibarla KMYKK'nın "mali işlemlerin kontrolü" ile ilgili bütün bu düzenlemeleri YİKOB Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile atıfta bulunan düzenlemelerdir. Ön mali kontrol, bütün diğer bileşenleriyle birlikte iç kontrol ve iç denetim düzenlemeleri, doğrudan

mali kontrole ilişkindir.

Diğer yandan KMYKK'da "mali kontrol" dışında malî kaynaklarının yönetilmesi, hesap ve kayıtların tutulması ve ilgili kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlenmesi, kamuoyuna açıklanması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun niteliği ve yerine getirilmesine ilişkin yükümlülükler de aynı şekilde YİKOB'lar tarafından yerine getirilmelidir.

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 da 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 KMYKK ve ikincil mevzuat düzenlemelerine uygun olarak Kurumun ihtiyacına uygun bir yönerge ile ön mali kontrolün kapsamı belirlenmeli ve sistem işler hale getirilmelidir.

YİKOB Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü ön mali kontrol işlemlerini yürütmekle görevlendirilmiştir. Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından usul ve esaslara uygun olarak ön mali kontrol işlemleri yürütülmeye çalışılmaktadır. Bunun yanında harcama birimlerinde yapılacak ön mali kontrolün de düzenlenmesi gerekmektedir.

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

Faaliyet raporu hazırlanmamakta, Üst Yönetici ve harcama birimleri tarafından imzalanmış bir iç kontrol güvence beyanı bulunmamaktadır. Faaliyet raporları hazırlanması, muaf tutulan bazı yerel yönetimler dışında bütün kamu idareleri için zorunludur. Faaliyet raporu sadece mali bilgileri ve harcama birimleri bazında kurumsal faaliyetleri içerecek şekilde kısıtlı da olsa hazırlanmalı ve güvence beyanları verilerek kamuoyuna açıklanmalıdır.

Kurumda görev, yetki ve sorumluluklar Çalışma Usul ve Esaslarına Dair

Yönetmelik'te belirlenmiştir. Organizasyon şeması mevcuttur ve fonksiyonel görev dağılımı buna bağlı olarak belirlenmiştir. Görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Ancak organizasyon yapısı, temel yetki ve sorumluluk dağılımı, tam olarak hesap verebilirlik ve uygun raporlama ilişkisini gösterecek düzeyde değildir.

İş akış süreçleri hazırlanmamış, yetki devirleri ve yetki devrinin sınırlarının belirlenmesine ilişkin bir yönerge hazırlanmış ve uygulanmaktadır.

Yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi uygulanmaya çalışılmaktadır. Mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilmektedir. Ancak bilişim sistemlerinin kullanılmasındaki güçlükler ve personel yetersizlikleri sebebiyle görevler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanamadığı durumlar söz konusudur.

Hizmet içi eğitim faaliyetlerini planlamak ve yürütmek görevi İdari ve Mali İşler Müdürlüğü'nün görevleri arasındadır. Müdürlük tarafından, Devlet Personel Başkanlığı'nın 2008/1 sayılı Kamu Personeli Uygulama Genelgesi'nde belirtilen hususlar dikkate alınarak hizmet içi eğitim programları düzenlenmektedir. Buna rağmen hizmet içi eğitim planlaması ihtiyaç analizine dayalı olarak yapılmamıştır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili ve diğer eğitim ve bilgilendirme çalışmaları Valilik Hizmet İçi Eğitim Planları kapsamında yürütülmektedir. "Etik Sözleşme" imzalatılmakta ve bu belgeler personelin özlük dosyasında saklanmaktadır.

Hassas görevlere ilişkin herhangi bir çalışma görevlendirme veya tebligat yapılmamıştır.

Stratejik Planların Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar'da stratejik plan yapması gereken idareler arasında sayılmadığı göze alındığında kurumun stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu itibarla stratejik plan ve performans programı hazırlanmamıştır. Bu çerçevede kurumun bütçe hazırlığı ve bütçesi, performans hedefleri ve faaliyetlerle de ilişkilendirmiş değildir.

Stratejik plan olmaması, merkezi yönetim kuruluşlarının büyükşehir belediyeleri bulunan illerde yürüttükleri faaliyetlerin, vizyonsuz amaçsız ve plansız yapıldığı görünümüne sebep olacaktır. Nitekim büyükşehir belediyeleri olan illerde büyükşehir belediyelerinin stratejik planları, ilin planı gibi algılanmakta ve merkezi yönetim kuruluşlarının il üzerindeki

vizyonu, amaç, hedef ve faaliyetleri görünür olamamaktadır. Büyükşehir olmayan illerde ise hem belediye idaresinin hem de merkezi yönetim kuruluşlarının il planı üzerinde etkisi ve vizyonu görünür durumdadır. Bu nedenle Kurumun il özel idarelerinde olduğu gibi stratejik planlama kapsamına alınması uygun olacaktır.

Yönetime gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak herhangi bir yönetim bilgi sistemi yoktur. Başkanlığın kendisine ait bir veri kayıt ve dosyalama sistemi olmayıp söz konusu işlemler İçişleri Bakanlığı veri sistemi üzerinde yürütülmektedir. Dolayısıyla sistem verilerinin güvenliği ve korunmasına ilişkin çalışmalar da Valilik Bilgi İşlem Birimi tarafından yapılmaktadır.

İç denetim birimi bulunmadığından, iç denetim ve raporlama faaliyeti söz konusu değildir. Diğer yandan Kurumun idari ve mali iş ve işlemleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun "Valilerin Teftiş ve Denetleme Yetkileri" başlıklı 13'üncü maddesi uyarınca valiler tarafından ve YİKOB'un Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Başkanın Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesi uyarınca; YİKOB Başkanı tarafından denetlenmesi de bir tür iç kontrol bileşeni olarak değerlendirilebilir.

Ancak hem kendi faaliyetlerine ilişkin, hem de merkezi idarenin taşradaki birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik planları ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili izleme ve merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımın denetlenmesi gibi kurumun denetim görevleri de söz konusu olduğundan konu önem arz etmektedir. Kararname'nin 8'inci maddesinde yer verilen geçici birimler kurulması ve/veya 10'uncu maddesinde yer verilen personel görevlendirilmesine ilişkin yetkiler kapsamında denetim personeli görevlendirmeleri uygun olacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla 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: Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Payları Tahakkuk, Takip ve Tahsil İşlemleri Muhasebe Kayıtlarının Tam ve Doğru Olarak Yapılmaması

Belediyelerce taşınmaz kültür varlıkları katkı payı olarak tahsil olunan tutarların İdareye bildirilmesi sonrası gerekli tahakkuk kayıtlarının eksik yapıldığı, bilançoda bu paylara ilişkin takipteki alacakların gerçeği yansıtmadığı ve idare tarafından tahsil edilen bu tutarların iki defa faaliyet geliri ve bütçe geliri olarak kaydedildiği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Yardım Sağlanması ve Katkı Payı" başlıklı 12'nci maddesinde;

"Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.

Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir." hükmü yer almaktadır.

6360 sayılı Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır. Toplanan paraların yüzde yirmilik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığının

öncelik vereceği projelerde kullanılır. Yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen miktar aynı amaçla kullanılmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesine aktarılır. Aktarılan bu miktarları aynı amaçla kullanmak üzere gelecek yıl bütçesine aktarmaya Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkilidir.” hükmü yer almaktadır.

Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Seri No:2016/3 Tahsilat İç Genelgesi’nde YİKOB’ların tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş oldukları gerekçesiyle tahsil edilen kültür varlıkları katkı paylarının bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Belirtilen düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, taşınmaz kültür varlıkları katkı paylarına ilişkin tüm hak ve yetkilerin YİKOB’lara verildiği görülmektedir. Dolayısıyla taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının, genel bütçenin dışında özel bütçeli kamu tüzel kişisi olarak YİKOB tarafından tahakkuk, takip ve tahsil edilmesi ve kendi bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Kültür varlıklar payının takip ve tahsil işlemleri ile gelir kayıtlarının nasıl yapılacağı Muhasebe Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir. Aynı Yönetmelik’in “Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 87’nci ve “Hesabın işleyişi” başlıklı 88’inci maddelerinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri açıklanmıştır.

Buna göre gelirler belediyeler tarafından bildirildiğinde, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak, tahakkuk eden gelirler tahsil edildiğinde ise 102 Banka Hesabına borç, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak, diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmeleri, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı tutarlardan mali yıl sonuna kadar tahsil edilemeyen tutarların 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına devredilmesi gerekmektedir.

Uygulamada belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların idareye bildirilmesi sonrası bildirilen tutarlar 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmektedir. Paylardan İdareye nakden gönderilen tutarlar 102 Banka Hesabına borç, 333 Emanetler Hesabına alacak; 800 Bütçe Geliri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmektedir. İdare tarafından restore edilecek kültür varlıklarına ait hakediş bedeli ödenmeden önce hakediş bedeli kadar bir tutar 333 Emanet Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak; 800 Bütçe Geliri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmektedir.

Görüldüğü üzere tahsil edilen kültür varlıkları payı 120 Gelirlerden Alacaklar

Hesabına alacak olarak kaydedilmesi gerekirken 333 Emanet Hesabına alacak kaydedilmektedir. Bu kayıt sonucunda İdarenin belediyelerden olan alacağı kapanmamakta, ayrıca İdare başka kurum veya şahıslara iade edilmesi gereken bir parayı tutuyormuş gibi görünmektedir. Bunun dışında paylar tahsil edildiğinde ve harcandığında olmak üzere iki defa bütçe geliri ve İdareye bildirildiğinde ve harcandığında olmak üzere de iki defa faaliyet geliri olarak kaydedilmektedir.

2019 yılında belediyeler tarafından İdareye bildirilen kültür varlıkları payı 21.445.141,01 TL iken; muhasebe kayıtlarında 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında tahakkuk eden kültür varlıkları payı 18.652.409,22 TL'dir. İdarenin 2019 yılı sonu itibarıyla toplam 9.831.772,47 TL tutarında tahsil edilmeyen ve takipte olması gereken katkı payı alacağı bulunmaktadır. Yine 2019 yılı içinde İdare tarafından kültür varlıkları payı tutarından harcanan tutar 1.671.134,42 TL'dir.

Bu veriler ışığında Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun kayıt yapılmış olsaydı bilançoda 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında 9.831.772,47 TL; faaliyet sonuçları tablosunda kültür varlıkları payı olarak 600 Gelirler Hesabında 21.445.141,01 TL yer alması gerekirken, yapılan hatalı kayıtlar sonucunda 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı bilançoda 18.652.409,22 TL olarak, faaliyet sonuçları tablosunda kültür varlıkları payı olarak 600 Gelirler Hesabı 23.116.275,43 TL olarak yer almaktadır.

Ayrıca tahsil edilen tutarların hatalı olarak 333 Emanetler Hesabına alınması ve yıllar itibarıyla bu tutarların amılan hesapta birikmesi sonucu bilançoda 333 Emanetler Hesabı 80.041.073,62 TL fazla görünmektedir.

Taşınmaz kültür varlıklarına ait katkı payının YİKOB'un gelirleri arasında sayılmadığının belirtilmesi üzerine Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı, 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinde ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde YİKOB'un gelirleri arasında sayılmamıştır. Ancak;

- 2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında;

"Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine

göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.” hükmü ile

- 6360 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

“(3) 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür...” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümler gereğince, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait 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.

2017 yılı Sayıştay Denetimi Raporunda tahsil edilen payların 102 Banka Hesabına borç, 333 Emanetler Hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiş ise de yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri doğrultusunda İdarenin geliri olan bu payların bütçeye gelir kaydedilmesi gerekir.

Uygulamada tahsil edilen payların iki defa bütçe ve faaliyet geliri olarak kaydedilmesi ve tahsil edilen payların tahakkuklardan düşülmemesi mali tablolarda hataya neden olmaktadır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Kullanılmaması

İdarede sürekli işçi statüsünde çalıştırılan personel için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı ve bunların mali tablolarda gösterilmediği tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren MİBMY’nin 330’uncu maddesinde; 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, 281’inci maddesinde ise 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenen esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için

kullanılacağı ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, izleyen yılda ödenmesi beklenmeyen kıdem tazminatlarının Borç ve Gider Karşılıkları Hesap grubunda yer alan 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında takip edilmesi gerekmektedir. Eğer kıdem tazminatı izleyen yılda ödenecek ise dönem sonu itibarıyla 472 Kıdem Tazminatı Hesabına borç, 372 Kıdem Tazminatı Hesabına alacak kaydı yapılmalıdır.

İdarenin sürekli işçi statüsünde 24 adet personelinin olduğu ve bu personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından, yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda, kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması ve ilgili hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının kullanılacağı ifade edilmiş olmakla birlikte, 2019 yılı mali tablolarında kıdem tazminatı karşılıkları yer almamaktadır. Bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Organize Sanayi Bölgesi Tüzel Kişiliğindeki Ortaklık Hissesinin Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmamış Olması

MİBMY'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı başlıklı 181'inci maddesinde, bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 182'nci maddesinde, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği belirtilmektedir

Muğla YİKOB'un Milas Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğinde 75.000,00 TL ortaklık payı bulunmasına rağmen 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına bu ortaklık payı ile ilgili herhangi bir kayıt yapılmamıştır. Yapılmayan bu kayıt dolayısıyla Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı bilançoda 75.000,00 TL eksik görünmektedir.

Ortaklık payına ilişkin kayıtların yapılacağı ifade edilmiş olmakla birlikte 2019 yılı

mali tablolarında ortaklık payı bulunmamaktadır. Bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Elektrik Dağıtım Şirketi Adına Yapılan Elektrik Trafolarının Devirlerinin Yapılmaması ve Bunlar İçin Bütçeden Yapılan Giderlerin Dağıtım Şirketinden Alınmaması

İdare tarafından ihale edilen anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli yapım işlerinde, enerji müsaadesi alınabilmesi için elektrik dağıtım şirketi tarafından yapılması gereken trafo kurulumlarının idare tarafından yapılması ve bunlara ilişkin kurulum ve diğer ilk yatırım giderlerinin kurum bütçesinden ödenmesine rağmen, söz konusu giderlerin dağıtım firmasından alınmadığı 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 tesisinin, iletim tesislerinin bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtım için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları ifade ettiği hükmüne yer verilmiştir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde; Bağlantı hattı, AG’den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG’den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar olan hat olarak, Bağlantı noktası ise alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktası olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin uhdesindedir.

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

Gerçek veya tüzel kişilerin, dağıtım sistemine bağlantı talebinin dağıtım şirketi tarafından bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılanmasının esas olduğu,

Başvuru sahibinin bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım

şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde gerekli yatırımın başvuru sahibi tarafından üstlenilebileceği belirtilmiştir.

Bahsi geçen Yönetmelik'in "Dağıtım Varlıkları" başlıklı 21'inci maddesine göre; sistem kullanımı açısından kapasitenin yetersiz olması nedeniyle, genişleme yatırımı veya yeni yatırım yapılmasının gerekli olduğu hallerde, söz konusu yatırımın dağıtım şirketi adına, bağlantı yapmak başvuru sahibi tarafından karşılanması halinde gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından belirlenen tarihte yatırımı yapan kişiye ödenir.

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 anlaşması imzalanması gerekmektedir. Yönetmelik hükümlerine göre yapılan harcamanın, dağıtım şirketi tarafından ilgili yatırımın yapılacağı yıl içinde en fazla on iki eşit taksitle yatırımı yapan gerçek veya tüzel kişiye ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, yapılan harcamanın geçici kabulü takip eden aydan ilk taksit ayına kadar 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.

Yapılan incelemede, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından YİKOB tarafından okul ve hizmet binaları yapılması için ödenek gönderildiği, YİKOB tarafından hizmet binaları ile okulların ihale edilerek yapıldığı, söz konusu ihaleler kapsamında trafoların da yer aldığı ancak trafoların elektrik dağıtım şirketine devredilmemesi sonucu trafo kurulumu ve buna bağlı olarak bütçeden yapılan diğer giderlerin elektrik dağıtım şirketinden alınmadığı görülmüştür.

2014 yılından itibaren çok sayıda trafo yapıldığı dikkate alındığında kamu idarelerinin elektrik dağıtım firması tarafından yapılması gereken giderleri üstlenerek yatırım giderlerinin

yersiz olarak artmasına sebep olunmaktadır Bununla birlikte trafoların elektrik dağıtım şirketine devredilmemesi sebebiyle bunlar için ayrıca bakım, onarım ve işletme giderlerine de katlanılmaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılan trafoların sorumlu dağıtım şirketine devri için gerekli işlemlerin başlatılması, ilgili kurumların elektrik dağıtım şirketi ile bir bağlantı anlaşması veya tesis yapım anlaşması imzalamalarının sağlanması ve trafoların elektrik dağıtım şirketine devredilmesi ve bu suretle devredilen trafo bedellerinin takip ve tahsili için Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğüne yazı yazılması gerekmektedir.

Bulgu konusu hususun düzeltilip düzeltilmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Parasal Sınırlara Tabi Mal ve Hizmet Alımlarıyla Yapım İşlerinde Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmamasına Rağmen Öngörülen Üst Sınırın Aşılması

2019 yılı mal alımlarının incelenmesi sonucunda; KİK'in parasal sınırlara tabi pazarlık usulü (21/f) ve doğrudan temin (22/d) maddelerine göre yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ait harcamaların, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu aşmış olmasına rağmen bunlar için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı görülmüştür.

KİK'in 62'nci maddesinin (1) bendinde; bu 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 aşlamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21.1.1.2. maddesine göre; kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşları temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç olmak üzere 21'inci maddesinin (f) bendi, 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

Anılan Tebliğin 21.2. maddesinde; kurum ve kuruluşların mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Aynı Tebliğin 21.3. maddesinde; ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerin 4734

sayılı Kanununun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edecekleri belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri karşısında; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için 21/f ve 22/d kapsamında yapılan harcamaların, her biri için ayrı ayrı olmak üzere bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10 oranını aşıp aşmadığının takip edilmesi ve %10 oranın aşılacağına anlaşılması halinde, uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvurulması gerekmektedir.

2019 yılında;

- KİK'in 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında mal alımları için yapılan harcama tutarı 1.300.949,38 TL, bütçeye bu amaçla konulmuş ödenek tutarı 6.060.730,00 TL'dir. Dolayısıyla mal alımları için bu oran %21,46 olarak,
- Benzer şekilde 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında hizmet alımları için yapılan harcama tutarı 210.870,66 TL, bütçeye bu amaçla konulmuş ödenek tutarı 843.000,00 TL'dir. Dolayısıyla mal alımları için bu oran %25,01 olarak,
- Aynı şekilde 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapım işleri için yapılan harcama tutarı 1.049.098,94 TL, bütçeye bu amaçla konulmuş ödenek tutarı 10.306.000,00 TL'dir. Dolayısıyla mal alımları için bu oran %10,17 olarak gerçekleşmiştir.

Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde öngörülen parasal üst sınırın aşılabilmesi için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması gerekeceğinden bütçede yer alan ödeneklerin öncelikle parasal sınırlara dayalı pazarlık (21/f) ve doğrudan temin (22/d) harcamalarına asgari düzeyde gerek duyulacak şekilde planlanarak diğer ihale yöntemleriyle gerçekleştirilerek harcanması ve %10'luk sınırın aşılmasının gerektiği durumlarda ise kanun, ikincil mevzuat ve tebliğler gibi emredici düzenlemelerde yer alan temel ilke ve usullere muhakkak surette uyulması gerekmektedir.

Kamu idarelerinin ödeneklerini istisnai maddelere dayanarak ve bunlara ilişkin şartları ve gerekli uygun görüşü sağlamaksızın kullanmaları durumunda, Kanun'un "Temel İlkeler" arasında saydığı ve idareleri bunların sağlanmasından sorumlu tuttuğu, saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması gibi ilkelerin gözetildiği ve sağlandığından söz edilemeyecektir.

Sonuç itibarıyla parasal sınırlara tabi bulgu konusu harcamaların, bütçe ödeneklerinin

%10'unu aşmaması için gerekli tedbirlerin alınması ve buna ihtiyaç duyulması durumunda da mutlaka Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmasının sağlanması gerekmektedir.

Parasal sınırlara tabi mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde üst sınırın aşılması durumunda Kamu İhale Kurulundan uygun görüşün alınacağı ifade edildiğinden, bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Bazı Yapım İşi İhalelerinde İhale Komisyon Kararlarının Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanaklarıyla Uyumsuz Olması

Bazı yapım işi ihalelerinde ihale komisyon kararlarının zarf açma ve belge kontrol tutanaklarıyla uyumlu olmadığı ve uygun sayılmama gerekçelerine ilişkin tutanakların düzenlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun (KİK) 36'ncı maddesinde; belgeleri eksik veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmayan isteklilerin tutanakla tespit edileceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 57'nci maddesinde; tekliflerin alınması ve açılmasına ilişkin işlemlerin; Kanun, Yönetmelik, ve Tip Şartnamelerde belirtilen hükümler çerçevesinde standart formlar kullanılarak gerçekleştirileceği, Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağının istenilen belgelerin her biri için ayrı sütun içerecek şekilde düzenleneceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik çerçevesinde "Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağı" (Standart form KİK009.0/Y) ve "Uygun Olmayan Belgelerin Uygun Sayılmama Gerekçelerine İlişkin Tutanak" (Standart form KİK010.0/Y) standart formlar düzenlenmiştir.

Standart form olan Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağı'nın dipnot kısmında; *"idari şartname ve teknik şartnamede istenilen belgelerin her biri dikkate alınarak düzenlenecek; her bir hücre için "VAR veya YOK" ibarelerinden uygun olanı, teklif mektubu ve geçici teminat değerlerine ilişkin belgeler için ise "UYGUN veya UYGUN DEĞİL" ibarelerinden birisi kullanılmak suretiyle doldurulacaktır."* denilmektedir.

Buna göre tekliflerin alınması, açılması ve değerlendirilmesinde belirlenen standart formların kullanılması Yönetmelik gereğince zorunludur. Aday veya isteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığına ilişkin kontrolün her bir belge için ayrı ayrı yapılması, dolayısıyla belgelerin eksik olup olmadığını gösteren Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağının

düzenlenmesi, idari şartname ve teknik şartnamede istenilen belgelerin her birinin Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağı'nda ayrı bir hücreye yazılması ve belgelerin karşısına "VAR" veya "YOK" ibarelerinden uygun olanın yazılması düzenleme gereğidir.

Teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmayan istekliler için ise "Uygun Olmayan Belgelerin Uygun Sayılmama Gerekçelerine İlişkin Tutanağın" düzenlenmesi ve tutanakta bu belgelerin uygun sayılmama gerekçelerinin belirtilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede;

- "Muğla İli Milas İlçesi 24 Derslikli Anadolu Lisesi Yapım İşi"nde 17 sıra no.lu teklif sahibi istekli için, Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağı'nda İş Deneyim Belgesinin var olduğu, İhale Komisyon Kararında ise olmadığı belirtilmiştir,
- "Muğla İli Yatağan ilçesi 24 Derslikli Mesleki ve Teknik Lisesi Yapım İşi"nde 12 sıra no.lu teklif sahibi istekli için Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağı'nda istenilen belgelerin karşısındaki hücrelerin bir kısmının boş bırakıldığı, bir kısmına çizgi çekildiği ve İhale Komisyon Kararında ise İş Deneyim Belgesinin olmadığı belirtilmiştir,
- "Muğla İli Milas ilçesi 16 Derslikli Mesleki ve Teknik Lisesi Yapım İşi"nde 2 ve 8 sıra no.lu teklif sahibi istekliler için Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağı'nda Geçici Teminat Mektubunun usulüne uygun olduğunun belirtildiği, buna rağmen İhale Komisyon Kararında Geçici Teminat Mektupları'nın usulüne uyum olmadığı belirtilmiştir, ve geçici teminatı usulüne uygun olmayan istekliler için ise Uygun Olmayan Belgelerin Uygun Sayılmama Gerekçelerine İlişkin Tutanağın düzenlenmediği,

Ayrıca İhale Komisyon Kararında değerlendirme dışı bırakılan isteklinin adının yanlış yazıldığı, (2 nolu isteklinin adı yerine 1 nolu isteklinin adı yazılmıştır) görülmüştür.

Yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak ve uyuşmazlıklara meydan vermemek için tekliflerin alınması, açılması ve değerlendirilmesi sırasında yukarıda belirtilen emredici mevzuat hükümlerine kesinlikle riayet edilmesi gerekmektedir.

Yapılacak ihalelerde bu duruma dikkat edileceği ifade edildiğinden, bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Yapım İşleri İhalelerinde İş Artış ve Eksiliş Sürecinin Mevzuatta Öngörülen Usullere Göre Yapılmaması

KİK'e göre ihale edilen bazı yapım işlerinde proje değişikliğine bağlı olarak gerçekleşen iş artışı ve iş eksilişlerinde gerekçe raporu ve metraj cetvelinin hazırlanmadığı veya eksik olduğu ve ihale yetkilisinin onayının alınmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme Kapsamında Yaptırılabilir İlave İşler, İş Eksilişi ve İşin Tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde; yapım sözleşmelerinde, öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması, şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10'una, kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

YİĞŞ'nin "Proje Uygulanması" başlıklı 12'nci maddesinde; sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, idarenin işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak proje değişikliği yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yine aynı Şartname'nin "Sözleşmede Bulunmayan veya Fiyatı Belirli Olmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'inci maddesinde; işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin bu Şartname'de belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edileceği ve idarece onaylanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Kamu İhale Mevzuatına Göre Yapılan Alımlarda Aranacak Diğer Belgeler" başlıklı 50'inci maddesinin (ç) bendinde, sözleşmede öngörülmemiş iş artışının zorunlu hale gelmesi ve bu artışın yüklenicisine yaptırılması halinde, buna ilişkin onay belgesi ve ek kesin teminata ilişkin belgenin hakediş dosyasına eklenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki maddelerden anlaşılacağı üzere proje değişikliği ve iş artışı yapabilmeleri şartları ve süreçleri belirlenmiştir. İş artışlarında idarelerce yapılacak öncelikli işlem, Kanununun 24'üncü maddesi yer alan hükümler çerçevesinde, iş artışı yapılacak kalemleri gerekçeli bir rapora dayanarak belirlemektir. Daha sonra ise sözleşme kapsamında yaptırılacak yeni iş kalemlerine ait fiyatların belirlenmesi gerekir.

YİĞŞ gereğince hem birim fiyat sözleşmeli hem de anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli işlerde iş artış bedeli, ilave işlerin birim fiyatı ile metrajlarının çarpımı sonucu belirlenmektedir. Bu nedenle ilave iş miktarlarının hesaplanıp, metraj cetvellerinde gösterilmesi gerekmektedir. Benzer şekilde iş eksilişleri miktarlarının da hesaplanıp metraj cetvelinde gösterilmesi gerekmektedir. Son olarak mukayeseli maliyetin hesaplanarak ihale yetkilisinin iş artışına ilişkin onayının alınması gerekmektedir.

Örnek olarak incelenen ve anahtar teslimi götürü bedel yöntemiyle ihale edilen “Muğla İli Milas İlçesi 24 Derslikli Anadolu Lisesi Yapım İşİ” ve “Muğla İli Milas ilçesi 16 Derslikli Mesleki ve Teknik Lisesi Yapım İşİ”nde iş artış ve eksilişlerine ait gerekçe raporu ile metraj cetvelinin hazırlanmadığı ve iş artış ve eksilişine ilişkin ihale yetkilisinin onayının alınmadığı, iş artışı ve eksilişlerine ait mukayeseli keşfin doğrudan hakediş bedeline eklenerek ödendiği,

“Muğla İli Yatağan ilçesi 24 Derslikli Mesleki ve Teknik Lisesi Yapım İşİ”nde ise gerekçe raporunda iş artışı ve eksilişlerine ait imalatların tamamının yer almadığı ve iş artışı ve eksilişlerine ait metraj cetvelinin hazırlanmadığı görülmüştür.

“Muğla ili Milas İlçesi 24 Derslikli Anadolu Lisesi Yapım İşİ” ve “Muğla İli Milas İlçesi 16 Derslikli Meslek ve Teknik Lisesi Yapım İşİ”nde iş eksilişinin ihaleye çıkartılan dosyadaki metraj ve miktarlar üzerinden düşümünün yapıldığı belirtilmiştir. Öncelikle bu metrajlar hakediş ekinde bulunmamaktadır. Bir de bu metrajların projeden çıkartılması gerekmektedir. Diğer taraftan bu işlerle ilgili olarak iş artışı metrajlarının ve iş artış ve eksilişine ilişkin ihale yetkilisinin onayının olmaması hususuna değinmemişlerdir.

“Muğla ili Yatağan İlçesi 24 Derslikli Mesleki ve Teknik Lisesi Yapım İşİ”nde gerekçe raporunda bahsi geçmeyen imalatlar ile ilgili yeni bir gerekçe raporu oluşturulduğu ve Geçici Kabul Komisyonunun iş yerinde tespit ettiği hususlara istinaden, iş artış/eksiliş hesabının yapılması zorunluluğunun hâsıl olduğu belirtilmiştir.

İşin devamı sırasında her halükarda iş artış ve eksilişine ilişkin metraj cetvelinin

hazırlanması gerekmektedir.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli işlerde artış ve eksilişe isabet eden iş kalemlerinin metrajlarının hazırlanması ve hakedişe iş kalemi bazında miktarları da gösterilmek suretiyle dahil edilmesi gerekmektedir. Zira anahtar teslimi götürü bedel işlerde proje ve mahal listesine teklif verildiğinden artış ve eksilişe konu işlerin, birim fiyatlı işlerde olduğu gibi her bir iş kalemi bazında metraj ve birim fiyatların gösterilmesinde zaruret vardır. Ayrıca bu tarz bir uygulama ilave işlerin ve eksilen işlerin açıklanabilir olması bakımından önemlidir.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli işlerde yüklenici projeden çıkan tüm imalatları yapmayı üstlenmiş durumdadır. İlave işler ise ihale dokümanı kapsamında istekliye verilen projede yer almamakta, işin devamı sırasında yapılma ihtiyacı doğduğu için projeye dahil edilme gereği duyulmaktadır.

İş artışı olarak nitelendirilen işlerin projede yer almadığı ve yüklenicinin ihale dokümanından doğan yükümlülüklerinin dışında kaldığı hususun mühendislik teknikleri bakımından açıklanabilmesi için; ilave işler kapsamında yapılan imalatların iş kalemi bazında tanımlanması, bunların yapıldığı mahallerin gösterilmesi, imalat metrajlarının çıkartılması ve bunların yeni birim fiyatlar bazında fiyatlandırılması ve bunların ihale yetkilisinin onayından geçmesi önem arz etmektedir. Böylece ilave işlerin nitelik, nicelik ve konuları; ilk projeye karşılaştırılarak uygunluk kontrolünün yapılması mümkün olabilecektir.

Yapımından vazgeçilen imalatlar için ise gerekçe raporunda mühendislik teknikleri bakımından imalatlardan neden vazgeçildiğinin belirtilmesi, iş artışlarının hakedişe yansıtılmasında olduğu gibi vazgeçilen imalatların metrajının hesaplanması ve hakedişe iş kalemi bazında miktarları gösterilmek suretiyle dahil edilmesi gerekir.

İş artış ve eksiliş sürecinin mevzuatta öngörülen usullere göre yapılmasının sağlanması gerekmektedir. İş artış ve eksiliş sürecinde gerekçe raporlarının ve metraj cetvellerinin tam olarak hazırlanıp hazırlanmadığı hususu takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Yapım İşlerinde İş Artışlarına Ait Yeni Birim Fiyatlar ile Geçici Kabul Aşamasındaki Eksikliklere Ait Birim Fiyatların Aynı Usullere Göre Belirlenmemesi

KİK'e göre ihale edilen yapım işlerinde işin devamı sırasında iş artışları için tespit edilen birim fiyatların belirlenmesiyle geçici kabul aşamasındaki eksikliklere ait tespit edilen birim fiyatların belirlenmesinde farklı tenzilat oranları uygulanarak hakediş bedellerine yansıtıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kanun'un 24'üncü ve YİĞŞ'nin 12 ile 21'inci maddelerine göre, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli işlerde; İdare sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili bulunmaktadır.

Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatı YİĞŞ'nin 22'nci maddesinde belirtilen analiz ve rayiçler kullanılarak tespit edilmektedir.

Danıştay İçtihatları ile hukuk sistemimize girmiş olan "Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi", yasada aksine bir düzenleme bulunmadıkça bir işlemin tesisinde uygulanan yetki ve usul koşullarının aynı işlemin geri alınması ve kaldırılmasıyla işlemin tersi işlemin yapılmasında da aynı usul ve koşulların uygulanmasını gerektirir.

Buna göre fiyatı belirli olmayıp yapımından vazgeçilen imalatlar veya yapımına karar verilen yeni iş kalemlerinin birim fiyatlarının belirlenmesinde aynı usul ve şartlar uygulanmalıdır. İlk işlem olan iş artışı anlamındaki yeni fiyat belirlenmesinde kullanılan usul ve şartlar, bu işlemin tersi olan iş azalışları, vazgeçilen imalatlar veya geçici kabul eksikliklere ilişkin birim fiyatların belirlenmesinde de uygulanmalıdır.

Bu çerçevede yapımından vazgeçilen imalatlar ile yapımına karar verilen yeni iş kalemlerinin birim fiyatlarının aynı usul ve esaslara göre yapılması gerekir. İlk işlemde uygulanan işin YİĞŞ'nin 22'nci maddesinde ön görülen usul ve esasların, geçici kabul eksiklikleri/vazgeçilen imalatların birim fiyatlarının tespitinde de kullanılması ve aynı yıl rayiçleri, aynı kar oranı ve aynı tenzilat oranı esas alınarak söz konusu fiyatların belirlenmesi gerekmektedir.

Usulde Paralellik İlkesi 4735 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde yer

alan “...*Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir.*” hükmüne de uygun düşmekte ve birbirinin tersi iki işlemde yüklenici ve idareyi aynı yöntemle hak ve menfaatinin korunmasını sağlamaktadır.

Yine Sayıştay Temyiz Kurulu ve Yüksek Fen Kurulu Kararları da bu yöntemi destekleyecek mahiyettedir.

07.11.2018 tarih ve 45311 no.lu Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı’nda;

“Anahtar teslimi götürü bedel işlerde bir iş artışı yapılmasına lüzum görüldüğünde, artan ve eksilen imalatların Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22. maddesi hükmü çerçevesinde aynı yöntemle hesaplanması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle artan ve eksilen imalat kalemlerinin her ikisinin de aynı birim fiyat yöntemiyle hesaplanması, dolayısıyla artan ve eksilen imalatların her ikisine de aynı tenzilatın uygulanması gerekmektedir.”

Yüksek Fen Kurulu’nun 22.01.2014 tarih ve 2014/10 sayılı Kararı’nda;

“Yapımından vaz geçilen imalatlar ile yapımına karar verilen yeni iş kalemlerinin birim fiyatlarının Sözleşmesi eki YİĞŞ’nin 22 nci maddesinde ön görülen usûl ve esaslara göre tespit edilmesi gerekmektedir.”

Yüksek Fen Kurulu’nun 09.01.2014 tarih ve 2014/04 sayılı Kararı’nda ise;

“Yapımından vazgeçilmesi nedeniyle sözleşme bedelinden tutarları düşülecek işlere ait birim fiyatların, YİĞŞ’nin 22 nci maddesinin kıyasen uygulanmak suretiyle bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre tespit edilmesi ve bu şekilde bulunacak fiyatlardan hareketle, yapımından vaz geçilen işlerin tutarının tespit edilmesi gerekmektedir.” denmektedir.

İdare uygulamasında ise, anahtar teslimi götürü bedel yöntemle ihale edilen yapım işlerinde işin devamı sırasında iş artışı ve iş eksilişlerinin olduğu, fiyatı belirli olmayan söz konusu işlerin fiyatının YİĞŞ’nin 22’nci maddesinde belirtilen analiz ve rayiçler kullanılarak tespit edildiği ve bu fiyatlar üzerinden %1 ile %4 arasında tenzilatlar yapılarak hakediş bedellerine yansıtıldığı, buna rağmen geçici kabullerde eksik imalatlar ile projeden farklı yapılan imalatların tespit edildiği, eksik imalatlar ile projeden farklı yapılan imatlara ait fiyatların YİĞŞ’nin 22’nci maddesinde belirtilen analiz ve rayiçler kullanılarak tespit edildiği ve bu fiyatlar üzerinden %20 ile %30 arasında tenzilat yapılarak hakediş bedellerinden

kesildiği görülmüştür.

Görüldüğü üzere iş artışlarında yeni birim fiyatlara %1 ile %4 arasında tenzilatlar uygulanırken, geçici kabuldeki iş eksilişlerine ait birim fiyatlara %20 ile %30 arasında tenzilatlar uygulanmıştır. Bunun anlamı, yükleniciye yapılan ödemelerde daha düşük bir tenzilat oranı uygulanırken, yükleniciden yapılan kesintilerde ise daha yüksek bir tenzilat oranı uygulanmış olması olup uygulama her şekilde idare aleyhine bir sonuç doğurmaktadır.

Bu husus yukarıda belirtilen idari işlemlerde Yetki ve Usulde Paralellik İlkesine, bu ilkenin bir yansıması olarak 4735 sayılı Kanun'da yer alan *“kamu sözleşmelerinin taraflarının, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahip” olması gereğine* ve iş artış ve eksilişlerinde fiyat belirlenmesi konusunu irdeleyen Sayıştay Temyiz Kurulu ve Yüksek Fen Kurulu Kararları'na aykırıdır.

İdarenin örnek olarak incelenen;

- “Muğla İli Bodrum İlçesi 4 Derslikli Anaokulu Yapım İşi”nde işin devamı sırasındaki iş artışı tutarına %3,72 oranında tenzilat uygulanarak hakediş bedeline eklendiği ancak geçici kabuldeki eksik imalatlar ve projeden farklı yapılan imalatlar için tespit edilen iş eksilişi tutarına %19,54 oranında tenzilat uygulanarak hakediş bedelinden kesildiği,
- “Muğla Menteşe Halk Eğitim Merkez Binası İnşaat Yapım İşi”nde işin devamı sırasındaki iş artışı tutarına %1,23 oranında tenzilat uygulanarak hakediş bedeline eklendiği ancak geçici kabuldeki eksik imalatlar için tespit edilen iş eksilişi tutarına %30,74 oranında tenzilat uygulanarak hakediş bedelinden kesildiği,
- “Muğla İli Yatağan İlçesi 24 Derslikli Mesleki ve Teknik Lise Yapım İşi”nde işin devamı sırasındaki iş artışı tutarına %0,69 oranında tenzilat uygulanarak hakediş bedeline eklendiği ancak geçici kabuldeki eksik imalatlar ve projeden farklı yapılan imalatlar için tespit edilen iş eksilişi tutarına %30,51 oranında tenzilat uygulanarak hakediş bedelinden kesildiği,

görülmüştür.

Proje değişikliği uygulamasında yapımından vazgeçilen ve/veya yapımına karar verilen yeni iş kalemlerine aynı oranda tenzilat uygulandığı, bunun da Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı'na uygun olduğu belirtilmiştir.

Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı'nda artan ve eksilen imalatların her ikisine de aynı

tenzilatın uygulanması gerektiği, Yüksek Fen Kurulu Kararları'nda; yapımından vazgeçilen imalatlar ile yapımına karar verilen yeni iş kalemlerinin aynı usûl ve esaslara göre tespit edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Geçici kabul aşamasındaki eksiklikler idarenin onayıyla yapılmasından vazgeçildiği için bu imalatlar yapımından vazgeçilen imalatlardır. Diğer bir ifadeyle iş eksilişidir. Dolayısıyla idare daha önceki iş artış ve eksilişlerinde uyguladığı tenzilat oranını geçici kabul aşamasındaki iş eksilişlerine uygulaması gerekir.

Ancak idare iş artışlarına ait yeni birim fiyatlar ile geçici kabul aşamasındaki eksikliklere ait birim fiyatlara farklı oranda tenzilat uygulamıştır.

Geçici Kabul Tutanağında belirtilen elektrik ve mekanik tesisat imalatlarını yapmış olması durumunda yükleniciye ödenmesi gereken tutar tenzilat uygulanmaksızın hakediş bedelinden düşüldüğü belirtilmiştir. Öncelikle söz konusu işlerin anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli işler olduğu dikkate alındığında yüklenicinin imalat bazında teklif fiyatı bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu imalatlar için ne kadar ödeneceği bilinmediğinden bilinmeyen bir tutar kadar kesinti yapılması mümkün değildir.

İş artışları için tespit edilen birim fiyatların belirlenmesiyle geçici kabul aşamasındaki eksiklikler dolayısıyla yapılan iş eksilişlerine ait birim fiyatların belirlenmesinde aynı yöntem ve süreçlerin kullanılması gereğinin bir sonucu olarak aynı tenzilat oranları kullanılarak belirlenen fiyatlarla gerekli kesintilerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin İdareye Teslim Edilmemesi

KİK'e göre ihale edilerek geçici kabulü yapılan yapım işlerinde nihai projelerin idareye teslim edilmediği görülmüştür.

YİĞŞ'nin 11'inci maddesinde;

“İşlerin geçici kabulü yapıldıktan sonra, uygulama projeleri ister idarece verilmiş, ister yüklenici tarafından hazırlanarak idarece onaylanmış olsun, uygulama sırasında yapılmış değişiklikleri de içeren ve işin bitmiş durumunu gösteren nihai projeler, yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanıp orjinalleri idareye teslim edilir.” denilmektedir.

YİĞŞ'ye göre; ilave imalat veya imalat değişiklikleri içeren, yapının her türlü kesit, detay ve görünümü ile imalat mahallerinin yer aldığı işin bitmiş durumunu gösteren nihai

projelerin (as-built), geçici kabulden sonra yüklenici tarafından idareye ozalit baskı ve AutoCad formatında teslim edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, geçici kabulü yapılmış olan yapım işlerinde nihai projelerin idareye teslim edilmediği görülmüştür.

Nihai projelerin hazırlanıp idareye teslim edilmesi; hangi imalatların yapıldığı ve bu imalatların nerelere yapıldığının bilinmesi ve daha sonra yapılacak bakım, onarım ve tadilatların sağlıklı yürütülmesi açısından önem arz etmektedir.

Geçici Kabulü yapılan tüm işlere ait As-built projelerin yükleniciler tarafından İdareye sunulduğu ve İdare arşivinde mevcut olduğu belirtilmiştir. Denetim esnasında geçici kabulü yapılan işlere ait nihai projeler sözlü olarak istenmiş ancak nihai projelerin olmadığı ifade edilmiştir. Bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onaylanmamış Faturaların Yerel Rayiç Olarak Kullanılması

KİK kapsamında ihale edilen yapım işlerinde sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının fatura/ proforma fatura dayalı olarak oluşturulduğu ancak faturaların yerel rayiçlere uygun olduğuna ilişkin ticaret ve veya sanayi odasının onayının alınmadığı tespit edilmiştir.

YİĞŞ'nin 22'nci maddesinde; yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre Şartname'de belirtilen sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birinin kullanılacağı ve iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak Şartname'de belirtilen analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek yine Şartname'de belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabileceği ifade edilmiş ve idarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler bu rayiçlerden biri olarak sayılmıştır.

Oda Muamelat Yönetmeliği'nin "Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı" başlıklı 38'inci maddesinde;

"Faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştiğal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır. ... Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır.

Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. ...” denilmektedir.

Yapılan incelemede; sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için yeni birim fiyat tespiti yapılırken firmalardan alınan fatura/proforma faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan fiyatların oluşturulduğu görülmüştür.

İnceleme konusu yapılan ve aşağıda belirtilen işlerde yeni birim fiyatlar ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmayan fatura/proforma faturalara dayalı olarak oluşturulmuş ve uygulanmıştır.

- Muğla İli Milas İlçesi 24 Derslikli Anadolu Lisesi Yapım İşİ,
- Muğla İli Milas İlçesi 16 Derslikli Mesleki ve Teknik Lisesi Yapım İşİ,
- Muğla Yatağan 24 Derslikli Mesleki ve Teknik Lise Yapım İşİ,
- Muğla İli Menteşe Atatürk İlkokulu Restorasyon Uygulama İşİ,
- Muğla Menteşe Halk Eğitim Merkezi İnşaatı Yapım İşİ,
- Muğla Bodrum 4 Derslikli Anaokulu Yapım İşİ,
- Muğla Dalaman 16 Derslikli İmam Hatip Lisesi, Pansiyon Ve Ek Bina Yapım İşİ,
- Muğla Fethiye Üzümlü Ortaokulu Yapım İşİ

Bu durumda Şartname’de düzenlenen “Faturaların Rayice Uygunluğunun Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onayı” aranmayarak, ticaret ve sanayi odasınca güncel rayiçlerin belirlenmesinde kullanılan yöntemlerden kaçınılarak işlem yapılmış olmaktadır.

Proforma faturaların mevzuat gereği ticaret odasına onaylatılmadığı belirtilmiştir. Ancak Oda Muamele Yönetmeliği’nin 38’inci maddesi gereği birim fiyatı belirlemek için düzenlenen proforma faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturalar onaylanmaktadır.

Yukarıdaki hükümler doğrultusunda firmalardan alınan fatura/proforma faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması gerekmektedir.

Bulgu konusu hususun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İdareye Ait Taahhütlerin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Açılış Kaydının Gerçeği Yansıtması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Birikmiş Amortismanlar Hesabının Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Ertesi Yıl Bütçesinden Karşılanmak Üzere Yapılan Maaş ve Ücret Ödemeleri İçin Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmıyor Olması	2017	Kısmen Yerine Getirildi.	Bulgu konusu edilmiş, denetim görüşü dayanakları bölümü bulgu 1’de yer almaktadır.
Kültür ve Turizm Bakanlığında Gelen Payların Emanet Hesaplarında İzlenilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Ait Emanet Hesabındaki Tutarlardan Yapılan Çıkışlarda Gelir Kaydı Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

Taşınmazın Değerini Artıran Harcamaların İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Kaydedilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen İşlerin Taahhüt Hesaplarında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
3213 Sayılı Maden Kanunu Kapsamındaki Devlet Haklarının Bazı Firmalar Tarafından Yatırılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Muhasebe Biriminde Bulunan Değerlerin Yıl Sonu Sayımlarının Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tahakkuk Eden İdare Payı Tahsilatının Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Ödenekli Giderler Hesabının Kullanılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kuruma Ait Defter, Mali Tablo ve Belgelerin Mevzuata Uygun Olarak Düzenlenmemesi ve Zamanında Sayıştaya Gönderilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	