



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANTALYA VALİLİĞİ YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

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	10
7.	DENETİM BULGULARI	10
8.	EKLER.....	38

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı İçerisinde Gider Kaydedilen Hakediş Ödemeleri	15
Tablo 5: Tapu Kayıtları ile Mevcut Durumu Farklı Olan Taşınmazlar.....	23
Tablo 6: Yapım İşi İhaleleri Kapsamında Temin Edilen Otomobil ve Ofis Gereçleri.....	24
Tablo 7: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı	28

KISALTMALAR

EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
KDV	Katma Değer Vergisi
KWH	Kilowatt Saat
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
YIKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Yapılmaması
2. Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
3. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilmesi Gereken Yatırımların Doğrudan Gider Kaydedilmesi
4. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Alacak Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
5. Bedelsiz Taşınır Devirlerinde ve Taşınmaz Satışlarında Duran Varlığa Ait Birikmiş Amortisman Tutarlarının Hesaplardan Çıkarılmaması
6. Taşınmaz Satışlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
7. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi
8. İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Yapım İşi Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle Başkanlığın İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması
3. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
4. Anahtar Teslim Yapım İşlerinde Ön Proje Üzerinden Ruhsat Alınmadan İş Yeri Tesliminin Yapılması Nedeniyle Gecikmelere Sebep Olunması
5. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onay Verilmemiş Proforma Faturaların Kullanılması
6. Yeni Birim Fiyat Tespitlerine İlişkin Mevzuat Değişikliğinin Takip Edilmemesi

7. Serbest Tüketici Durumundaki İdarenin Elektrik Enerjisi Alımlarında İhale Mevzuatına Uyulmaması

8. Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Sürelerinin Güncellenmemesi

9. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

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'un 28'inci maddesinin (A) fıkrası ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde genel bütçeli idare olarak Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuş, daha sonra aynı maddede 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 35'inci maddesiyle yapılan değişiklikle YİKOB'lar, 01.09.2016 tarihinden itibaren genel bütçe kapsamındaki idare olmaktan çıkarılarak, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareye dönüştürülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesinde, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olarak kurulan YİKOB'ların;

- 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.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde YİKOB'ların görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

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

YİKOB'ların; muhasebe ve raporlama işlemlerinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri; taşınır

mallarına ilişkin işlemlerinde, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri; mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin işlemlerinde, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri; yapılan harcamalara ilişkin belge düzenleme işlemlerinde Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Valiye bağlı olarak kurulan özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz YİKOB'ların teşkilat yapısı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde YİKOB'un sevk ve idaresini yapan başkanın vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısı olduğu ifade edilmiştir.

Başkanlıkta Yönetmelik'in 4'üncü maddesi gereği 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 Müdürlüğü bulunmaktadır.

YİKOB'ların personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanmaktadır. Başkanlık bünyesindeki müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın başkanlıkta görevlendirmeye valiler yetkilidir. Bu yetki çerçevesinde Başkanlıkta Vali tarafından görevlendirilmiş 112 kadrolu memur, 19 geçici görevli memur, 60 sözleşmeli personel, 52 daimi işçi görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

YİKOB'lar 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 yayımlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiş olup Yönetmelik'te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, muhasebe ve raporlamaya ilişkin benzer hükümlere yer verildiği görülmektedir.

Öte yandan Yönetmelik'in 19'uncu maddesine göre Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

YİKOB bütçesi, TBMM'deki bütçe görüşmelerinde başkanlıklarına yapılacak hazine yardımı ödenekleri belirlendikten sonra, hazine yardımı miktarları dikkate alarak hazırlanır ve valinin onayına sunulur. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun TBMM Genel Kurulunda kabulünü müteakiben bütçe vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.

Antalya Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının bütçe ve muhasebe işlemlerine ait kayıtlar ile bu kayıtlar esas alınarak üretilen tablo ve raporlar, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından üretilmektedir. Muhasebe hizmetleri İçişleri Bakanlığının e-işleri sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Başkanlığın 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Çeşidi	Önceki Yılandan Devreden Ödenekler (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenekler (TL)	Kurum Dışı Ek/Özel Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen/Düşülen Ödenekler (TL)	Net Bütçe Ödenegi (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri		3.875.826,04	28.092.020,51	-1.105.794,76	30.862.051,79	26.986.225,75	3.875.826,04	
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		672.186,86	7.932.335,82		8.604.522,68	7.932.335,82	672.186,86	
Mal ve Hizmet Alım Giderleri		10.620.694,00	2.856.671,00	-42.059,30	13.435.305,70	8.849.443,33	2.818.953,79	1.766.908,58
Cari Transferler		52.568,00			52.568,00	32.205,00	20.363,00	
Sermaye Giderleri		911.363,36	151.919.125,82	31.322.062,75	184.152.551,93	74.273.819,95	117.305,95	109.761.426,03
Sermaye Transferleri		867.377,00	180.572.221,76	-30.174.208,69	151.265.390,07	149.165.879,35	2.099.510,72	
Toplam		17.000.015,26	371.372.374,91	0,00	388.372.390,17	267.239.909,20	9.604.146,36	111.528.334,61

Başkanlığın 2021 mali yılı bütçesi 17.000.015,26 TL ödenek öngörülmüş olup Kurum dışı ek/özel ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 388.372.390,17 TL olmuştur. Yıl içinde 267.239.909,20 TL Bütçe Gideri yapılmış, 9.519.339,31 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 111.528.334,61 TL ödenek ise 2022 mali yılına devretmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.550.000,00	2.585.683,91	6.352,04	2.579.331,87	166,41
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	8.650.000,00	52.898.660,10	2.263.240,34	50.635.419,76	585,38
05- Diğer Gelirler	6.890.015,26	300.143.440,53	1.792.818,84	298.350.621,69	4.330,19
09- Red ve İadeler		4.062.411,22			
Toplam	17.090.015,26	355.627.784,54	4.062.411,22	351.565.373,32	2.057,13

Başkanlığın 2021 yılı bütçe gelir kalemlerinden Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin %166,41 oranında, Diğer Gelirlerin %4.330,19 oranında, Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin % 585,38 oranında gerçekleştiği görülmüştür. Alınan Bağış ve Yardımlar, Özel Gelirler ve Diğer Gelir kalemlerinde gerçekleşme oranının yüksek olmasının bütçe hazırlanırken öngörülemeyen muhtar ödenekleri ve sermaye gideri niteliğindeki harcamalar için yıl içinde Genel Bütçeden aktarılan ödeneklerden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2021 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2021 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	3.875.826,04	26.986.225,75	696,27
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	672.186,86	7.932.335,82	1.180,08
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.620.694,00	8.849.443,33	83,32
05-Cari Transferler	52.568,00	32.205,00	61,26
06-Sermaye Giderleri	911.363,36	74.273.819,95	8.149,75
07-Sermaye Transferleri	867.377,00	149.165.879,35	17.197,35
Toplam	17.000.015,26	267.239.909,20	1.572,00

Başkanlığın bütçe giderlerinden Personel Giderlerinin %696,27 oranında, S.G.K. Devlet Prim Giderlerinin %1.180,08 oranında, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin %83,32 oranında, Cari Transferlerinin % 61,26 oranında, Sermaye Giderlerinin % 8.149,75 oranında ve Sermaye Transferinin % 17.197,35 oranında gerçekleştiği görülmüştür. Personel Giderleri ile S.G.K. Devlet Prim Giderlerinin beklenenden çok yüksek gerçekleşme sebebinin, bütçe hazırlanırken öngörülemeyen muhtar maaş ödemelerinden; Sermaye Giderleri ve Transferlerinin beklenenden çok yüksek gerçekleşme sebebinin ise Başkanlık tarafından yapımı gerçekleştirilen hizmet binaları ve sermaye nitelikli diğer yapım işleri için yapılan

harcamalardan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Başkanlığın faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 314.963.544,12 TL, Net Faaliyet Geliri 354.849.391,85 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 39.885.847,73 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

YİKOB'ların muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 15'inci maddesi uyarınca; Başkanlıkların muhasebe işlemleri, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planını göre yapılmaktadır.

Hesap planında yer almamakla birlikte Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Çerçeve Hesap Planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı ve Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Başkanlıkların raporlama işlemleri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

- 1) Bilanço
- 2) Faaliyet sonuçları tablosu
- 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle 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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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, buldukları büyükşehirlerde, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi amacıyla; 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'a, 28/A maddesinin eklenmesiyle suretiyle oluşturulmuşlardır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almayan YİKOB'ların, bütçe işlemleri ile muhasebe ve kayıt düzenleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmektedir. Yönetmelik'te bütçe oluşturma, bütçelerin kullanımı ve bütçe uygulamalarının raporlanması ve mali tablo oluşturma süreçleri ile ilgili olarak 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatının kıyasen uygulanacağı atıfları yapılarak ortaya çıkan karmaşıklığın giderilmesine çalışılmıştır.

Sonuç olarak iç kontrol sistemi ve iç denetim, gibi 5018 sayılı Kanun ile getirilmiş uygulamaların, tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli kuruluş olan YİKOB için geçerli olmadığı, ancak çok yıllık bütçeleme gereği olan stratejik plan, performans programı gibi uygulamaların kıyasen yerine getirilebileceği anlaşılmaktadır.

Kamu idarelerine, 5018 sayılı Kanun ile kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, amaçlar ve ölçülebilir hedeflerini saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş

olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik planlarını hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Ancak Antalya Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından 2020-2024 yılı Stratejik Planı hazırlanmamıştır.

5018 sayılı Kanun kapsamında olmayan Kurumun anılan Kanun'un öngördüğü iç kontrol sistemi ile ilgili olarak bir eylem planı söz konusu olmamasına karşın mali yönetim ve kontrole ilişkin yasal düzenlemeler ve standartlar çerçevesinde iç kontrole yönelik birtakım faaliyetlerden söz etmek mümkündür.

Harcama birimleri ve mali hizmetler birimi tarafından, gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin mali karar ve işlemlerin, idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programlarının mali mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilmesine, bununla birlikte mali karar ve işlemlerin harcama birimleri tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından da kontrol edilebilmesine yönelik ön mali kontrol sistemi kurulması için herhangi bir çalışma bulunmamasına karşın Valilik personelinden oluşan Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik'e uygun olarak ön mali kontrol işlemleri yürütülmeye çalışılmaktadır.

Kurumsal riskler ile iç kontrol risklerinin belirlenmesine yönelik hiçbir çalışma yapılmadığından, risklerin değerlendirilmesine ve belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin ve sorumlularının belirlenmesine ilişkin hiçbir çalışma da bulunmamaktadır.

İçişleri Bakanlığının 13.08.2020 tarihli ve 32282190-840-E.2516 sayılı yazısına istinaden her yıl yapılması planlanan ihale ve hakediş işlemleri ile ilgili olarak, 2020 yılı için denetim komisyonu kurulmuş, iç kontrol faaliyeti yürütülmüş ve düzenlenen rapor ilgili birimler ile İçişleri Bakanlığına gönderilmiştir.

Görev, yetki ve sorumluluklar, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile belirlenmektedir. Başkanlığın organizasyon şeması bulunmakta olup fonksiyonel görev dağılımı buna bağlı olarak belirlenmiştir. Organizasyon yapısı içerisinde 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

şekilde değildir.

İş akış süreçlerinin hazırlanması ile yetki devirleri ve yetki devrinin sınırlarının belirlenmesine ilişkin çalışmalar başlatılmış ve devam etmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili ve diğer eğitim ve bilgilendirme çalışmaları Hizmet içi Eğitim Planları kapsamında yürütülmektedir. Bu çerçevede Başkanlık bünyesinde yürütülen görevler için ihtiyaç analizine dayalı herhangi bir eğitim ihtiyacı tespiti ve hizmet içi eğitim planlaması yapılmamıştır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak herhangi bir yönetim bilgi sistemi yoktur. Ayrıca Başkanlığın kendisine ait bir veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut olmayıp söz konusu işlemler İçişleri Bakanlığı veri sistemi üzerinde yürütülmektedir.

Bu itibarla etkin bir mali yönetimi teminen faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi, varlık ve kaynakların korunması, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulması, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesi amacıyla yasal gereklilik olmasa dahi üst yönetimin sahipliğinde 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü biçimde bir iç kontrol sisteminin geliştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Antalya Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” 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 DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Yapılmaması

Başkanlığın tapuda kayıtlı olan taşınmazları için Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği yapılması gereken değer tespit işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

30 Aralık 2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Taşınmaz Mal işlemleri" başlıklı 18'inci maddesinde Başkanlığın, mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydında ve icmal cetvellerinin düzenlenmesinde de Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

2 Ekim 2006 tarih 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken taşınmaz kayıt ve değer tespit işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de, taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa gerçeğe uygun değer (rayiç değer) üzerinden kayda alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 31.12.2021 tarihi itibarıyla Antalya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adına tapuda kayıtlı bulunan 73 adet taşınmazın değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Anılan Taşınmaz Yönetmeliğine uygun olarak değerlendirme çalışmalarının yapılmaması sonucunda 2021 yılı Bilançosunda tapuda kayıtlı olan taşınmazların gerçeğe uygun değeri ile emlak değerleri arasındaki fark kadar 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ve 252 Binalar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Başkanlığın mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilen taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu doğrultuda tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mallar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu varlıkları tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan; tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil her türlü mali yükümlülüklerin ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödeneceğine dair hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili

her türden giderin, tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili alt kodlar itibarıyla izlenmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Nitekim bu husus Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesi 5'inci fıkrasında; *“Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir.”* şeklinde hüküm altına almış 1, 2, 4 ve 6'ncı fıkraları ile diğer düzenlemeleri yapılırken, 188, 189, 190, 191, 192 ve 193 ve 203'üncü maddelerinde tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında, ayrılması gereken amortisman tutarlarının ise Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 sıra numaralı Genel Tebliği'nin *“Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri”* başlıklı 7'nci maddesi gereği tahsisli kullanan idare tarafından 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında, bu hesaplar karşılığında da 500 Net Değer Hesabında izlenmesine yönelik hesap işleyişleri düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelik'e göre 2021 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da ilgili varlık hesapları itibarıyla 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, bu hesaplar karşılığı 500 Net Değer Hesabı itibarıyla da 11 Tahsis Edilen Taşınmazlar, 12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, 13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı şeklinde ikinci düzey alt kodlara yer verilmiştir.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsis eden ve tahsisli kullanan kurumların muhasebe kayıtlarının nasıl gerçekleştireceğine dair *“1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi”* başlığı altında aynen;

“Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu

kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.” şeklinde açıklama yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için muhasebenin temel kavramlarından olan tam açıklama kavramı gereği idarelerce tahsis edilen taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu durumdaki taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulması ve varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Başkanlık tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen 6 adet bina ve 1 adet arsa olmak üzere toplam 7 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda, Başkanlığın 2021 yılı Bilançosunda, 250.02 Arazi ve Arsalar Hesabı, 252.02 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500.11/13 Net Değer Hesabı itibarıyla varlıkların tahsis yapılan idarelerce belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya dolayısıyla mali tablonun doğru ve güvenilir bilgi sunmamasına neden olunmuştur.

BULGU 3: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilmesi Gereken Yatırımların Doğrudan Gider Kaydedilmesi

Başkanlık tarafından yaptırılan ve ilgili duran varlık hesabına aktarılmaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken yatırım harcamalarına ilişkin tutarların, 630 Giderler Hesabı kullanılarak doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 186'ncı maddesinde; Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı, söz konusu hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde ise; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yine aynı Yönetmelik'in 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesinde; bu hesabın yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmaya kadar izlenmesi için kullanılacağı, bahsi geçen hesabın işleyişin açıklayan

205'inci maddesinde ise; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların yapılmakta olan yatırımlar hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıkların, maliyet bedeli ile "Maddi Duran Varlıklar" hesap grubunda izlenmesi, maliyet bedeline ise varlıkların elde edilmesi ile ilgili olarak yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin dâhil edilmesi gerekmektedir. Duran varlıklar için yapılan bu tür harcamaların belirli bir zaman dilimine yayılarak yapılması halinde ise, iş tamamlanıncaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ancak Başkanlık tarafından ihalesi yapılan ve aşağıdaki tabloda ayrıntıları gösterilen işlere ilişkin yapılan hakediş ödemelerinin 630 Giderler Hesabı kullanılarak doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı İçerisinde Gider Kaydedilen Hakediş Ödemeleri

Harcama İçeriği	Tutarı
Patara Telsiz Telgraf İstasyonu Restorasyonu Teşhir Tanzim ve Çevre Düzenlemesi İşi	2.676.711,38
Antalya İl Jandarma Komutanlığı Kaş Kasaba Karakol İnşaatı İşi	941.335,56
Toplam	3.618.046,94

Anılan Yönetmelik hükümlerine göre ilgili yatırımların ister yılı içerisinde ister yıllara sâri bir şekilde yapılsın, belirli bir zaman dilimi içerisinde gerçekleştiriliyor ise geçici kabulleri yapıp tamamlanıncaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Başkanlık cevabında 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve 2021- 2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi'nde yer alan bütçe uygulamaları ile ilgili düzenlemeler gerekçesiyle ilgili harcamaların gider kaydedildiği belirtilse de, bulgu konusu husus pek tabii olarak ödeme sırasında bütçeye gider kaydedilecek olan yatırım harcamalarına ilişkin tutarların mali tablolara maddi duran varlık olarak yansıtacak şekilde kaydedilmemesi hususudur. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan ve yukarıda açıklanan hükümlere göre tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklara ilişkin olarak yapılan harcamaların, ödeme esnasında bütçenin ilgili tertiplerine gider kaydedilirken aynı zamanda maliyet bedeli ile "Maddi Duran Varlıklar" hesap grubunda izlenmesi gerekmektedir.

Başkanlığın 2021 yılı içinde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan gider kaydedilen toplam 3.618.046,94 TL tutarında yatırım harcaması mevcut olup, bu durum 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 3.618.046,94 TL noksan, 630 Giderler Hesabının ise söz konusu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Bu itibarla, 2021 yılı Bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 630 Giderler Hesabı itibarıyla ilgili tutarlar kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 4: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Alacak Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Belediyelerce taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Başkanlığa bildirilmesi sonrası idarece yapılması gereken alacak tahakkuk kayıtları yapılmadığı, bu payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği görülmüştür.

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

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 3'üncü maddesinde ise; 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevlerin, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılacağı ve yürütüleceği hüküm altına alındığından yapılan bu düzenleme ile birlikte büyükşehirlerde ilçe belediyelerince tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına gönderilmesi gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı) Gelir İdaresi Başkanlığının “YİKOB alacakları” konulu, 2016/3 Seri Numaralı Tahsilat İç Genelgesi’nde YİKOB’ların kamu tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kamu idaresi oldukları gerekçesiyle tahsil edilen kültür varlıkları katkı paylarının gelir olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuatlar birlikte değerlendirildiğinde, taşınmaz kültür varlıkları katkı paylarına ilişkin tüm hak ve yetkilerin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına verildiği, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının, genel bütçenin dışında özel bütçeli kamu tüzel kişisi olarak YİKOB tarafından takip ve tahsil edilmesi ve gelir kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda, söz konusu tutarların, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne uygun olarak alacak tahakkuk ve gelir kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Belediyelerin emlak vergisi ile beraber tahsil ettikleri taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payları için YİKOB’a bildirim yapıldığında, bildirime konu olan katkı payının 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 600 Gelirler Hesabı kullanılarak tahakkuk kaydının yapılması; katkı payı banka hesabına yatırıldığında ise gelen tutarın 102 Banka Hesabına borç ve 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelenme neticesinde; 2021 yılı içinde bildirime konu olan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı tutarının 61.102.747,63 TL olduğu, belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Başkanlığa bildirilmesi sonrası yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte 333 Emanetler Hesabında izlendiği, bu paylardan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi için yapılan ödemeler esnasında ise emanet hesaplarından çıkış yapıldığı ve söz konusu tutar kadar gelir kaydının yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu durum Başkanlığın kendi gelirini emanet olarak göstermesi nedeniyle mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını engellemekte olup mali tablolarda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının ve 600 Gelirler Hesabının 8.450.979,46 TL noksan, 333 Emanetler Hesabının ise 139.037.422,21 TL fazla görünmesine yol açmaktadır. Bu itibarla, 2021 yılı Bilançosunda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 333 Emanetler hesabı ile Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600 Gelirler Hesabı itibarıyla ilgili tutar kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 5: Bedelsiz Taşınır Devirlerinde ve Taşınmaz Satışlarında Duran Varlığa Ait Birikmiş Amortisman Tutarlarının Hesaplardan Çıkarılmaması

Başkanlık tarafından diğer kurumlara yapılan bedelsiz taşınır devirlerinde ve gerçekleştirilen taşınmaz satış işlemlerinde ilgili duran varlığa ait birikmiş amortisman tutarlarının hesaplardan çıkarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Birikmiş amortismanlar ve değer düşüklüğü karşılığı hesabı" başlıklı 202'nci maddesinde; birikmiş amortismanlar hesabının maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi için kullanılacağı belirtilmiş, hesabın işleyişi ise 203'üncü maddesinde düzenlenerek hangi işlemlerde bu hesabın nasıl kullanılacağı açıklanmıştır.

Buna göre, amortisman tabii tutulduktan sonra her ne şekilde olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlıkların birikmiş amortisman tutarlarının 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı borçlandırılarak kapatılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Başkanlık tarafından çeşitli kurumlara yapılan bedelsiz taşınır devir işlemleri ile taşınmaz satışlarında, söz konusu duran varlıkların ilgili hesaplarından çıkışı yapılırken bu varlıklar için ayrılmış amortisman tutarlarının 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabından düşülmediği, bu nedenle de bakiye bulunmayan bazı hesaplara ilişkin amortisman tutarlarının hesaplarda yer aldığı, bazı hesaplarda ise birikmiş amortisman tutarının hesabın bakiyesinden fazla olduğu tespit edilmiştir.

Duran varlıkların bedelsiz devir ve satış işlemlerinde o varlığa ilişkin birikmiş amortisman tutarlarının hesaplardan çıkarılmaması sebebi ile 2021 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 630 Giderler Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 6: Taşınmaz Satışlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Başkanlığa ait arsa, arazi ve binaların satış işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinin (b) bendinin birinci fıkrasında satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesabın, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600 Gelirler Hesabının alacağına, diğer taraftan satış bedeli 100 Kasa Hesabı veya 102

Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesapların, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın ise 630 Giderler Hesabının borcuna kaydedileceği ifade edilmiş olup aynı Yönetmelik'in 252 Binalar Hesabının işleyişini düzenleyen 193'üncü maddesinin (b) bendinin birinci fıkrasında ise satılan binaların kayıtlı değeri bu hesabın, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabının alacağına, satış bedeli 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesapların, ayrılmış olan amortisman tutarları 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumsuz fark ve mevzuatı gereğince diğer kamu idareleri adına ayrılan payların ise 630 Giderler Hesabının borcuna kaydedileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere arsa, arazi ve binaların satışı durumunda ilgili duran varlığın kayıtlı değeri üzerinden hesaplardan çıkarılması, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasında olumlu bir fark olması durumunda farkın 600 Gelirler Hesabına, olumsuz bir fark olması durumunda ise farkın 630 Giderler Hesabına kaydedileceği belirtilmiştir. Söz konusu varlıklardan binaların birikmiş amortisman tutarının mevcut olması durumunda ise birikmiş amortismanlar hesabının da bu hesaplama dahil edilerek kapatılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Başkanlığın taşınmaz satış işlemlerinde taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden 500 Net Değer Hesabının borcuna kayıt edilerek hesaplardan çıkarıldığı, satış bedelinin tamamının ise 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği görülmüş olup satış işlemlerinde binalara ilişkin birikmiş amortisman tutarlarının da dikkate alınmadığı tespit edilmiştir. Mevzuat hükümlerine göre satışı yapılan taşınmazlar ile amortisman tutarlarının kayıtlı değeri üzerinden hesaplardan çıkarılması, satış bedeli ile kayıtlı değer arasında olumlu fark var ise bu farkın 600 Gelirler Hesabına, olumsuz fark var ise bu farkın 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Başkanlık tarafından satışı gerçekleştirilen 7 adet taşınmazın kayıtlı değerleri toplamının 634.862,73 TL, satış bedelinin ise 3.801.001,09 TL olduğu görülmüştür. Satış işlemlerine ilişkin kayıtlardaki hatalar nedeniyle 500 Net Değer Hesabının taşınmazların kayıtlı değeri kadar noksan, 600 Gelirler Hesabının ise aynı tutarda fazla bakiye verdiği tespit edilmiştir. 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ise ilgili duran varlığın satışı yapıldığı halde kapatılmaması nedeniyle fazla bakiye vermektedir.

Bu itibarla, 2021 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Bilançosunda satış işlemlerine ilişkin kayıtların hatalı yapılması nedeniyle 600 Gelirler Hesabı, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 7: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

Başkanlığın faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan herhangi bir maddi duran varlıkla bağlantısı kurulmayan yazılım lisansları, harita, etüt, proje ve benzeri nitelikteki varlıkların 260 Haklar Hesabında izlenmediği ve doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi olmayan duran varlıklar "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 209'uncu maddesinde, edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı; 260 Haklar Hesabının niteliğini açıklayan 210'uncu maddesinde, bu hesabın bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in 260 Haklar Hesabının işleyişini açıklayan 211'inci maddesinde, bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi gerektiği; 214'üncü maddesinde ise; hakların maliyet bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan 04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde; Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Kamu İdaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanılan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan yazılım lisansları, etüt, proje ve benzeri nitelikteki varlıklara ilişkin harcamalar ile bunların güncellenmesine ilişkin değerler edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 260 Haklar Hesabına kaydedilmeli ve hesaplara alındığı yılsonunda tamamen amorti edilmelidir.

Yapılan incelemede toplam 1.360.966,40 TL tutarındaki herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım lisansları, harita, etüt, proje ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilerin 260 Haklar Hesabına kaydedilmeyip doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, 260 Hesabında takip edilmeyen bu varlıkların yıl sonunda amortisman kayıtlarının yapılamaması sonucu 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının da eksik görünmesine sebebiyet verilmiştir.

Başkanlık cevabında ödeneğinin "Sermaye Giderleri" kaleminden gelmesi sebebi ile ilgili harcamaların gider kaydedildiği belirtilse de, bulgu konusu husus pek tabii olarak ödeme sırasında bütçeye gider kaydedilecek olan ve Haklar Hesabında izlenmesi gereken tutarların mali tablolara maddi duran varlık olarak yansıtacak şekilde kaydedilmemesi hususudur. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan ve yukarıda açıklanan hükümlere göre tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan maddi olmayan duran varlıklara ilişkin olarak yapılan harcamaların, ödeme esnasında bütçenin ilgili tertiplerine gider kaydedilirken aynı zamanda maliyet bedeli ile Haklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeline eklenmek suretiyle aktifleştirilmesi gereken söz konusu harcamaların anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak 630 Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 2021 yılı Bilançosunda 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında hataya neden olunmuştur.

BULGU 8: İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Başkanlık tarafından kendi bünyesinde çalışan işçiler için izleyen dönemlerde ödenmesi muhtemel kıdem tazminatları için karşılık ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281'inci maddesinde; 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının, izlenmesi için kullanılacağı, 330 uncu maddesinde ise; 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı öngörülmüştür.

Söz konusu Yönetmelik'in 282 ve 331'inci maddelerinde ise hesapların işleyişine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik hükümlerinde; izleyen yılda ödenmesi beklenmeyen kıdem tazminatlarının, Borç ve Gider Karşılıkları Hesap grubunda yer alan 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak 630 Giderler Hesabına borç kaydı ile takip edilmesi; dönem sonunda vadesi bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi

öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının ise 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabından 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İdare tarafından iş sözleşmelerinin haklı nedenle feshedildiği durumlarda, ihtiyatlılık kavramı gereği işçilerin çalıştığı süre dikkate alınarak ödenmesi muhtemel kıdem tazminatlarına ilişkin karşılık ayrılması ve ayrılan bu tutarlarının, kıdem tazminatı karşılığı hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Başkanlık bünyesinde sürekli işçi statüsünde istihdam edilen 22 adet personelinin olduğu, söz konusu personelin 2021 yılı sonu itibarıyla toplam 1.152.118,98 TL tutarında kıdem tazminatına hak kazandığı ve izleyen dönemlerde iş sözleşmelerinin haklı nedenlerle feshedildiği durumlarda ödenmesi muhtemel bu tutar için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Muhasebenin ihtiyatlılık kavramı gereği 2021 yılı sonu itibarıyla 1.152.118,98 TL kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekirken ayrılmaması sonucunda 2021 yılı Mali Tablolarında 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 630 Giderler Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Başkanlık mülkiyetinde bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı, buna rağmen cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi,

"Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi" olarak tanımlanmış,

“Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Başkanlığa ait bazı taşınmazların tapu kayıtları ile mevcut durumlarının farklı olduğu tespit edilmiş olup söz konusu taşınmazlara ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 5: Tapu Kayıtları ile Mevcut Durumu Farklı Olan Taşınmazlar

No	İlçe/Mahalle	Ada No / Parsel No	Yüz Ölçümü (m ²)	Tapu Kaydı	Mevcut Durum
1	Alanya / Cumhuriyet	1232/1	2.763	Arsa	Özel İdare Binası ve Müştemilatı
2	Elmalı / Gündoğan	248/37	1.942	Arsa	Kaymakam Lojmanı
3	Kemer / Merkez	22/2	1.000	Arsa	Personel Lojmanı
4	Kemer / Merkez	22/1	1.001	Arsa	Kaymakam Lojmanı
5	İbradı / Aşağı Mahalle	163/82	503,83	Arsa	Kaymakam Lojmanı
6	Serik / Gedik	121/4	2.414	Arsa	Kaymakam Lojmanı
7	Aksu / Barbaros	244/17	1.609,11	Arsa	Kaymakam Lojmanı
8	Kepez / Kültür	1840/12	3.726	Arsa	112 Acil Çağrı Merkezi Hizmet Binası
9	Muratpaşa / Bayındır	28379/1	61.006,37	Arsa	Valilik Ek Hizmet Binası ve Arsası
10	Muratpaşa / Sedir	646/26	5.810	Tarla	Personel Lojmanı
11	Muratpaşa / Kışla	2696/1	5.190	Arsa	Vali Konutu

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Yapım İşi Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle Başkanlığın İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması

Yapım işlerine ilişkin olarak bağtlanan sözleşmelerin “Diğer Hususlar” bölümünde yapılan düzenlemelerle, Başkanlığın ihale konusu işle ilgisi olmayan genel ve sürekli ihtiyaçlarının söz konusu ihaleler kapsamında karşılandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 18’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; idarenin, tip sözleşmede düzenlenmeyen ve fakat işin özelliğine göre düzenlenmesine ihtiyaç duyulan hususların, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, maddeler halinde düzenleyerek “Diğer Hususlar” bölümüne ekleyebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceğini ve bu amacı sağlamaya yönelik hükümlerin herhangi bir şekilde sözleşmede yer alamayacağını açıkça ifade etmektedir.

Başkanlık uygulamasında ise, yapım sözleşmelerinin “Diğer Hususlar” başlıklı bölümüne hükümler eklemek suretiyle, işin gerektirdiği ihtiyacı ve kapsamını aşacak şekilde Başkanlığın genel ve sürekli ihtiyaçları şeklinde tanımlanabilecek binek otomobil ve ofis gereçlerinin bu sözleşmeler üzerinden temin edildiği tespit edilmiştir.

Konuya ilişkin özet bir tablo aşağıda sunulmuştur;

Tablo 6: Yapım İşi İhaleleri Kapsamında Temin Edilen Otomobil ve Ofis Gereçleri

İşin Adı	İhale Kayıt No	Otomobil	Bilgisayar	Tablet
Antalya Alanya Oba Anaokulu Yapım İşi	2020/429423	1 Adet D Segment 2020 Model Klimalı, Otomatik Vites, 4 Kişilik Binek Araç	3 Adet 17 İşlemcili, En Az 15 İnç Ekran Boyutlu, 4 Gb Ekran Kartı Hafızalı Laptop Bilgisayar	3 Adet En Az 10 İnç, 512 Gb Hafıza, 8 Megapiksel Kamera Özellikleri Bulunan Tablet
Antalya 150 Kişilik Huzur Evi Yapım İşi	2018/461687	1 Adet En Az 90 Hp Gücünde, Klimalı, 4 Kişilik, Otomatik Şanzımanlı En Az 2018 Model, Kaskolu, Bakımlı Binek Araç	3 Adet 17 İşlemcili Diz Üstü Tablet-Bilgisayar	Telefon, Faks, Yazıcı ve Fotokopi Makinesi
Antalya Aksu Anadolu İmam Hatip Lisesi	2020/276541	-	3 Adet 17 İşlemcili, En Az 15 İnç Ekran Boyutlu, 4 Gb Ekran	ve 3 Adet En Az 10 İnç, 512 Gb Hafıza, 8 Megapiksel Kamera

Pansiyon İkmal İnşaatı Yapım İşi			Kartı Hafızalı Laptop Bilgisayar	Özellikleri Bulunan Tablet
Antalya Muratpaşa Mehmet Kesikçi İlkokulu Hilal Özen Derslikleri Yapım İşi	2020/309531	-	-	3 Adet En Az 10 İnç, 512 Gb Hafıza, 8 Megapiksel Kamera Özellikleri Bulunan Tablet
Antalya Kepez Barış Mahallesi Anaokulu Yapım İşi	2020/466575	-	2 Adet İ7 İşlemcili, En Az 15 İnç Ekran Boyutlu, 4 Gb Ekran Kartı Hafızalı Laptop Bilgisayar	2 Adet En Az 10 İnç, 512 Gb Hafıza, 12 Megapiksel Kamera Özellikleri Bulunan Tablet
Antalya Kepez Kütükçü Anaokulu Yapım İşi	2020/407883	-	1 Adet İ7 İşlemcili, En Az 15 İnç Ekran Boyutlu, 4 Gb Ekran Kartı Hafızalı Laptop Bilgisayar	1 Adet En Az 10 İnç, 512 Gb Hafıza, 8 Megapiksel Kamera Özellikleri Bulunan Tablet
Antalya Serik Gedik Anaokulu Yapım İşi	2020/407157	1 Adet En Az 2018 Model Klimalı Sedan Binek Araç	1 Adet İ7 İşlemcili, En Az 15 İnç Ekran Boyutlu, 4 Gb Ekran Kartı Hafızalı Laptop Bilgisayar	1 Adet En Az 10 İnç, 512 Gb Hafıza, 8 Megapiksel Kamera Özellikleri Bulunan Tablet
Antalya Alanya Mahmutlar Hüseyin Gülsüren Doğan İlkokulu İkmal İnşaatı Yapım İşi	2020/593748	1 Adet En Az 2018 Model D Segment, Klimalı, Otomatik Vites Sedan Binek Araç	3 Adet İ7 İşlemcili, En Az 15 İnç Ekran Boyutlu, 4 Gb Ekran Kartı, 256 Ssd Kapasiteli Lap-Top Bilgisayar	3 Adet En Az 10 İnç, 512 Gb Hafıza, En Az 12 Megapiksel Kamera Özellikleri Bulunan Tablet
Antalya Alanya Oba Mesleki Teknik Lisesi ve 100 Kwe Kurulu Gücünde Ges İmalatı Yapım İşi	2021/178580	1 Adet 4*4 200 Hp 3.0 Silindir Hacimli Otomatik Şanzıman En Az 2019 Model Kaskolu, Bakımlı Pikap Araç	1 Adet İ7 İşlemcili, 15 İnç Ekran Boyutlu 4 Gb Ekran Kartı, 256 Ssd Kapasiteli Lap-Top	-
Antalya Doğuyaka Mahallesi 24 Derslikli İlkokul İnşaatı ve 100 Kwe Kurulu Gücünde Ges İmalatı Yapım İşi	2021/179425	1 Adet D Segment Otomatik Şanzıman En Az 2019 Model Kaskolu, Bakımlı Sedan Binek Araç	1 Adet İ7 İşlemcili, 15 İnç Ekran Boyutlu 4 Gb Ekran Kartı, 256 Ssd Kapasiteli Lap-Top Bilgisayar	-
Antalya Kepez Emine - Ali Uyaroğlu İmam Hatip Ortaokulu İkmal İnşaatı Yapım İşi	2020/531498	1 Adet En Az 2019 Model D Segment, Klimalı, Otomatik Vites Sedan Binek Araç	3 Adet İ7 İşlemcili, En Az 15 İnç Ekran Boyutlu, 4 Gb Ekran Kartı, 256 Ssd Kapasiteli Lap-Top Bilgisayar	3 Adet En Az 10 İnç, 512 Gb Hafıza, En Az 12 Megapiksel Kamera Özellikleri Bulunan Tablet
Patara Telsiz Telgraf İstasyonu Restorasyonu Teşhir Tanzim ve Çevre Düzenleme İşi	2020/431562	Kontrol Mühendislerine İşin Süresi Boyunca 1 Adet 4*4, En Az 2000cc Motor Gücü Olan Araziye Elverişli Klimalı, Otomatik Şanzımanlı 4 Kişilik, En Az 2020 Model, Kaskolu, Bakımlı	-	Kontrollük İşlemlerinde Kullanılmak Üzere 2 Adet En Az 10 İnç Ekran Boyutlu, 512 Gb Hafıza ve 8 Megapiksel Kamera Özellikli Tablet
Patara Antik Kentindeki Deniz Fenerinin Rekonstrüksiyon Uygulama İşi	2020/160875	İşin Süresi Boyunca 1 Adet D Segment Klimalı, 4 Kişilik, 1 Adet En Az 2019 Model ve Ticari Segment Vito-Transporter veya Muadili Klimalı Minibüs Kaskolu, Bakımlı Araç	-	-

Patara Telsiz Telgraf İstasyonu Restorasyonu Teşhir Tanzim ve Çevre Düzenleme İşi	2020/431562	1 Adet 4*4, En Az 2000cc Motor Gücü Olan Araziye Elverişli Klimalı, Otomatik Şanzımanlı 4 Kişilik, En Az 2020 Model, Kaskolu, Bakımlı Araç	-	2 Adet En Az 10 İnç Ekran Boyutlu, 512 Gb Hafıza ve 8 Megapiksel Kamera Özellikli Tablet
Patara Antik Kentindeki Deniz Fenerinin Rekonstrüksiyon Uygulama İşi	2020/160875	1 Adet D Segment Klimalı, 4 Kişilik, En Az 2019 Model ve Ticari Segment Vito-Transporter veya Muadili Klimalı Minibüs Kaskolu, Bakımlı Araç	-	-
İbradı-Ormana Mahallesi Giriş, Ana Meydan ve Çarşı İçi, Sokak, Cephe ve Çevre Düzenleme Projesi Genişletilmiş Revizyon Projesi Uygulama İşi	2020/10929	1 Adet 4x4 Klimalı, 4 Kişilik, En Az 2019 Model, Kaskolu, Bakımlı Araç	-	-
Antalya İli, İbradı İlçesi, Ormana Mahallesi Sokak Sağlıklaştırma ve Çevre Düzenlemesi	2021/595443	Minimum C Sınıfı, Otomatik Vites, Dizel 1 Adet Yeni Aracı (Max. 1 Yaş/50.000km)	-	-
Toplam		13 Adet	21 Adet	23 Adet

Tablodan görüleceği üzere, sözleşmeye bağlanan işler kapsamında çok sayıda otomobil, ofis araç ve gerecinin temin edilmesi amaçlanmış olup ilgili ihale kapsamına dâhil edilmiştir. Her ne kadar temin edilen otomobil, araç ve gereçlerin kontrollük hizmetlerinde kullanılacağı ifade edilmiş olsa da ihale edilen yapım işlerinin şartnamesinde yer alan araçların işin niteliğine ve ihtiyacına binaen olmasından ziyade Başkanlığın yönetici kadrosunda yer alan personelin genel ve sürekli ihtiyaçlarının teminine yönelik olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca Başkanlık bünyesinde 16 adet kontrol mühendisi olduğu ve temin edilen otomobil, araç ve gereçlerin sayıları ile kontrol mühendisi sayısı arasında açıkça bir oransızlık olduğu da tespit edilmiştir.

Öte yandan, sözleşmeler kapsamında Başkanlığın genel ve sürekli ihtiyaçlarına yönelik otomobil teminleri, temin edilen araçların mahiyeti itibarıyla da mevzuata uygun olmadığı görülmüştür. Zira 237 sayılı Taşıt Kanunu ve bu Kanun'a ilişkin olarak çıkarılan 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Taşıt Kanunu ekinde belirtilen sınırlı sayıdaki makam ve hizmetler dışında, hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç edinilemeyeceğini, hizmet alımı yoluyla kiralanamayacağını veya başka bir yöntemle taşıt alınamayacağını ve temin edilen araçların %50 yerlilik oranına tabi olacağını açıkça ifade etmektedir.

Anılan sözleşmeler kapsamında temin edilen D segment araçların tamamı ve diğer araçların büyük bölümü gerekli silindirik hacmi, yerlilik oranı ve menşei şartlarını

sağlamamaktadır. Dolayısıyla, Başkanlık tarafından bütçe ödenekleri ile temin edilemeyecek nitelikteki araçlar yapım işleri sözleşmelerinin diğer hususlar bölümü kullanılarak temin edilmektedir.

Bu itibarla, kamu idarelerinin genel ve sürekli ihtiyaçlarının nasıl temin edileceği ilgili mevzuatımızda düzenlenmiş olup yapım işi sözleşmelerinin bu düzenlemeleri ikame edecek veya etkisiz hale getirecek şekilde kullanılması hukuken mümkün değildir.

BULGU 3: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "*Bu Kanununun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*" hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00 TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımları, hizmet alımları ve yapım işlerinde, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 7: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenek'in % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	3.443.424,66	344.342,47	1.089.859,52	745.517,05	31,65%
Hizmet Alımı	4.173.962,34	417.396,23	1.380.074,23	962.678,00	33,06%
Yapım İşi	1.825.637,36	182.563,74	917.341,96	734.778,22	50,25%

Başkanlık tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 4: Anahtar Teslim Yapım İşlerinde Ön Proje Üzerinden Ruhsat Alınmadan İş Yeri Tesliminin Yapılması Nedeniyle Gecikmelere Sebep Olunması

Anahtar teslim yapım işlerinde Başkanlık tarafından ön proje üzerinden ruhsat alınabileceken bunun yerine kesin veya uygulama projesi üzerinden ruhsat alınması sebebiyle gecikmelere sebep olduğu görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "*Kamuya ait yapı ve tesisler ile sanayi tesislerinde ruhsat*" başlıklı 26'ncı maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyeti bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verileceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "*İşyerinin yükleniciye teslimi*" başlıklı 6'ncı maddesi 6'ncı fıkrasında; işlerin yapılacağı yerlerin yükleniciye tesliminde gecikme olması ve bunun işin bir kısmının veya tamamının zamanında bitirilmesini geciktirmesi halinde, sözleşmede tespit edilen iş süresi, işin bir kısmı veya tamamı için gecikmeyi karşılayacak şekilde uzatılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; 2020 ve 2021 yılında ihaleye çıkılan anahtar teslimi 3 yapım işinde yapı ruhsatının geç alınmasından dolayı yüklenicilere bu gecikme kadar süre uzatımı verildiği ayrıca Başkanlıktan kaynaklanan nedenlerle işin bitim tarihinin süre uzatımı verilmek suretiyle uzatılmasından dolayı fiyat farkı verildiği tespit edilmiştir.

Başkanlığın ihalesini yaptığı yapım işlerinde bahsi geçen nedenle süre uzatımı ve süre uzatımından kaynaklı olarak fiyat farkı verilmesinin önüne geçilmesini teminen ruhsat işlemlerinde gecikme yaşanmaması için avan (ön) proje üzerinden yapı ruhsatının alınması ve işyeri tesliminin bu işlemten sonra gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Sonuç olarak kamu kaynakları daha etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılacaktır.

BULGU 5: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onay Verilmemiş Proforma Faturaların Kullanılması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek bulunan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılacak rayiçlerin tespitinde ticaret ve/veya sanayi odalarınca onaylanmamış proforma faturaların kullanıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

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

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler

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

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri" denilmektedir.

Yukarıda yer verilen şartname hükümlerine göre, rayiçlerin kullanılmasında bir öncelik sıralaması bulunmamakla birlikte, yeni birim fiyat tespitinde bulunulacak iş kalemi için yine aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca oluşturulacak analizlere; kaynakların verimli kullanılması sonucunu da sağlayacak şekilde herhangi bir rayiçin uygulanabileceği düzenlenmiştir.

Yerel rayiç kavramını, mevzuatta düzenlenmemiş olmakla birlikte, yeni birim fiyat analizine dâhil edilecek malzeme işçilik veya makine unsurlarının, işin yapıldığı yerdeki fiyatları şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tanımdan hareketle Şartname'nin 22'nci maddesinin (ç) bendi uyarınca yeni fiyat tespitine konu edilecek iş kalemi için analiz çalışması yapılarak yeni fiyatın mutlaka bir analize dayandırılması gerekmektedir. Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde yer alan "(...) ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler" in yeni birim fiyat analizlerine bir rayiç unsuru olarak uygulaması mümkünken, herhangi bir analiz çalışması yapılmadan bir imalat kalemine ilişkin tasdik edilmemiş proforma faturaya dayalı olarak yeni fiyatın oluşturulması mümkün değildir. Zira ilgili hükümde faturaya dayalı bir fiyat tespitinden bahsedilmemekte, yapılacak analizlere göre kullanılacak rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış olması gerektiği belirtilmektedir.

Bunun yanında konu ile ilgili olarak ticaret ve sanayi odalarının işleyişini düzenleyen ve 12.09.2005 tarih ve 25934 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde " (...) 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. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturalar, fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkan vermediğinden onaylanmaz(...)" düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu düzenlemeye göre proforma faturaların alım satım akdinin gerçekleşmemiş olması; malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dâhil olarak düzenlenen faturaların ise fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkân vermemesi nedeni ile onaylanmayacağı belirtilmiştir. Bu hükümlere göre de iş kalemi için herhangi bir analiz çalışması yapılmaması sebebi ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli ve miktarları belirtilmeden düzenlenen faturaların ticaret ve sanayi odaları tarafından onaylanması, dolayısı ile yeni birim fiyat tespitine dayanak teşkil etmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede Başkanlık tarafından yeni birim fiyat tespitlerinde herhangi bir analiz çalışması yapılmadığı, piyasa fiyat araştırması yöntemi ile temin edilen ve malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli ve miktarları belirtilmeden düzenlenen proforma faturaların yeni birim fiyat tespitlerine dayanak teşkil etmek üzere ticaret ve sanayi odalarına onay için gönderildiği görülmüştür. Söz konusu proforma faturalar Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesi gerekçe gösterilerek onaylanmamış olup oda tarafından onaylanmayan bu faturalara dayanılarak Başkanlık tarafından yeni birim fiyat oluşturulduğu tespit edilmiştir.

İlgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda, Başkanlıkça Şartnamenin (ç) bendine göre rayiçlerin belirlenmesi yoluna gidilmesi durumunda, Şartname hükmü doğrultusunda yapılacak analiz çalışması ve piyasa araştırması neticesinde ortaya çıkan rayiçlerin ilgili odalara onaylatılarak kullanılması mevzuatın amir hükmüdür.

Sonuç olarak, yeni birim fiyata konu iş kalemine ilişkin imalat sürecinin; işçilik, malzeme, makine ekipman unsurları şeklinde ayrıştırılabildiği durumlarda, analiz yapılarak rayiçlerin belirlenmesi ve bu rayiçlerin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmek üzere ilgili odalara onaylatılması gerekmektedir.

BULGU 6: Yeni Birim Fiyat Tespitlerine İlişkin Mevzuat Değişikliğinin Takip Edilmemesi

Başkanlık tarafından ihale edilen yapım işlerinde sonradan ortaya çıkan iş kalemlerine ilişkin yeni birim fiyat tespitinin mevzuat değişikliğinin takip edilmemesi nedeniyle hatalı olarak uygulandığı görülmüştür.

8 Ağustos 2019 tarih 30856 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 28'inci maddesi ile Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'inci maddesinde değişiklikler yapılmış olup yapılan değişiklik ile yeni birim fiyat tespit edilirken yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunması halinde, hesaplanan yeni birim fiyat; yüklenici tarafından benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranı (0,90'ı aşmamak üzere) ile yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın çarpılması sonucunda elde edilen tutarı geçemeyeceği, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde ise, yeni birim fiyatın; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemeyeceği ifade edilmiştir.

Bu durumda, yeni birim fiyat tespit edilirken öncelikle işin içerisinde benzer iş kalemi var ise o iş kalemi için uygulanan indirim oranına bakılacak olup eğer ki indirim oranı %10'un üzerindeyse yeni iş kalemi için hesaplanan birim fiyata bu oran üzerinden indirim yapılacak, işin içerisinde benzer iş kalemi bulunmadığı takdirde ise yeni iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyat üzerinden en az %10 oranında indirim uygulanacaktır.

Yapılan incelemelerde Başkanlık tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde meydana gelen değişimler ve iş artışları sonucu ortaya çıkan yeni iş kalemlerinin birim fiyatları, mevzuat değişikliğinin dikkate alınmaması nedeniyle hatalı belirlenmiştir. Söz konusu iş kalemlerinin fiyatı tespit edilirken yüklenici ile rayiç bedel üzerinden veya rayiç bedelin %90'ının üzerinde bir fiyattan anlaşma yapılmış olup yeni birim fiyatların mevzuatta ifade edilen benzer iş kalemi indirim oranını ve benzer iş kalemi olmadığı hallerde tespit edilen rayiç bedelin %90'ını aşmadan belirleneceği hususlarının dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde ortaya çıkan yeni iş kalemlerine ait birim fiyatların mevzuat hükümlerine uygun şekilde tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Serbest Tüketici Durumundaki İdarenin Elektrik Enerjisi Alımlarında İhale Mevzuatına Uyulmaması

Serbest tüketici durumunda olan Başkanlığın elektrik enerjisi ihtiyacını ihale mevzuatında belirlenen usuller yerine, elektrik dağıtım şirketiyle doğrudan sözleşme yapmak suretiyle temin ettiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 2'nci maddesi uyarınca, Kanun'a tabi idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülmektedir. Aynı Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde, mal; “*satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve haklar*” şeklinde tanımlanmıştır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 30.05.2018 tarih ve 30436 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4'üncü maddesinde; serbest tüketici, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olması nedeniyle tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır.

“Serbest tüketici kapsamı ve elektrik tedariki” başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendinde; bir önceki takvim yılında serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketicilerin serbest tüketici kabul edileceği ifade edilmiştir.

“İkili anlaşma kapsamında yer alan tüketicilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 39'uncü maddesinin 1'inci fıkrasında; serbest tüketicilerin, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapılabileceği belirtilmiştir.

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kurul Başkanlığı” başlıklı 5'inci maddesi altıncı fıkrasının (b) bendinde de, “her yılın Ocak ayının sonuna kadar serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak” EPDK'nın görevleri

arasında sayılmıştır. Bu bağlamda, serbest tüketici limiti her yıl EPDK tarafından yeniden değerlendirilmekte ve uygun görüldüğü ölçüde düşürülmektedir. Bu doğrultuda EPDK tarafından 22.12.2020 tarih ve 31342 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 17.12.2020 tarihli ve 9814 sayılı EPDK Kararına göre 2021 yılına ilişkin serbest tüketici limiti yıllık 1.200 kilovat saat (kWh) olarak belirlenmiştir.

Diğer yandan, 17.06.2011 tarihli ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Düzenleyici Kararı'nda, serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alımı ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 13.10.2011 tarihli ve 9 no.lu Elektronik Haberleşme Hizmeti, Elektrik ve Doğalgaz Alımı Genelgesi'nde de, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelerce, serbest tüketici olmaları halinde elektrik ihtiyaçlarının ihale yolu ile temin edilmesinin esas olduğu; ancak, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan limitlerin aşılması halinde söz konusu ihtiyaçların doğrudan temin yoluyla karşılanabileceği ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat uyarınca, serbest tüketici olmaları halinde, Kanun kapsamındaki idarelerin elektrik enerjisi ihtiyaçlarını ihaleyle veya piyasa araştırmasına dayalı olarak doğrudan temin yoluyla temin etmelerinin esas olduğu açıktır.

Yapılan incelemede, Başkanlığın 2020 yılı toplam elektrik sarfiyatının 1.288.629,17 kWh olduğu, 2021 yılı için EPDK tarafından belirlenen limit dikkate alındığında, Başkanlığın serbest tüketici niteliğini taşıdığı, dolayısıyla elektrik enerjisi ihtiyacını 4734 sayılı Kanun'da belirtilen usullerden biriyle karşılaması gerekirken tedarikçiden doğrudan alım şeklinde karşıladığı tespit edilmiştir.

Yasal düzenleme gereğince Başkanlığın elektrik enerjisi ihtiyacının ihale yoluyla karşılanması, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya yıllık tüketim miktarının yukarıda belirtilen limitleri aşmaması halinde ise doğrudan temin usulünün kullanılması gerekmektedir.

BULGU 8: Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Sürelerinin Güncellenmemesi

Yapım işlerinin incelenmesinde süre uzatımı verilen işlerle ilgili olarak tüm riskler sigorta sürelerinin güncellenmediği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinin 2’nci fıkrası;

“Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.” şeklinde düzenlenmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğu bulunmaktadır. Sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin değer itibarıyla güvence altına alınması olduğundan, uzatılan süreyi içermeyen bir sigorta işleminin kendinden beklenen güvenceyi sağlayamayacağı açıktır. İdare tarafından ihale edilen 3 yapım işinde süre uzatımı verildiği halde tüm riskler sigorta sürelerinin güncellenmediği tespit edilmiştir.

Mevzuata uygunluğun sağlanması ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, yapım işlerinde süre uzatımı uygulamasına başvurulduğu hallerde sigorta sürelerinin yenilenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risks) sigortası poliçelerinde risk kalemlerine uygulanan muafiyet oranlarının yüksek belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinin 1’inci fıkrasında; yüklenicinin, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumlu olduğu belirtilmiştir. Bu sorumluluğu, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale

dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak suretiyle yerine getireceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin 3'üncü fıkrasında ise; sigorta poliçelerinde belirlenecek muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebileceği ifade edilmiştir. Bunun yanında tüm riskler için uygulanabilecek azami muafiyet oranının % 2 olacağı, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek azami koasürans oranının %20 olacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Başkanlık tarafından ihaleye çıkılan yapım işlerine ait sigorta poliçelerinde muafiyet oranları tüm riskler için %10 olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması 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

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus devam etmekte olup Denetim Raporunun " Diğer Bulgular" bölümünde tekrar raporlanmıştır.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus devam etmekte olup Denetim Raporunun " Diğer Bulgular" bölümünde tekrar raporlanmıştır.
Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus devam etmekte olup Denetim

			Raporunun " Diğer Bulgular" bölümünde tekrar raporlanmıştır.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Paylarının Tahsilatlarında Yeterli Takibin Yapılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Konu ile ilgili olarak ilçe belediyeleri ile yapılan yazışmalar neticesinde Başkanlık tarafından tespit edilen tutarlarla denetim ekibi tarafından tespit edilen tutarların aynı olduğu görülmüştür. Başkanlık tarafından düzenli aralıklarla ilçe belediyelerinden resmi yazılar ile taşınmaz kültür varlıkları katkı paylarına ilişkin tahsilat tutarı bilgisi alınmaktadır. Lakin bu tutarlar

			<p>muhasebe sistemi üzerinden tahakkuk ettirilerek izlenmemekte, gelen tutarlar emanet hesaplarına alınmaktadır. Söz konusu husus mali tabloları etkileyen bulgu olarak ayrıca rapora konu edilmiştir.</p>
Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	<p>Söz konusu husus devam etmekte olup Denetim Raporunun " Diğer Bulgular" bölümünde tekrar raporlanmıştır.</p>
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	<p>Söz konusu husus devam etmekte olup Denetim Raporunun " Denetim</p>

			Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde tekrar raporlanmıştır.
Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus devam etmekte olup Denetim Raporunun " Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde tekrar raporlanmıştır.
Bilgisayar Yazılımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus devam etmekte olup Denetim Raporunun " Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde tekrar raporlanmıştır.

Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus devam etmekte olup Denetim Raporunun " Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde tekrar raporlanmıştır.
---	------	--------------------	---