



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANTALYA VALİLİĞİ YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	31

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 4: Muafiyet Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Kalemler	20
Tablo 5: Antalya YİKOB'a Ödenmesi Gereken Kültür Varlıkları Payı	22

KISALTMALAR

EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
ÖBF	Özel Birim Fiyat
RG	Resmi Gazete
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
YİKOB	Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
2. Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması
3. Bilgisayar Yazılımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi
4. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
3. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
4. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
5. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Paylarının Tahsilatlarında Yeterli Takibin Yapılmaması
6. Yapım İşi Sözleşmelerinde İş Artışı Yapılacağına Dair Hüküm Bulunması
7. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması
8. Mahsup Süresi Sonunda Kapatılmayan Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabına Alınmaması
9. Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Uyumsuzlukların Bulunması

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 izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuş, daha sonra aynı maddede 674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesiyle yapılan değişiklikle yatırım izleme koordinasyon başkanlıkları, 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 yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının;

- 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 yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları bünyesinde kurulan acil çağrı merkezlerinin işleyişine dair usul ve esaslar 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının; 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 kişiliğini haiz Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının 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 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 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.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının 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 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında vali tarafından görevlendirilmiş 80 kadrolu memur, 57 geçici görevli memur, 8 sözleşmeli personel, 3 geçici görevli sözleşmeli personel, 63 daimi işçi, 17 geçici görevli işçi ve 6 taşerondan kadroya geçen işçi görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olmamakla birlikte bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, 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.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 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 İçişleri Bakanlığınca sunulan e-içişleri sistemi kullanılarak üretilmektedir.

Başkanlığın 2020 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 Ödeneği (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenekler (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler (TL)
Personel Giderleri	10.600,49	1.000.000,00	24.381.354,58	0,00	24.391.955,07	24.381.354,58	0,00	10.600,49
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	300.000,00	6.843.942,63	0,00	6.843.942,63	6.843.942,63	0,00	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	17.472.416,52	1.405.000,00	-2.604.528,65	16.272.617,87	7.877.892,48	8.394.725,39	1.405.000,00
Cari Transferler	0,00	75.000,00	0,00	0,00	75.000,00	49.828,10	25.171,90	0,00
Sermaye Giderleri	12.501.103,59	200.000,00	127.124.464,87	-2.365.324,08	124.959.140,79	105.898.431,72	0,00	19.060.709,07
Sermaye Transferleri	1.231.079,29	780.000,00	38.908.769,47	4.969.852,73	44.658.622,20	34.247.125,24	0,00	10.411.496,96
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	13.742.783,37	19.827.146,52	198.663.531,55	0,00	217.201.278,56	179.298.575,75	8.419.897,29	30.887.806,52

Başkanlığın 2020 yılı bütçesi ile 19.827.146,52-TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 13.742.783,37-TL ve 198.663.531,55 TL Kurum dışı ek/özel ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 217.201.278,56-TL olmuştur. Yıl içinde 179.298.575,75-TL Bütçe Gideri yapılmış, 8.419.897,29-TL ödenek iptal edilmiş, kalan 30.887.806,52-TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.640.073,68	2.760.625,61	3.296,80	2.757.328,81	104,44
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	10.750.000,00	36.808.879,74	0,00	36.808.879,74	342,41
05- Diğer Gelirler	6.437.072,84	131.721.867,66	0,00	131.731.867,66	2.046,46
06- Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	19.827.146,52	171.301.373,01	3.296,80	171.298.076,21	2.493,31

Başkanlığın 2020 yılı bütçe gelir kalemlerinden Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin %104,44 oranında, “YİKOB’lar Tarafından Yürütülecek Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirler” kalemini içeren Diğer Gelirlerin %2.046,46 oranında, Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerin % 342,41 oranında gerçekleştiği görülmüştür. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler gelir kaleminin beklenenden çok yüksek gerçekleşme sebebinin, Bütçe hazırlanırken hesaba katılmayan muhtar ödenekleri, eğitim hizmetleri ve sermaye nitelikli diğer işler için Genel Bütçeden yıl içerisinde alınan ödenekler olduğu anlaşılmıştır.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	2020 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2020 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	1.000.000,00	24.381.354,58	2.438,13
02-S.G.K. Devlet Prim Giderleri	300.000,00	6.843.942,63	2.281,31
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	17.472.146,52	7.877.892,48	45,08
04-Faiz Giderleri		1.001.484,61	0,00
05-Cari Transferler	75.000,00	49.828,10	66,44
06-Sermaye Giderleri	200.000,00	105.898.431,72	52.949,22
07-Sermaye Transferleri	780.000,00	34.247.125,24	4.390,66
Toplam	19.827.146,52	180.300.059,36	62.170,84

Başkanlığın bütçe giderlerinden Personel Giderlerinin %2.438,13 oranında, S.G.K. Devlet Prim Giderlerinin %2.281,31 oranında, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin %45,08 oranında, Cari Transferlerinin %66,44 oranında, Sermaye Giderlerinin % 52.949,22 oranında

ve Sermaye Transferinin % 4.390,66 oranında gerçekleştiği görülmüştür. Personel Giderleri ile S.G.K. Devlet Prim Giderlerinin beklenenden çok yüksek gerçekleşme sebebinin, Bütçe hazırlanırken hesaba katılmayan muhtar maaş ödemeleri olduğu; Sermaye Giderlerinin beklenenden çok yüksek gerçekleşme sebebinin ise eğitim hizmetleri ve sermaye nitelikli diğer işler için yapılan giderler olduğu anlaşılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Başkanlığın faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 171.298,076,21-TL, Faaliyet Geliri 171.298,076,21-TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının 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, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 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 ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları 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 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

Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB), 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 kanunun 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.

Görev, yetki ve sorumluluklar, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile belirlenmektedir. Organizasyon şeması vardır ve 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 Başkanlığının 2020 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: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Başkanlık tarafından belediyelerce taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarından tahsil olunan tutarların bildirilmesi sonrasında yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve bu payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği 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, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

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 maddesinin 3'üncü fıkrasında da 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 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 belirtilmiştir.

Bu hükümler gereğince, belediyelerce tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca takip edilmesi ve kullanılması gerekmektedir. Öte yandan, söz konusu tutarların takip ve tahsil işlemleri ile gelir kayıtlarının nasıl yapılacağı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde açıkça düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 120 Gelirlerden Alacaklar hesabına ilişkin 88'inci maddesinde,

120 Gelirlerden Alacaklar hesabının işleyişi belirtilmiştir. Bu çerçevede; gelir tahakkuk tutarları bu hesaba borç, 600 Gelirler hesabına alacak; bu hesapta kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilat bir taraftan bu hesaba alacak, 100 Kasa hesabı, 102 Banka hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan bütçeye gelir kaydedileceklerin 800 Bütçe Gelirleri hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma hesabına borç kaydedilmektedir.

Belediyelerin emlak vergisi gelirlerinden taşınmaz kültür varlıklarının korumasına ait katkı payı adı altında toplanan tutarların, YİKOB'larca muhasebeleştirilmesi işlemlerinde, belediyelerden bildirimler geldiğinde 120 Gelirlerden Alacaklar hesabına borç ve 600 Gelirler hesabına alacak yazılarak tahakkuk kaydının yapılması, katkı payı banka hesabına yattığında ise gelen tutarın 102 Banka hesabına borç ve 120 Gelirlerden Alacaklar hesabına alacak yazılarak tahsilat kaydının yapılması gerekmektedir.

Ancak, uygulamada belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, Başkanlığa bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte 333 Emanetler hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla 2020 yılı için tahakkuk etmiş olan tutar 49.897.050,53 TL'nin, 120 Gelirlerden Alacaklar hesabında kayıt altına alınmaması, tahakkuksuz yapılan tahsilat aşamasında ise 600 Gelirler Hesabı yerine (tahakkuk yapılsaydı 120 hesabı) niteliği itibariyle uygun olmayan 333 Emanetler Hesabında izlenmesi sonucunda 2020 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda bu hesaplar itibariyle hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Başkanlık tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği yapılması gereken tapuda kayıtlı olan taşınmazlarına ilişkin değer tespit işlemlerinin tamamlanmadığı 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.

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; "...Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır." denilerek, tüm bu 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 ifade edildikten 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 (maliyet bedeli/rayiç değer) üzerinden kayda alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 31.12.2020 tarihi itibarıyla Antalya YİKOB'un adına tapuda kayıtlı 73 adet taşınmaz bulunduğu, bu taşınmazların değerlendirme işlemlerinin emlak vergi değeri ile kayıt altında tutulduğu tespit edilmiştir. Yani 73 adet taşınmazın değer tespit işlemi Yönetmelik'te belirtildiği şekilde tamamlanmamıştır.

Anılan Taşınmaz Yönetmeliği'ne uygun olarak değerlendirme çalışmalarının yapılmaması sonucunda, 2020 Bilançosunda tapuda kayıtlı olan taşınmazların gerçeğe uygun değeri (maliyet bedeli/rayiç değeri) ile emlak değerleri arasında fark kadar 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Bilgisayar Yazılımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

Başkanlığın lisans hakkına sahip olduğu bilgisayar programlarının 260 Haklar hesabına kaydedilmediği ve doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 210'uncu maddesinde 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 260 Haklar hesabının kullanılacağı; 214'üncü maddesinde de maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar hesabının kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Öte yandan 47 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde 260 Haklar hesabında yer alan varlıkların yılsonunda %100 amortismanına tabi olacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin kullanım lisansı hakkına sahip olduğu bilgisayar programlarının doğrudan giderleştirildiği, 260 Haklar hesabına kaydedilmediği ve bu haklar için dönem sonunda amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum maddi olmayan duran varlıkların Bilançoda 129.588,40 TL tutarında eksik yer almasına neden olmaktadır.

Başkanlığın mali tablolarının ilgililere saydam ve gerçeğe uygun bilgi sunabilmesini teminen söz konusu varlıkların ilgili duran varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Başkanlığın izleyen dönemlerde ödenmesi muhtemel kıdem tazminatları için karşılık ayrılmadığı görülmüştür.

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, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup 282 ve 331'inci maddelerinde ilgili hesapların işleyişine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı “Kıdem Tazminatı” konulu genel yazısında ise; yukarıda yer verilen açıklamalara değinilerek kıdem tazminatları ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin bahse konu yazıda yer alan açıklamalar ile yazı ekinde yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması öngörülmüştür.

Kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık ayrılması ve işçinin istihdamı nedeniyle yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin yılları faaliyetlerine mal edilmesi Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin dönemsellik ve ihtiyatlılık kavramları gereğidir.

Anılan Yönetmelik hükümlerine göre izleyen yılda ödenmesi beklenmeyen kıdem tazminatlarının, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630.15.04 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi; 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 Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Kamu idaresinde yapılan denetimlerde izleyen dönemlerde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatlarına karşılık ayrılmadığı dolayısıyla anılan hesaplarda izlenmediği tespit edilmiştir.

Başkanlık her ne kadar işçilerin maaş ödemelerinin Valilik /Genel Bütçe tarafından ödendiğini belirtse de muhasebenin ihtiyatlılık kavramı gereği bu işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayırması gerekmektedir. Ayrıca Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün “Kıdem Tazminatı” konulu genel yazısında kıdem tazminatları ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin muhasebe kayıtlarına göre yapılması öngörülmüştür.

Bu itibarla, muhasebenin ihtiyatlılık kavramı gereği kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması ve ilgili hesaplarda izlenmemesi mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini etkilemektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Başkanlığın tapuda kayıtlı gayrimenkullerinden cins tashihi yapılmayan taşınmazları olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 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” şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmektedir.

“(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.”

Başkanlığın 73 adet taşınmazının durumuna ilişkin yapılan incelemede, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

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

BULGU 2: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Başkanlık tarafından kiraya verilen taşınmazların 990 Kiraya Verilen Duran Varlık Hesabı, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Nazım hesaplara ilişkin ilkeler" başlıklı 12'nci maddesinde, kamu idarelerinin, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplinin altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesapların kullanılacağı ifade edilmiştir. Yine aynı maddenin devamında, nazım hesaplar, yalnızca ilgili olduğu diğer nazım hesaplarla karşılıklı olarak borç ve alacak çalışan hesaplardan oluşacağı ve bu hesapların mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterileceği belirtilmiştir.

Bu yönde düzenlenen Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının işleyişinin anlatıldığı 476'ncı maddesinde, hesabın işleyişine ilişkin olarak; kiraya verilen duran varlıkların kayıtlı değerlerinin bu hesaba borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Muhasebe Yönetmeliği'nde, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına ilişkin bir açıklamaya yer verilmemiş olsa da 2019 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında bu hesaba yer verilmiş olup bu hesap ile ilgili düzenlemeler Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yapılmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 306/U sayılı maddesinde; bu hesabın, kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 533/D sayılı maddesinde ise hesabın işleyişine ilişkin açıklayıcı düzenlemelere yer verilmiştir.

Buna göre 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı nazım hesaplarının bilgi verme ve izleme işlevlerini yerine getirebilmeleri için kiraya verilen ve kira

süresi sona eren tüm taşınmazların kira tutarları ile kayıtlı değerlerinin bu hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Antalya YİKOB tarafından 4 adet taşınmazının kiraya verildiği, buna karşın yukarıda bahsi geçen nazım hesaplara ilişkin yapılması gereken kayıtların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Başkanlık tarafından kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerleri ile kira tutarlarının, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonunu yerine getiren anılan nazım hesaplar ile muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Başkanlığın 2020 yılındaki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddesi kapsamında yapılan harcamaların yıllık toplamının, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) fıkrasında, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 97.008,00 TL'sini, diğer idarelerin 32.316,00 TL'sini aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Yine aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde, bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu Kamu İhale Kurumu'nun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde de 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar mevcuttur.

Başkanlık 2020 yılında mal alımlarına toplam 5.084.149,80 TL ödenek ayırmış olup, 2020 yılı içinde 22/d kapsamında toplamda 887.285,91 TL tutarında mal alımı yapmıştır. 887.285,91 TL'lik bu tutar bütçeyle ayrılan ödeneğin %17,45'ine isabet etmektedir.

2020 yılı bütçesine hizmet alımları için toplam 3.709.695,33 TL ödenek konulmuştur.

Başkanlık tarafından 2020 yılı içinde 22/d kapsamında toplamda 3.332.051,05 TL tutarında hizmet alımı yapılmış olup, bu tutar bütçede ayrılan ödeneğin %89,82'sine isabet etmektedir.

2020 yılında yapım işlerine toplam 1.706.248,64 TL ödenek ayrılmış, yılı içinde 22/d kapsamında yapım işi harcaması olarak toplam 1.009.908,00 TL harcama yapılmış olup bu tutar toplam ödeneğin %59,18'ine tekabül etmektedir.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için bütçeyle ayrılan ödeneğin %10'unun çok üzerinde bir oranda doğrudan temin kapsamında alım yapılmış olup, söz konusu durum için Kamu İhale Kurumu'ndan herhangi bir izin de alınmamıştır.

Yukarıda değinilen mevzuat hükümleri gereği idarenin, Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapacağı söz konusu harcamalarının, bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu Kamu İhale Kurumu'nun uygun görüşü olmadıkça aşmaması gerekmektedir.

BULGU 4: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan bütün riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden altı tanesine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "*İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması*" başlıklı 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında;

"Yüklenici, 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 sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, 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 zorundadır” denildikten sonra aynı maddenin 3’üncü fıkrasında;

“(3)(Değişik:RG-3/7/2009-27277) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a)Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2’dir.

(b)Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20’dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c)Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır” denilmektedir.

Bu mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın % 2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 9 adet yapım işinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan altı kaleme %2’den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin yüksek muafiyet belirlenen iş kalemleri ile muafiyet oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: Muafiyet Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Kalemler

Yapım İşinin Adı	Hırsızlık Muafiyeti (%)	Bakım Devresi Muafiyeti (%)	Yangın Muafiyeti (%)	3’üncü Şahıs Mali Mesuliyet (%)	Diğer Tabiat Olayları (%)	Diğer Hasarlar (%)
Aksu Anadolu İmam Hatip Lisesi Pansiyon İkmal İnşaatı	10	10	10	10	10	10
Muratpaşa Mehmet Kesikli İlkokulu Binası	10	10	10	10	10	10
Serik Gedik Anaokulu Binası	10	10	10	10	10	10
Kepez Kütükçü Anaokulu Binası	10	10	10	10	10	10
Alanya Çıplaklı Mahallesi İlkokul Binası	10	10	10	10	10	10
Kepez Konca Anaokulu Binası	10	10	10	10	10	10
Aksu BATEM (Batı Akdeniz Tar. Arş. Enst. Md.) Binası	10	10	10	10	10	10
Kepez Demirel Mahallesi Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi	10	10	10	10	10	10
Kepez Yenimahalle İlkokul	10	10	10	10	10	10

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.

BULGU 5: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Paylarının Tahsilatlarında Yeterli Takibin Yapılmaması

Başkanlığa kültür varlıkları katkı payı ödemekle yükümlü ilçe belediyelerinden 7 belediyenin, 2020 yılı ve önceki yıllar katkı paylarına ilişkin olarak aylık bildirim ve ödemelerini geciktirdikleri veya olması gerekenden daha az ödeme yaptıkları görülmüştür.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "*Çeşitli Hükümler*" başlıklı 3'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında yer alan;

"21/07/1983 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 ile 12'nci madde gereğince il özel idaresince kullanılan haklar ve yetkiler YİKOB'lara devredilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanun'un 12'nci maddesinde ise;

"Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 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." ifadesine yer verilerek ilçe belediyelerinin topladığı emlak vergisinin %10'u oranında ayrıca taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak anılan vergi ile birlikte tahsil olunacağı hüküm altına alınırken

Aynı maddenin devamında;

"(...) 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.

(...)

Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir...” hükmüne de yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, ilçe belediyelerinin topladıkları taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı paylarını takip eden ayın 10’uncu gününe kadar YİKOB’lara bir bildirim ile beyan ederek aynı süre içinde ödemeleri, aksi takdirde yatırılmayan paylara ilişkin olarak 6183 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda gecikme zammının uygulanması gerekmektedir. İlgili maddenin devamında Belediye Başkanları söz konusu payların zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü tutulmuştur.

Yapılan incelemede aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere 7 ilçe belediyesi tarafından Başkanlığın hesabına yatırılması gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı payları toplamının 44.239.384,78 TL tutarında olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 5: Antalya YİKOB’a Ödenmesi Gereken Kültür Varlıkları Payı

NO	BELEDİYENİN ADI	BORÇ DURUMU (TL)
1	ALANYA BELEDİYESİ	20.259.068,58
2	DÖŞEMEALTI BELEDİYESİ	6.012.003,54
3	FİNİKE BELEDİYESİ	236.488,84
4	GAZİPAŞA BELEDİYESİ	776.947,05
5	KORKUTELİ BELEDİYESİ	1.737.327,12
6	MURATPAŞA BELEDİYESİ	1.043.524,11
7	SERİK BELEDİYESİ	14.174.025,54
TOPLAM		44.239.384,78

Sonuç olarak Başkanlığa gönderilmesi gereken söz konusu paylardan eksik ödeme yaptığı veya hiç ödemediği kısımlar için öncelikle anılan Belediyeler nezdinde takip

işlemlerinin başlatılması, ayrıca İller Bankasıyla gerekli yazışmalar yapılmak suretiyle bu belediyelerin genel bütçe gelirlerinden söz konusu payların kesilerek YİKOB'a gönderilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşi Sözleşmelerinde İş Artışı Yapılacağına Dair Hüküm Bulunması

Başkanlık tarafından yapım işlerine ilişkin imzalanan sözleşmelerde iş artışı yapılacağına dair hükümlere yer verildiği görülmüştür.

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

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

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

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

Yapılan incelemede Başkanlık tarafından gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin sözleşmelerin "Diğer Hususlar" başlıklı 33'üncü maddesinin 7'nci fıkrasına; "*Enerji alımı ve enerji müsaadesi ile ilgili işlemler yapım aşamasında ilave iş artışı kapsamında değerlendirilecektir.*" ifadesinin konulduğu tespit edilmiştir.

İş artışı, ilgili Kanun maddesi gereği işin devamı esnasında öngörülemeyen bir durumla karşılaşılması durumunda başvurulabilecek bir yöntemdir ve sınırları belirlenmiştir. İşin sözleşme aşamasında ilerde iş artışı yapılacağına dair bir madde konulması, iş artışının zorunlu şartları arasında yer alan "öngörülemeyen durum" şartını sağlamamaktadır.

İşin sözleşmesinde yer alan ve ileride iş artışı yapılacağı ifade edilen enerji müsaadesi için gerekli harcamalar ve trafo kurulması gibi konuların, işin başında elektrik dağıtım şirketiyle

görüülerek yapılacak protokole göre projelere ve yaklaşık maliyete dahil edilmesi ve ihale dokümanının da buna göre hazırlanması gerekmektedir.

Buna göre yapım işi sözleşmelerine, enerji müsaadesi alımıyla ilgili işlemler için, konunun ilave iş artışı kapsamında değerlendirileceğine dair hüküm konulması anılan mevzuat hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 7: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek bulunan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılacak rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadan 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 odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri"* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen şartname hükümlerine göre, rayiçlerin kullanılmasında bir öncelik sıralaması bulunmamakla birlikte, kaynakların verimli kullanılması sonucunu da sağlayacak şekilde herhangi bir rayicin kullanılabilceği düzenlenmiştir.

Anılan şartnamenin ç) bendi hükmüne göre, ticaret ve/veya sanayi odasınca rayicin onay işlemi yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibariyle 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 yapılan piyasa araştırma neticesinde ortaya çıkan rayiçlerin ilgili odalara onaylatılarak kullanılması mevzuatın amir hükmüdür.

Diğer taraftan ilgili bentte “idarece kabul edilmek şartı” yer aldığından, ilgili odalarca verilen her rayicin gerçek piyasa değerlerini yansıttığının kabul edilmemesi, uygulanan rayicin doğruluğu konusunda gerekli tahkik, inceleme ve karşılaştırmanın idarece yapılması ve bu konudaki sorumluluğun idareye ait olduğu hususunun da gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Başkanlıkça yapılan yapım işlerinde kullanılan rayicin, ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait rayiçler yerine piyasa fiyat araştırması yöntemi ile tespit edildiği, onaylanmamış rayiçlerin yeni birim fiyat olarak kullandığı ve ödemelere esas alındığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Başkanlığın yapım işlerinde kullandığı rayiçlerin, yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmaması Yapım İşleri Genel Şartnamesine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Mahsup Süresi Sonunda Kapatılmayan Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabına Alınmaması

Başkanlık tarafından mutemetlere verilen avanslardan mahsup süresinde kapatılmayan 8 adet avansın 140 Kişilerden Alacaklar hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin personele verilen avansların mahsubu ile ilgili 125'inci maddesinde:

“(…)

b) Mutemetlerin görevlendirilmesi, avans ve kredi verilmesi ve mahsubu

(…)

3) Avansların mahsubu: Her mutemet aldığı avanstaki harcadığı tutarlara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri avansın verildiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde vermek ve artan parayı iade etmekle yükümlüdür. Mutemet işin tamamlanmasından sonra bir aylık sürenin bitimini beklemeksizin avans artığını iade etmek ve hesabını kapatmak zorundadır. Mutemet

mali yılın sonunda bir aylık sürenin dolmasını beklemezsiniz, henüz mahsubunu yaptırmadığı harcamalara ait belgeleri vermek ve artan parayı yatırmakla yükümlüdür. Mali yılın son günlerinde mutemetlerce verilen belgelerin incelenmesi yılsonuna kadar bitirilemediği takdirde, avans artığı mahsup döneminde kapatılmak üzere ertesi yıla devredilir. Malın teslim alındığı veya hizmetin gördürüldüğü, ancak belgelerin mahsup döneminde verileceği, dairesince mali yılın sonuna kadar muhasebe yetkilisine bildirilen mutemet avansları için de aynı şekilde işlem yapılır. Yukarıda açıklandığı şekilde mahsup edilmeyen mutemet avansları veya iade edilmeyen avans artığı mutemet adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak durum mutemedin bağlı olduğu daireye bildirilir ve bu mutemede varsa gecikme zammı dâhil avansın mahsubu yapıncaya kadar bir daha avans verilmez veya adına kredi açılmaz. Mutemet hakkında 6183 sayılı Kanun Hükümleri uyarınca işlem yapılır. Bu şekilde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alınan tutarlara ait olarak, avansın mahsup süresi içinde düzenlenmiş olan mahsup evrakının sonradan teslim edilmesi durumunda, avans mahsup edilmekle birlikte, avansın mahsup veya iade edilmesi gerektiği tarihten itibaren hesaplanacak gecikme zammı mutemetten tahsil edilir.” hükümleri yer almaktadır.

Bununla birlikte, 65 Sıra No’lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nde, 2020 yılında mutemetlere verilecek avansların üst limiti 1.900 TL olarak belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre yapılan incelemelerde, Başkanlık tarafından 2020 yılında mutemetlere 24 adet avans verildiği, ancak verilen avanslardan 8 tanesinin 1 aylık süre sonunda mahsup edilmediği ve 140 Kişilerden Alacaklar hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca 2 adet avansın da 2020 yılı için belirlenen avans limitin üstünde olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, mutemetlere verilen iş avanslarının mevzuatta belirtilen sürelerde mahsup edilmesi, süresinde mahsup edilemeyen avansların ilgili mutemet adına 140 Kişilerden Alacaklar hesabına kişi borcu olarak kaydedilerek 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Uyumsuzlukların Bulunması

Başkanlık tarafından anahtar teslim götürü bedel sözleşmeyle gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde, projelerin kendi arasında veya projeler ile mahal listeleri arasında çelişkiler

olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde;

"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur." hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6'ncı maddesinde, yapım işlerinde uygulama projelerine istinaden işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenmesi, ön-kesin projelere dayalı yapım işlerinde ise birim fiyat sözleşme türünün esas alınması hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise,

"Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme: Uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşmeyi,

Birim fiyat sözleşme: Ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarelerce hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile yüklenici tarafından bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı üzerinden yapılan sözleşmeyi, (...) ifade eder" denilmektedir.

Anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılan işlerde Kanun'un genel mantığına göre en önemli süreç uygulama projelerinin hazırlanması aşamasıdır. Öyle ki, yapılacak her bir imalat için ayrı bir fiyat alınmayacak, iş paket halinde toplam tutara yaptırılacaktır. Bu nedenle, projelerin açık, anlaşılabilir olması ve mahal listesi ile proje arasında herhangi bir tutarsızlığın bulunmaması gerekmektedir. Özellikle Milli Eğitim Bakanlığı tarafından hazırlanan Tip Projelerde yer alan proje ve mahal listesi uyumsuzlukları, ilgili imalatın proje kapsamında mı yoksa iş artışı kapsamında mı yapılacağı konusunda tereddütler meydana getirmektedir.

Ayrıca ihale aşamasında, projelerin yetersizliğinin mahal listesi ile kapatılmaya

çalışılması ve mahal listesinde yer alıp uygulama projesinde bulunmayan imalatlar nedeniyle istekliler, yapılıp yapılmayacağı belli olmayan iş grupları için gerçekçi teklif verememektedir. Bunun sonucunda da İdare, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan rekabeti, saydamlığı, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılması şartlarını sağlayamamaktadır. Bunun yanında, sözleşmenin yerine getirilmesi sürecinde; İdare, yüklenici ile proje yerine mahal listesinde düzenlenen imalatların yapılması konusunda ihtilafa düşmektedir.

Yapılan incelemede, Başkanlıkta anahtar teslim götürü bedel sözleşmeyle düzenlenen bazı yapım işlerinde yukarıda bahsi geçen hususlara ilişkin tespit edilen uyumsuzluklardan bazıları şöyledir:

1) Mimari, statik, mekanik, elektrik projelerinin birbirleriyle uyumsuz hazırlanması sonucunda imalat aşamasında yüklenici ile idare arasında yapım konusunda uyuşmazlık ortaya çıkmaktadır. Örneğin; Antalya Emek Anaokulu Yapım işinde proje tip detay kesitlerinde drenaj borusu 1 adet gösterilmiş olup, genel detaylar paftasında 2 adet drenaj borusu verilmiştir. Aynı şekilde, çatıda yapılacak ısı yalıtımı pozu, proje kesitleri ile genel detaylar paftasında birbiriyle çelişmektedir.

2) Proje, mahal listesi, teknik şartname, genel şartname ve özel şartnamelerin yeterli özen gösterilmeyerek açık ve net bir şekilde hazırlanmaması imalatın nasıl yapılacağına ilişkin çelişkileri ortaya çıkarmaktadır. Örneğin; Antalya Emek Anaokulu Yapım işinde mahal listesinde verilen inşaat imalatlarında poz numarası verilmemiştir. Aynı şekilde, Kepez Kütükçü Anaokulu yapım işinde mutfak dolabı projede gösterilmiş olup ne projede ne de mahal listesinde dolaplara ilişkin herhangi bir poz verilmemiştir. Dolayısı ile yapılacak işin teknik detayları anlaşılamamaktadır.

3) Projelerin ve mahal listelerinin birbiriyle uyumsuz olması: Örnek olarak;

- Mutfak ve ıslak hacim mahallerinde projede tezgâhlar granit tezgâh verilmiş olup, mahal listesinde mermer tezgâh pozu verilmiştir.
- Projede dış cephe boyası için silikon esaslı boya pozu verilmiş olup mahal listesinde akrilik esaslı boya pozu verilmiştir.
- Mahal listesinde döşeme kaplaması 45*45 seramik pozu verilen mahaller için projede 60*60 seramik pozu verilmiştir.

4) Projeler kendine özgü hazırlanması gerekirken, Milli Eğitim Bakanlığının hazırladığı

Tip Okul Projelerinde yapım işinin yapılacağı bölgenin iklim şartları göz önüne alınmaması hatalı durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Örneğin, Antalya Kepez Mesleki ve Teknik Lise Yapım İşinde çatı imalatında yapılan değişikliğe ilişkin teknik gerekçe raporunda: *“Antalya Kepez Mesleki ve Teknik Lise Yapım İşinde okul binası projesinde çatı kaplama imalatı ÖBF.065 Galvanize Kenetli Sac olarak belirtilmiştir. Antalya ve çevre bölgesinin yaz aylarında hava sıcaklığı 50 dereceye kadar çıktığından, bu yüksek sıcaklık metallerin genişmesine yol açmakta ve çatı kaplaması sacının ek yerlerinden gevşemesine, ek yerlerinin ayrılmasına sebep olmaktadır. Sonbahar ve kış aylarında da; çatının bu genişmeden dolayı ayrılan ek yerlerinden suyun girmesi çatı akıntısına sebep olmaktadır. Tesisin ileriki yıllarda oluşacağı bakım maliyetinin azaltılması için projedeki çatı kaplaması kenetli galvaniz çatı örtüsünün, her türlü hava şartlarına dayanıklı olan kiremit çatı örtüsüyle değiştirilmesi zaruri olmuştur. Ayrıca Milli Eğitim Bakanlığı projelerinde mevsimsel faktörlere göre çatı örtüsü imalatının seçilmesi gereği de ortaya çıkmıştır.”* denilmiştir. Teknik gerekçe raporundan da anlaşılacağı üzere Milli Eğitim Bakanlığınca hazırlanan Tip Projelerin bölgesel şartların göz önüne alınarak yapılması daha uygun olacaktır.

Sonuç olarak hem ihale hem de sözleşmelerin uygulanması sürecinde benzer sorunlarla karşılaşmamak için projelendirme sürecine daha fazla dikkat edilmesi, projelerin daha net, açık ve gerçekçi olarak hazırlanması, projelerin birbirleriyle uyumlu olması ve mahal listesi ile çelişmemesini sağlayacak kontrollerin sağlanması 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: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Banka Hesapları Arasındaki Para Aktarımlarında Diğer Hazır Değerler Hesabının Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Başkanlık tarafından bulgu konusuna ilişkin gerekli kayıt ve işlemlerin 27.03.2020 tarih ve 1511 sayılı Muhasebe İşlem Fişi ile yapıldığı görülmüştür.
Ertesi Yıl Bütçesinden Karşılanmak Üzere Yapılan Maaş ve Ücret Ödemeleri İçin Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Başkanlık tarafından bulgu konusuna ilişkin gerekli kayıt ve işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda %10'luk Limite Uyulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bu husus 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde "Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Kurulum ve Diğer Giderlerin YİKOB	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Başkanlık tarafından bulgu konusuna ilişkin gerekli kayıt

Bütçesinden Karşılanması ve Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi			ve işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
İşletme Hakkının Devri Niteliğindeki Yerlerden Katma Değer Vergisi Tahsilatının Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Başkanlık tarafından bulgu konusuna ilişkin gerekli kayıt ve işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Belediyeler Tarafından Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Paylarının İdareye Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 5'inci maddesinde "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına İlişkin Katkı Paylarının Tahsilatlarında Yeterli Takibin Yapılmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 4'üncü maddesinde "Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçesinin İş Artışına Göre Güncellenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Başkanlık tarafından bulgu konusuna ilişkin gerekli güncellenmenin yapıldığı görülmüştür.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 1'inci maddesinde "Taşınmazların Cins

			Tashihlerinin Yapılmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Başkanlık tarafından taşınmazların pazarlık usulü ile kiraya verilmesi uygulamasına son verildiği görülmüştür.
Faaliyet Alacaklarına İlişkin Herhangi Bir Kayıt Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılında 12 Faaliyet Alacaklarına hesap grubuna ilişkin hiç kayıt yapılmamışken, 2020 yılında bazı kayıtlar yapılmış olsa da eksik kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Bu husus 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 9'uncu maddesinde "Mahsup Süresi Sonunda Kapatılmayan Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabına Alınmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2020 Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 2'nci maddesinde "Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.