



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MİLLİ SARAYLAR İDARESİ BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	7
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	9
7.	DENETİM BULGULARI	9

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	3
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu	4
Tablo 3: 2019 yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu	4

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Müzelerde Bulunan Tarihi Eser ve Objelerin Kuruma Ait Mali Tablolarda Yer Almaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Eksik Hazırlanmış İhale Dokümanlarıyla Hizmet Alım İşinin İhale Edilmesi

2. Yapım İşi Sözleşmesine Binek Araç Kiralama Hizmet Alımının Katılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3' üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, merkezi yönetim kapsamında yer alan bir kamu idaresidir.

10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yayımlanan 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 49'uncu maddesi ile 2945 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilat Kanununda yapılan değişikliklerle Milli Saraylar Genel Sekreter Yardımcılığı Meclis idari teşkilatından ayrılmıştır.

Başkanlık, 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37'nci maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak sayılmış olup 12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de merkezi İstanbul'da Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının görevleri;

Cumhurbaşkanlığının yönetimindeki saray, köşk, kasır, müzeler ve tarihi fabrikalar ile bunların bünyesinde yer alan taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının tespitini, tasnifini, periyodik bakımını, muhafazasını, restorasyonunu, tanıtımını, yönetimini ve işletilmesini yapmak,

Cumhurbaşkanlığına bağlı müzelerin tanıtılması, ziyarete hazır tutulması, ziyaretçilere ilişkin verilerin istatistikî yöntemlerle değerlendirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak,

Başkanlığın idaresindeki saray, köşk, kasır ve tarihi fabrikalardaki kafeterya ve hediyelik eşya mağazalarının kamu kurumuna bağlı iktisadi işletme statüsünde veya kuracağı, ortak olacağı ya da devralacağı şirket eliyle sevk ve idaresini yapmak,

Ankara Palas ve Başkanlığa tahsis edilen diğer tarihi mekânların sevk ve idaresi ile işletilmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

olarak belirlenmiştir.

Yukarıda sayılanların yanı sıra İdari teşkilattaki hizmet birimlerinin görevleri Kararnamenin ilgili maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca 06.09.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 44 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Topkapı Sarayı'nın yönetim, restorasyon, tanıtım ve diğer tüm hizmetlerinin yürütülmesi Milli Saraylar İdaresi Başkanlığına verilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş olan Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı İdari Teşkilatı; doğrudan Başkana, Destek ve Personelden Sorumlu Başkan Yardımcısına, Müzecilikten ve Tanıtımdan Sorumlu Başkan Yardımcısına ve Teknik ve Restorasyondan Sorumlu Başkan Yardımcısına bağlı birimlerden meydana gelmiştir.

Doğrudan Başkan'a bağlı birimler:

- Özel Kalem Müdürlüğü
- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- Daire Başkanlığı (Dolmabahçe Sarayı)

Destek ve Personelden Sorumlu Başkan Yardımcısına bağlı birimler:

- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- Personel Dairesi Başkanlığı

Müzecilikten ve Tanıtımdan Sorumlu Başkan Yardımcısına bağlı birimler:

- Müzecilik ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı

Teknik ve Restorasyondan Sorumlu Başkan Yardımcısına bağlı birimler:

- Restorasyon Dairesi Başkanlığı
- Teknik Uygulamalar Dairesi Başkanlığı

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığında, 657 sayılı Kanunun 4/A maddesi kapsamında Kadrolu ve Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel statüsünde (1 Başkan, 3 Başkan Yardımcısı, 6 Daire Başkanı ile 196 Müdür, Uzman, Uzman Yardımcısı, Mühendis, Memur, Koruma Memuru, Yangın Söndürme Eri, Şoför, Usta, Hizmetli ve diğer personel) 206 personel, aynı Kanunun 4/B maddesine göre Sözleşmeli Personel statüsünde 310 personel ve İşçi pozisyonunda 384 personel olmak üzere toplam 900 personel çalışmaktadır.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olup Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen ödenekler ve mali istatistiklerin takibi açısından Hazine ve Maliye Bakanlığı ile bağlantı halinde ve Topkapı Sarayının devir işlemlerinin devam etmesi açısından Kültür ve Turizm Bakanlığı ile birlikte çalışmaları devam etmektedir.

1.3. Mali Yapı

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödenekler ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ek 7'nci maddesi göre özel ödenekten karşılanan kaynaklarla gerçekleştirmektedir. 2019 yılı Bütçesiyle Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı'na 120.527.000-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçeli İdareler ödeneği toplamının %00012' sine tekabül etmektedir.

Bu kapsamda Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı'na 2019 yılı bütçesiyle verilen 120.527.000 TL, 2018 yılından devreden 2.098.401,32 TL ve kullanım amacı belirlenmiş yatırımlar için özel ödenekten aktarılan toplam 89.067.578,14 TL olmak üzere, yılı ödenekleri toplamı 211.692.979,46 TL'ye ulaşmıştır. Verilen bu ödenek tutarından yapılan tenkisler ise 74.855.600,00 TL olup yıl içindeki ödemeler tutarı 136.041.735,51 TL olarak gerçekleşmiştir. Ödenek üstü harcama yapılmamıştır.

Başkanlığın sunulan mali tablolarına göre 2019 yılı ödenek durumu aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yıllardan Devreden Ödenekler	Özel Ödenekten Aktarılan	Bütçe Ödeneği Toplamı	İptal Edilen ödenek	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
120.527.000	2.098.401,32	89.067.578,14	211.692.979,46	74.855.600	136.041.735,51	795.643,95

Başkanlığa bağlı saray, köşk, kasır ve müzelerin bakım, onarım, muhafaza ve işletilmesi faaliyetlerinin finansmanı kapsamında bütçe haricinde, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 51'inci maddesi ile 21.07.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat varlıklarını Koruma Kanunu'na eklenen Ek 7'nci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığına bağlı saray, köşk, kasır ve müzelerden sağlanan her türlü gelir ile bunların bakım ve onarımı için yapılan şartlı bağışlar ve yardımların toplandığı Özel Ödenek hesabından 2019 yılında 90.370.335,54 TL kullanılmış olup, 795.643,95 TL tutarındaki kaynak ise 2020 yılına devretmiştir.

Başkanlığın sunulan mali tablolarına göre 2019 yılı gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Kodu	Gider Türü	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
01	Personel Giderleri	78.493.000	21.825.590
02	Sosyal Güv. Kurumlarına Devlet Prim Gideri	15.603.000	3.882.855
03	Mal ve Hizmet Alım Gideri	37.529.140	30.456.343
05	Cari Transferler	528.000	495.180
06	Sermaye Giderleri	79.243.194	79.085.123
07	Sermaye Transferi	296.645	296.645
	TOPLAM	211.692.979	136.041.736

Başkanlığın sunulan mali tablolarına göre 2019 yılı gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 3: 2019 yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

Ekonomik Kodlar	Bütçe Gelirinin Türü	Gerçekleşen Tutar
01	Vergi Gelirleri	10.710.940,33
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	180.703,39
04	Alınan Bağış ve yardımlar ile Özel Gelirler	90.370.335,54
05	Diğer Gelirler	189.450,78
	TOPLAM	101.451.430,04

Başkanlığa bağlı İktisadi İşletme aracılığıyla kafeteryalar ve hediyelik eşya satış reyonları işletilmektedir. İktisadi İşletme kar amaçlı olup vergi mükellefi olarak İdare bütçesinden tamamen ayrı olarak faaliyet göstermektedir. 2019 yılında İktisadi İşletmeden 33.483.787,46 TL hasılat elde edilmiş, 27.184.887,65 TL gider yapılmış olup 6.298.899,81 TL kar sağlanmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun’un 49 ve 80’inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde,

uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Başkanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Başkanlığın temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'nci maddesinde, Üst yöneticilerin idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının 2019 yılı denetimi çerçevesinde kurum iç kontrol sistemine ilişkin aşağıdaki belirleme ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Kurum iç kontrol sisteminin gerektirdiği yasal yükümlülükleri kısmen yerine getirmiştir. İyi bir iç kontrol sisteminin varlığı kuşkusuz sadece yasal gerekliliklerin yerine getirilmesi değil, aynı zamanda yönetim kademesi ve çalışanlarca da bu yükümlülüklerin benimsenmesine bağlıdır. Etik sözleşmelerin tüm çalışanlarca imzalanmamış olması, kurum çalışanlarınca iç kontrol sisteminin henüz yeterince benimsenmediği yolunda bir gösterge olarak kabul edilebilir.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığınca Görev, Yetki ve Çalışma Yönergesi hazırlanmamış, kurumda yürütülen faaliyetler çerçevesinde iş tanımları yapılmamış, iş akış şemaları çıkartılmamıştır. Kurumun hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek riskler ve bu risklere karşı geliştirilen önlemleri içeren güncel bir risk değerlendirme çalışması

yapılmamıştır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamış olup ayrıca İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Milli Saraylar İdaresi Başkanlığında iç denetçi kadrosu bulunmamakta ve dolayısıyla iç denetim birimi oluşturulmamıştır.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının kısmen eksiklikleri bulunmakla birlikte, Kurumun faaliyet sonuçları hakkında her yıl idari faaliyet raporunda açıklamalar ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

Söz konusu tespitler ışığında, kurum daha iyi bir yönetim oluşturma yolunda adım atmasına rağmen, iş unvanlarının görev, yetki ve sorumlulukları, Kurumun ana süreçleri, alt süreçleri, süreç adımları ve süreç hiyerarşisi tabloları hazırlanarak iş akış şemaları oluşturulmamış olması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun kurulmamış olması, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanmaması, kurumsal risklerin belirlenerek alınacak önlemlerin hayata geçirilmemesi ve iç denetim birimi kurulmamış olması; İç Kontrol Sisteminin işlerliği açısından sorunlar oluşturmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Müzelerde Bulunan Tarihi Eser ve Objelerin Kuruma Ait Mali Tablolarda Yer Almaması

Kurum bünyesinde bulunan müzelerdeki objelerin kurum muhasebe kayıtları dışında ayrı kayıtlarının tutulduğu görülmüştür.

Resim Müzesi, Saat Müzesi, Saray Koleksiyonları Müzesi ve Musiki Müzesi Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı yönetiminde bulunmaktadır. Müzelerde sergilenen veya depolarda muhafaza edilen tarihi eser ve objelerin kuruma ait taşınır mal kayıtları dışında ayrı kayıtlarının tutulduğu anlaşılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin 9'uncu maddesinde müzelerde sergilenen taşınırların örnek 3 numaralı “Müze Defteri” ne kayıt edileceği ve 10'uncu maddesinde de müzedeki eserlerin kayıtlarında örnek 5/A numaralı taşınır işlem fişinin kullanılacağı belirtilmiştir. Yine aynı maddeye göre Müze/Kütüphane Yönetim Hesabı Cetveli düzenlenecektir.

Diğer taraftan, tarihi eser ve objeler, anılan Yönetmeliğin ekinde bulunan Dayanıklı Taşınırlar (B) Listesi 255.06 kodunda tarihi ve sanat değeri olan demirbaşlar grubu içinde gösterilmiştir. Nitekim sadece Yıldız Şale’ye ait tarihi eser ve objeler İdarenin 2019 yılı mali tablolarında yer almıştır.

Bu açıklamalar ışığında, idarenin yönetiminde bulunan müzelerdeki tarihi değeri olan taşınırların idareye ait mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Eksik Hazırlanmış İhale Dokümanlarıyla Hizmet Alım İşinin İhale Edilmesi

Müzecilik ve Tanıtım Daire Başkanlığı tarafından “Elektronik Rehberlik Sistemi ve Grup Rehberlik Sistemi Kiralama İşini”nin Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki iş kalemleri oluşturulmadan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulüyle ihale edildiği görülmüştür.

30.05.2017 tarihli İhale Onay Belgesi ekinde yer alan Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline göre üç firmadan “Elektronik Rehberlik Sistemi ve Grup Rehberlik Sistemi Kiralama İşini” adı altında iş grubu üzerinden tek rakam teklif alınmak suretiyle yaklaşık maliyet tutarı tespit edilmiştir.

Yine aynı şekilde, 06.07.2017 tarihinde tek iş grubu olarak isteklilerden teklif alınarak 4.649.500 TL üzerinden işin ihalesi yapılmıştır.

İşin sözleşmesi 28.07.2017 tarihinde imzalanarak 01.08.2017 tarihi itibarıyla işe başlanılmıştır. İşin süresi 29 aylık olup yıllara sari bir iş olarak planlaması yapılmıştır. İşin sözleşmesi Birim Fiyat Sözleşme olarak düzenlenmiştir. Sözleşme tek iş grubu üzerinden tek bedel esas alınarak akdedilmiştir. Adeta bu hizmet alım işi Anahtar Teslimi Götürü Bedel

üzerinden ihale edilmiş gibidir.

İhale dokümanı içinde yer alan Teknik Şartnamede alınacak hizmet işinin mahiyeti ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Teknik Şartnameye göre, idarenin sorumluluğunda bulunan 16 tarihi mekanda bulunan saray, kasr ve köşklere çok lisanlı olarak elektronik rehberlik sistemi ve Dolmabahçe ve Beylerbeyi Sarayları için ise grup rehberliği sisteminin kiralanması olarak iş tarif edilmiştir. Dolmabahçe ve Beylerbeyi Saraylarında 17 lisan, diğer tarihi mekanlarda 3 lisan üzerinden sistemin hazırlanması, elektronik rehberlik ve bilgisayar sistemlerinin kurulması, gerekli donanım ve cihazları tedariki ve bakım onarımı ve güncellenmesini kapsamaktadır.

Teknik Şartnamede Elektronik Rehberlik Sistemi ve Grup Rehberlik Sisteminin ayrıntılı teknik özellikleri açıklanmıştır. İsteklilerden talep edilecek Elektronik Rehber Cihaz sayısı 1900 adet, Grup Tur Alıcı Cihaz sayısı 300 adet ve Grup Tur Verici Cihaz sayısı 8 adet olarak belirlenmiştir. Ayrıca isteklilerden cihazlar için %20 yedekli çalışması şartı konulmuştur.

İsteklilerden sistemin tam çalışması için yeterli sayıda personelin Dolmabahçe ve Beylerbeyi Sarayında bulundurulması istenilmiştir.

Görüldüğü üzere, Teknik Şartnamede alınacak hizmet işi gayet açık bir şekilde tanımlanmıştır. Cihaz sayıları, yazılım ve donanımlar ile ihtiyaç olan personel nitelikleri tespit edilmiştir. Buna rağmen, Teknik Şartnamedeki bu bilgiler ayrı ayrı iş kalemi haline getirilerek idare tarafından Birim Fiyat Teklif Cetveli düzenlenmemiştir.

4735 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde mal ve hizmet alımlarında; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kalemi miktarı esas alınarak birim fiyat sözleşme düzenleneceği belirtilmiştir. Birim fiyat teklifi cetveli standart formu dipnotunda; teklif cetvelindeki her bir iş kalemi için bedel teklif edileceği bildirilmiştir. Ayrıca Birim Fiyat Teklif cetvelinde iş kaleminin adı ve açıklaması, birim ve miktar sütunlarını içerecek şekilde işçilik maliyetleri ve diğer iş kalemleri için ayrı ayrı satırlarının açıldığı görülmektedir. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 26. 2 maddesinde süreklilik arz eden ve birim fiyat sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında, işin devamı sırasında 4735 sayılı Kanunun 24'üncü maddesine göre sadece işin miktarı artırılarak iş artışlarının (sözleşme bedelinde artış) yapılabileceği belirtilmiştir.

Hizmet alım işlerinde iş artışları; ya mevcut sözleşme kapsamında bulunan iş kaleminde miktar artışı yapılmak suretiyle ya da yeni bir iş kalemi ihdas edilerek yapılması mümkündür. Hizmet İşleri genel Şartnamesine göre yüklenici işin sözleşme süresi içinde bitirilmesi için gerekli miktarda malzeme ve ekipman ile yeterli sayıda personeli her an iş başında bulunduracaktır.

Diğer taraftan, işe başladığından beri meydana getirilen işler, kontrol teşkilatı tarafından yüklenici ile birlikte hesaplanacak ve bulunan miktarlar, teklif edilen birim fiyatlarla çarpılmak suretiyle sözleşmedeki esaslara uygun olarak hakediş raporuna geçirilecektir.

4735 sayılı Kanununun 24'üncü maddesine uyarınca birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen hizmet alımlarında sözleşme bedelinin %20 sine kadar iş artışı yapılması imkanı bulunmaktadır. Anahtar Teslimi Götürü Bedel üzerinden ihale edilmiş hizmet alımlarında iş artışı yapılması ise mümkün değildir. Hizmet alımlarında iş kalemi miktarlarındaki artışlar esas alınarak veya yeni bir iş kalemi sözleşmeye dahil edilmek suretiyle bulunan tutarlar sözleşme bedeline oranlanmak suretiyle artan iş bedeli bulunmaktadır. Örneğin bir yemek hizmeti alım işinde artan öğün miktarları birim fiyatla çarpılmak suretiyle iş artış tutarı bulunmaktadır.

04.05.2018 tarihli onayda ziyaretçi sayısının tahminin üzerine çıkması ile iş artışı yapılması gereği ortaya çıkmış olduğu ifade edilerek söz konusu hizmet alım işinde sözleşme bedelinin %18 alınarak ($4.649.500 * 0,18 = 836.910$ TL) iş artışı yapılmıştır. Onay ekinde boş bir sayfaya 420 adet rehberlik cihazı ve 360 adet grup tur alıcı cihazı ile iki lisan daha eklendiği yazılmıştır. Bu ek iş kalemlerinin ne bir onayları ne de birim fiyatları mevcuttur. Dolayısıyla iş artışı kapsamında idareye kaç cihaz teslim edildiğini gösteren hiçbir belge ve bilgiye yerinde denetim sırasında ulaşılamamıştır. İşin 11 inci ayından itibaren hakedişler iş artışları dikkate alınarak ödenmiştir. Daha somut olarak açılırsak, ilk 10 aylık hakediş tutarı aylık bazda $4.649.500/29 = 160.327,58$ TL iken 01.06.2018 tarihinden itibaren aylık bazda %27 artış ile $204.375,48$ TL üzerinden hakediş bedeli ödenmiştir. Halbuki cihaz sayılarındaki artıştan veya personel sayısındaki artıştan hareket edilmiş olsaydı iş artışının sözleşme bedelinin yüzde kaç artacağı çıkmış olacaktı. Hakediş ödemelerinde, iş kalemi miktarının artışına ilişkin metraj hesaplamaları veya fiilen iş kalemi miktarının ne kadar artış gösterdiği noktasında herhangi bir kayıt bulunmamaktadır.

Yukardaki açıklamalara göre, ihale dokümanı içinde yer alan Birim Fiyat Teklif Cetvelinin mevzuata uygun olmayacak şekilde hazırlamasından dolayı işin devamı sırasında meydana gelen iş artış tutarını doğrudan etkilemiş olduğu anlaşılmaktadır.

BULGU 2: Yapım İşi Sözleşmesine Binek Araç Kiralama Hizmet Alımının Katılması

Cumhurbaşkanlığının Sorumluluğunda Olup Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı

Yönetiminde Bulunan Tarihî Bina ve Objelerin Onarımları ve Restorasyonları İle Çevre Düzenlemesine İlişkin Mal ve Hizmet Alımları Yönetmeliği 18'inci maddesine göre belli istekliler arasında ihale usulüyle sözleşmesi imzalanan “Beykoz Cam ve Billur Müzesi Restorasyon Tadilat İşİ”nin taahhüt kapsamına 2 adet binek araç kiralaması ve bu araçlara ait giderlerin dahil edildiği görülmüştür.

19.04.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığının Sorumluluğunda Olup MSİB Yönetiminde Bulunan Tarihî Bina ve Objelerin Onarımları ve Restorasyonları İle Çevre Düzenlemesine İlişkin Mal ve Hizmet Alımları Yönetmeliğın başlığında da anlaşılacağı üzere tarihi binaların onarım ve restorasyon işleri ile bu binaların çevre düzenlemesine ait mal ve hizmet alım işleri bu yönetmelik kapsamındadır. Dolayısıyla tarihi bina ve objelere ait ihtiyaç duyulan yapım, mal ve hizmet alımları bu Yönetmeliğe göre temin edilmesi gerekmektedir. Tarihi binaların yapım/onarımı ve bu binaların çevre düzeleme işleri ile personelin ihtiyaç duyduğu araç kiralama hizmeti işi arasında ihale mevzuatı açısından bir ilişki kurulması mümkün değildir.

Söz konusu Yönetmelikte, hüküm bulunmayan hallerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun'a atıf yapılmıştır. 4734 sayılı Kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde yapım işleri ile hizmet alım işlerinin bir arada ihale edilmesi yasaklanmıştır.

16.06.2019 tarihinde ihalesi yapılan söz konusu yapım/onarım işinin 16.07.2019 tarihinde sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmenin 7'nci maddesi ile Teknik Şartnamede kontrol heyetinin kullanımı için en fazla 3 yaşında 2 binek aracın tahsis edileceği ve bu araçların tüm giderlerinin firmaya ait olacağı belirtilmiştir.

Yukardaki açıklamalara göre, Beykoz Cam ve Billur Müzesi Restorasyon Tadilat İşİ'nde yapım/onarım işi ile araç kiralama hizmet alım işinin birleştirilmesi suretiyle ihaleye çıkılmasının ihale mevzuatına göre uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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