



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**İSTANBUL İL ÖZEL İDARESİ**

**2012 YILI DENETİM RAPORU**

**ARALIK 2013**

T.C. SAYIŞTAY NAŐKANLIĐI  
06100 Balgat/ANKARA  
Tel: 312 295 37 59 Fax: 312 295 48 04  
e-posta:sayistay@sayistay.gov.tr

*Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dözencilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.*

## ***İÇİNDEKİLER***

<b>İSTANBUL İL ÖZEL İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....</b>	<b>1</b>
<b>KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....</b>	<b>3</b>
<b>KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....</b>	<b>3</b>
<b>SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....</b>	<b>4</b>
<b>DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI .....</b>	<b>4</b>
<b>DENETİM GÖRÜŞÜ .....</b>	<b>5</b>
<b>VURGULANACAK HUSUSLAR .....</b>	<b>6</b>

## ***İSTANBUL İL ÖZEL İDARESİ HAKKINDA BİLGİ***

İstanbul İl Özel İdaresi, tüm il özel idarelerinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa tabi olarak faaliyet göstermektedir.

İstanbul İl Özel İdaresi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi olup, 2 nci maddede sayılan genel yönetim kapsamındaki mahalli idareler ve 12 nci maddesinde sayılan mahalli idare bütçe sınıfında yer almaktadır. Özel idareler bütçe ve muhasebe işlemlerini Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre yerine getirmektedirler. Bu Yönetmeliğe dayalı olarak İçişleri Bakanlığı tarafından tüm özel idarelerin bütçe ve muhasebe işlemlerinde kullanılmak üzere e-İçişleri Bütçe ve Muhasebe Programı çıkartılmış ve bu programla muhasebe ve bütçe işlemleri yürütülmektedir.

Kurum, İçişleri Bakanlığı ile idari vesayet yetkisi gereği ilgili bulunmaktadır.

5302 Sayılı Kanunun “İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 6 ncı maddesi kapsamında belirtilen görev ve yetki alanı dahilinde faaliyetlerini yerine getirmektedir. Buna göre; mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

yapmakla görevli ve yetkilidir.

5302 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi gereğince İçişleri Bakanlığı’na çıkarılan “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile kurumun teşkilat yapısı belirlenmiştir.

Buna göre, İl Genel Meclisi, Vali, İl Daimi Encümeni, Genel Sekreter, 3 Genel Sekreter Yardımcısı, 10 Daire Başkanı, Daire Başkanlıklarına bağlı Müdürlükler teşkilat yapısını oluşturmaktadır.

İstanbul İl Özel İdaresinin 2012 Yılı Bütçe büyüklükleri şu şekilde gerçekleşmiştir:

### BÜTÇE GİDERLERİ

Hesap Kodu	Ekonomik Kodu	Giderin Türü	2012 Yılı
830	1	Personel Giderleri	46.081.247,54
830	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.227.925,86
830	3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	166.616.340,13
830	5	Cari Transferler	10.398.504,20
830	6	Sermaye Giderleri	601.910.696,50
830	7	Sermaye Transferleri	50.000,00
830	8	Borç Verme	758.000,00
<b>Bütçe Gideri Toplamı:</b>			<b>832.042.714,23</b>

### BÜTÇE GELİRLERİ

Hesap Kodu	Ekonomik Kodu	Gelirin Türü	2012 Yılı
800	1	Vergi Gelirleri	139.071,61
800	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	17.371.061,19
800	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	559.634.713,81
800	5	Diğer Gelirler	364.455.786,37
800	6	Sermaye Gelirleri	1.616.774,63
800	8	Alacaklardan Tahsilatlar	296.610,26
<b>Bütçe Geliri Toplamı:</b>			<b>943.514.017,87</b>
<b>Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı:</b>			<b>-328.054,68</b>
<b>Net Bütçe Geliri:</b>			<b>943.185.963,19</b>

**Bütçe Gelir-Gider Farkı: 111.143.248,96**

## ***KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI***

İstanbul İl Özel İdaresi, muhasebe işlemlerini Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine tabi olarak yürütmekte olup mali rapor ve tablolarını buna göre hazırlamaktadır.

İlgili Yönetmelik ve Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5 inci maddesi gereğince Hesap Dönemi sonunda ve Yönetim Dönemi Hesabı içerisinde; Mizanlar, Bilanço, Banka Mevcudu Tespit Tutanakları, Menkul Kıymet ve Varlıklar Sayım Tutanağı, Teminat Mektupları Sayım Tutanağı, Değerli Kağıtlar Sayım Tutanağı, Taşınır Kesin Hesap Cetveli ile Taşınır Hesabı İcmal Cetveli veya Envanter Defteri, Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu, Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu, Faaliyet sonuçları Tablosu veya Gelir Tablosu, Bütçe Giderlerinin Kurumsal Sınıflandırılması Tablosu, Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması Tablosu, Bütçe Giderlerinin Finansal Sınıflandırılması Tablosu, Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu, Bütçe Gelirleri Tahakkuk Artıklarından Zamanaşımına Uğramış Olanlara İlişkin Ayrıntı Cetveli, Sayıştay İlamları Cetveli ile Yönetim Döneminde Görev Yapan Muhasebe Yetkililerine Ait Liste bulunmaktadır.

İstanbul İl Özel İdaresi 2012 Yılı Düzenlilik Denetimi, söz konusu Usul ve Esasların 5 inci maddesi gereğince Hesap Dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

## ***KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU***

İstanbul İl Özel İdaresi, 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.

### ***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 bildirmekle sorumludur.

### ***DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI***

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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 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) oluşturmaktadır.

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

## ***DENETİM GÖRÜŞÜ***

İstanbul İl Özel İdaresi 2012 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.



## **VURGULANACAK HUSUSLAR**

1- Kuruma ait 2012 yılı cari ve sermaye transferlerinin incelenmesi sonucunda; Vilayetler Hizmet Birliğine aktarılan katılım payının bir önceki yıl (2011) kesinleşen gelir bütçesi öz gelirlerinin % 1'i üzerinden hesaplanması gerekirken 2012 yılı tahmini gelir bütçesinin tamamının % 1'i üzerinden hesaplandığı tespit edilmiştir.

Kurum 2012 yılı için Vilayetler Hizmet Birliğine göndereceği payı o yıl için yaptığı tahmini bütçe toplamı üzerinden hesaplamıştır. Hâlbuki bir önceki yıl (2011) gelir kesin hesap cetvelinin “yılı net tahsilatı” toplamından, “bağış ve yardımlar ile özel gelir kalemlerinin” (04 ekonomik kodu ile başlayan gelirler) düşülmesi sonucu bulunan ve öz gelir olarak nitelendirilen tutar üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Kurum, 2012 Mali Yılı Bütçesi 2012 Kasım ayında İl Genel Meclisinde görüşülerek Valilik Makamının onayı ile yılı içinde kesinleşmiş olduğu, Vilayetler Hizmet Birliği Tüzüğü'nün 24 üncü maddesi gereği İl Genel Meclisi tarafından kesinleşen yılı bütçesinden % 1 oranında pay ayrıldığı gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.

2- Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılan yapım işlerinde, zemin ve temel etüdü raporlarının tekniğine uygun olarak hazırlanmaması sonucu sağlıklı yaklaşık maliyet oluşturulamadığı ve uygulama aşamasında proje değişikliği ve iş artışlarına sebebiyet verildiği görülmüştür.

Anahtar teslim götürü bedel sözleşmede; zemin etüdü, arazi şartları gibi yapının en ince ayrıntısının gösterildiği uygulama projelerinin hazırlanması gerektiği, yüklenicinin, ihaleden önce zemin yapısını, arazi şartlarını, projeyi, mahal listesini ve teknik şartnameyi en ince ayrıntısına kadar incelediği ve teklifini buna göre verdiği kabul edilir.

Anahtar teslimi götürü bedel ile ihaleye çıkılacak yapım işlerinin zemin ve temel etüdü yaptırılması işleri doğrudan temin yoluyla dışarıya yaptırılmakta ve işin zemin ve temel imalatları ile ilgili yaklaşık maliyeti bu raporlara göre hazırlanmaktadır. Fakat uygulama aşamasında, bazı yapım işlerinin temel çalışmalarına başlandığı esnada tekrar zemin ve temel etüd raporu hazırlanması gerektiği öne sürülerek yükleniciler tarafından zemin etüd raporları hazırlattırılmakta, bunun sonucunda özellikle zemin iyileştirilmesi ve fore kazık uygulamaları

nedeniyle iş artışları meydana gelmektedir.

Bu durum, başlangıçta yapılan yaklaşık maliyet çalışmalarının sağlıklı olarak yapılıp yapılmadığı konusunda tereddüt oluşturmaktadır.

Kurum verdiği cevapta; imalat aşamasında ortaya çıkan ve raporda eleştiri konusu yapılan iş artışlarının zemin etüdlerinin tekniğine uygun yapılmamasından değil zeminin ilgili disiplinlerce özelliklerinden ötürü, kesin ve doğru olarak öngörülememesinden kaynaklandığı, bu durumun ortadan kaldırılabilmesi için, idarece ilgili meslek odalarından yazılı ve sözlü görüş istendiği, “zemin etüd raporlarının kesin bir öngörü olamayacağı ve bir arazi modellemesinden öteye geçemeyeceği, zaman zaman rapordaki verilerle örtüşmeyen durumlarla karşılaşılabilineceği, hiçbir firmanın da yaptığı etüdün kesin doğruluğuna ilişkin taahhütte bulunamayacağı” şeklinde bildirilen görüş doğrultusunda, bulguda belirtilen hususlara iştirak etmemekle beraber, anahtar teslim götürü bedel sözleşme ile yapılan yapım işlerinde, zemin etüdlerinin gerçeğe en yakın şekilde hazırlanması ve bunlara bağlı olarak proje ve yaklaşık maliyetlerin sağlıklı bir şekilde hazırlanarak iş artış ve azalışlarının asgari seviyede tutulmasının sağlanmasına özen gösterileceğini belirtmektedir.

3- Bina onarım işleri ihalelerinde, uygulama projeleri olmamasına rağmen anahtar teslim götürü bedel teklif alma yöntemi uygulandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62 nci maddesinin (c) bendi hükmüne göre, her türlü onarım işlerinin kesin proje üzerinden ihaleye çıkabileceği, dolayısıyla uygulama projesi hazırlama zorunluluğu olmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla onarım işleri birim fiyat teklif alma yöntemiyle ihale edilebilecek istisnalar arasında yer aldığından, uygulama projesi yapılmayan onarım işlerinin bu yöntemle ihale edilmeleri gerekmektedir. Çünkü, anahtar teslim götürü bedel teklif alma yönteminin uygulanması için mutlaka uygulama projelerinin hazırlanmış olması gerekmektedir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

4- Bazı yapım işlerinin süresinin yükleniciden kaynaklanmayan nedenlerle uzatıldığı durumlarda, idari şartname ve sözleşmede yer almasına rağmen fiyat farkı ödemesi yapılmaması mevzuata uygun düşmediği gibi yüklenicilerin dava açmalarına sebebiyet vermektedir.

Bina yapım ve onarım işlerinin sözleşmelerinde genel olarak fiyat farkı verilmeyeceği, yükleniciden kaynaklanmayan nedenlerle işin süresinin uzaması halinde fiyat farkı ödeneceği düzenlenmiştir.

Uygulamada, işin süresinin yükleniciden kaynaklanmayan nedenlerle uzatıldığı durumlarda idari şartname ve sözleşmede yer almasına rağmen fiyat farkı ödemesi yapılmamakta, süre uzatım kararları fiyat farkı verilmeyeceği şerhiyle verilmektedir

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.