



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**MERSİN VALİLİĞİ YATIRIM
İZLEME VE KOORDİNASYON
BAŞKANLIĞI**

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	37

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL).....	5
Tablo 2: 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Bütçe Gelirleri.....	5
Tablo 3: 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Bütçe Giderleri.....	6
Tablo 4. Bütçe Gelirlerinin Seyri (2018-2019)	6
Tablo 5. Bütçe Giderlerinin Seyri (2018-2019)	7

KISALTMALAR

AG	: Alçak Gerilim
Başkanlık	: Mersin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
KBS	: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
No.lu	: numaralı
OG	: Orta Gerilim
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası
TÜFE	: Tüketici Fiyatları Endeksi
Valilik	: Mersin Valiliği
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Binalar İçin Amortisman Ayrılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Ertesi Yıl Bütçesinden Karşılanmak Üzere Yapılan Maaş ve Ücret Ödemeleri İçin Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması

2. Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Ödemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

3. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

4. Avans Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Zamanında Mahsup Edilmeyen Avansların Kişi Borcu Olarak Kaydedilmemesi

5. Faiz Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

6. Hurdaya Ayrılan Varlıkların Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi

7. Maddi Olmayan Duran Varlıklar ile Amortisman Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

8. Bir Yıldan Daha Uzun Bir Süre İçerisinde İade Edilecek Olan Depozito ve Teminatların Kısa Vadeli Olarak İzlenmesi

9. Doğrudan Temin Usulü ile Gerçekleştirilen Alımlarda Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

10. Alt Yüklenici Çalıştırılan Yapım İşlerinde Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

11. Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Çelişkiler Bulunması

12. Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması ve Dağıtım Firmasından Talep Edilmemesi

13. Anahtar Teslim Yapım İşlerinde İstisnai Olarak Uygulanması Gereken İş Artışlarının Rutin Hale Gelmesi

14. Yapım İşlerinde İşe Başlama Tarihi ile Bütün Riskler Sigortası Tanzim Tarihinin Farklı Olması

15. İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

16. Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'a 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesi ile eklenen ve 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesiyle de başlığı "*İl yatırım ve hizmetleri*" şeklinde değiştirilen 28'inci maddesinin A fıkrası ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde genel bütçeli idare olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur.

3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinde 674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesiyle yapılan değişiklikle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, 01.09.2016 tarihinden itibaren genel bütçe kapsamındaki idare olmaktan çıkarılarak, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareye dönüştürülmüştür.

10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*" başlıklı 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.

04.04.2014 tarih ve 28962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve*

sorumlulukları” başlıklı 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 16.05.2014 tarih ve 29002 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının bütçelerinin hazırlanması, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartlarının ilgili kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlenmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esaslar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde belirlenmiştir. Bu Yönetmelik’te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanmaktadır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının;

- Muhasebe ve raporlama işlemlerinde, 03.12.2014 tarih ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27.05.2016 tarih ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin ilgili hükümleri,
- Taşınır mallarına ilişkin işlemlerinde, 28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’yla yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri,
- Mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin işlemlerinde, 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’yla yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri,
- Yapılan harcamalara ilişkin belge düzenleme işlemlerinde 15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 04.04.2014 tarih ve 28962 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 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.

Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde başkanlıkların Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ile Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğünden oluşacağı; öte yandan valinin onayıyla merkez veya ilçelerde geçici birimler kurulabileceği belirtilmiştir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanmaktadır. Bu çerçevede başkanlık bünyesindeki müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye valiler yetkilidir.

Mersin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında 103 kadrolu memur, 28 geçici görevli memur, 4 sözleşmeli personel, 5 daimi işçi, 8 taşerondan kadroya geçen işçi görev yapmaktadır.

Mersin Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından uygulamaya konulan Toplum Yararına Program kapsamında 08.04.2019 – 07.10.2019 tarihleri arasında 5 katılımcı Başkanlıkta görevlendirilmiştir.

Mersin ilinde 805 mahalle muhtarı görev yapmaktadır. Muhtar maaşları Başkanlık bütçesinden, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünce aylık olarak hesaplanarak gönderilen ödenekten ödenmektedir.

1.3. Mali Yapı

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olmamakla birlikte, bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, 30.12.2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 izleme ve koordinasyon başkanlığı bütçesi, TBMM’deki bütçe görüşmelerinde başkanlıklarına yapılacak hazine yardımı ödenekleri belirlendikten sonra, hazine yardımı miktarlarını dikkate alarak hazırlanır ve valinin onayına sunulur. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun TBMM Genel Kurulunda kabulünü müteakiben bütçe, vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.

Mersin Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının bütçe ve muhasebe işlemlerine ait kayıtlar ile bu kayıtlar esas alınarak üretilen tablo ve raporlar, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından üretilmektedir. Muhasebe hizmetleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca sunulan Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) kullanılarak kayıt altına alınmaktadır. Diğer işlemler için İçişleri Bakanlığının e- Bakanlık otomasyon sistemi kullanılmaktadır.

Başkanlığın 2019 yılı bütçesinde başlangıç ödenekleri toplamı 11.375.308,19 TL olarak öngörülmüştür. Önceki yıldan devreden 11.589.952,54 TL ve yıl içinde alınan 143.613.116,51 TL’lik ödenekle birlikte net bütçe ödeneği 166.578.377,24 TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam bütçe gideri 152.742.658,39 TL olarak gerçekleşmiş, giderlerin tamamı yıl içerisinde ödenmiş, ödenek üstü harcama yapılmamış, ödeneklerin 4.389.493,00 TL’si iptal edilmiş ve 9.446.225,85 TL 2020 yılına devretmiştir.

Tablo 1. Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL)

Giderin Çeşidi	Önceki Yılandan Devreden Ödenekler	Bütçe ile Verilen Ödenekler	Kurum Dışı Ek/ Özel Ödenek	Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler	Net Bütçe Ödeneği	Bütçe Giderleri Toplamı	İptal Edilen Ödenekler	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler
Personel Giderleri	4,91	1.390.000,00	19.351.770,94	-1.372.898,00	19.368.877,85	19.098.298,03	17.102,00	253.478,78
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	0,00	5.414.988,32	0,00	5.414.988,32	5.414.987,36	0,00	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	511.743,60	9.165.308,19	665.646,86	1.497.184,70	11.839.883,35	7.621.390,62	3.817.390,65	401.102,08
Cari Transferler	0,00	100.000,00	0,00	898,00	100.898,00	50.897,65	50.000,35	0,00
Sermaye Giderleri	11.078.204,03	430.000,00	110.821.303,55	-1.825.237,25	120.504.270,33	111.497.625,34	215.000,00	8.097.837,24
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	7.359.406,84	1.700.052,55	9.059.459,39	9.059.459,39	0,00	693.807,75
Borç Verme	0,00	290.000,00	0,00	0,00	290.000,00	0,00	290.000,00	0,00
Toplam	11.589.952,54	11.375.308,19	143.613.116,51	0,00	166.578.377,24	152.742.658,39	4.389.493,00	9.446.225,85

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2: 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Bütçe Gelirleri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı Gelir Bütçesi (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Gelirler İçindeki Payı (%)
Vergi Gelirleri	26.350,00	83.882,50	318,34	0,05
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	925.333,81	1.628.083,02	175,95	1,05
Alınan Bağış ve Yrd. İle Özel Gelirler	7.185.602,63	116.025.369,90	1614,69	74,64
Diğer Gelirler	3.238.021,75	37.709.508,06	1164,58	24,26
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00
Bütçe Gelirleri Toplamı	11.375.308,19	155.446.843,48	1366,53	100,00
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	0,00	4.644,58	N/A	0,00
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	11.375.308,19	155.442.198,90	1366,49	100,00

Başkanlığın 2019 yılı bütçe gelir kalemlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki dağılımına bakıldığında, gelirlerin %24,26'sını "YİKOB'lar Tarafından Yürütülecek Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirler" kalemini içeren Diğer Gelirler, %74,64'ünü Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler oluşturmaktadır.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda yer almaktadır.

Tablo 3: 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Bütçe Giderleri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Giderler İçindeki Payı (%)
Personel Giderleri	1.390.000,00	19.098.298,03	1373,98	12,50
SGK Devlet Prim Giderleri	0,00	5.414.987,36	N/A	3,55
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.165.308,19	7.621.390,62	83,15	4,99
Cari Transferler	100.000,00	50.897,65	50,89	0,03
Sermaye Giderleri	430.000,00	111.497.625,34	25929,68	73,00
Sermaye Transferleri	0,00	9.059.459,39	N/A	5,93
Borç Verme	290.000,00	0,00	0,00	0,00
Bütçe Giderleri Toplamı	11.375.308,19	152.742.658,39	1342,76	100,00

Başkanlığın bütçe giderlerinin %73'ü sermaye giderleri, %4,99'u mal ve hizmet alım giderleri, %12,5'i ise muhtar ücretlerini kapsayan personel giderlerinden oluşmaktadır.

Bütçe gelir ve gider kalemlerinden Personel Giderleri, SGK Devlet Prim Giderleri, Sermaye Giderleri ve Sermaye Transferlerinde; bütçede belirlenen tutarlar ile gerçekleşen tutarlar arasında ortaya çıkan büyük fark, YİKOB bütçesinde aktarılan hazine yardımı ödeneklerinden kaynaklanmaktadır.

Başkanlığın bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre seyri ve 2019 yılında 2018 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 4. Bütçe Gelirlerinin Seyri (2018-2019)

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	Değişim Oranı (%) [C=(B-A)/A]
Vergi Gelirleri	0,00	83.882,50	N/A
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.999.015,58	1.628.083,02	-76,74
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	265.165.235,94	116.025.369,90	-56,24
Diğer Gelirler	23.152.861,67	37.709.508,06	62,87
Bütçe Gelirleri Toplamı	295.317.113,19	155.446.843,48	-47,36
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	-4.644,58	N/A
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	295.317.113,19	155.442.198,90	-47,36

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2019 yılında gelirler bir önceki yıla göre - 139.874.914,29 TL'lik (%47,36) azalış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 5.370.932,56 TL'lik (%76,74) ve alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 149.139.866,04 TL'lik (%56,24) azalış, diğer gelirlerde ise 14.556.646,39 TL'lik (%62,87) artış söz konusudur.

Tablo 5. Bütçe Giderlerinin Seyri (2018-2019)

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (B)	2019 Yılı (TL) (C)	Değişim Oranı (%) [D=(C-B)/B]
Personel Giderleri	16.219.099,84	19.098.298,03	17,75
SGK Devlet Prim Giderleri	3.877.432,42	5.414.987,36	39,65
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.788.841,53	7.621.390,62	31,66
Cari Transferler	62.705,10	50.897,65	-18,83
Sermaye Giderleri	270.984.846,19	111.497.625,34	-58,85
Sermaye Transferleri	0,00	9.059.459,39	N/A
Borç Verme	114.470,00	0,00	-100,00
Bütçe Giderleri Toplamı	297.047.395,08	152.742.658,39	-48,58

Başkanlığın bütçe gider toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre 144.304.736,69 TL (%48,58) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2019 yılında sermaye transferlerinde 9.059.459,39 TL, personel giderlerinde 2.879.198,19 TL (%17,75), SGK primi giderlerinde 1.537.554,94 TL (%39,65), mal ve hizmet alım giderlerinde 1.832.549,09 TL (%31,66) artış, buna karşın sermaye giderlerinde 159.487.220,85 TL'lik (%58,85) azalış göze çarpmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Başkanlığın faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2019 yılı Faaliyet Gideri toplamı 396.035.984,32 TL, Faaliyet Geliri 155.446.843,48 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 240.589.140,84 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlığın bütçesi ve muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller aynı Kanun'un 28/A maddesinin beşinci fıkrasına dayanılarak hazırlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Bununla beraber, bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan haller için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuatının geçerli olacağı belirtilmiştir.

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

Muhasebe ve raporlama işlemleri, 03.12.2014 tarih ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27.05.2016 tarih ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılmaktadır.

Anılan Yönetmelik'te yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planını kullanılmakta olup hesap planında yer almamakla birlikte Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Çerçeve Hesap Planında yer alan her hangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı yetkilidir. Bu Yönetmelik'in 485'inci maddesinde YİKOB tarafından hazırlanması gereken mali tablolar belirlenmiştir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- 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 ve
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun stratejik planlamaya ilişkin hükümlerine tabi olmayan Mersin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında bir stratejik planlama faaliyeti bulunmamakta, performans programı hazırlanmamaktadır. Dolayısıyla stratejik plan ve performans programı gibi belgelerde yer alan amaç, performans hedefi ve göstergeleri ile kurum bütçesi ilişkisi de söz konusu değildir.

5018 sayılı Kanun'da yer almayan YİKOB'ların bütçe oluşturma, muhasebe ve kayıt düzenleri de 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 ile ikincil mevzuatına atıflar yapılarak ortaya çıkan karmaşıklığın giderilmesine çalışılmıştır.

Herhangi bir faaliyet raporu hazırlanmamakta, üst yönetici ve harcama birimleri tarafından herhangi bir iç kontrol güvence beyanı imzalanmamaktadır.

Kurumda iç kontrol sistemi olmamakla beraber, yasal düzenlemeler ve standartlar çerçevesinde iç kontrole yönelik birtakım faaliyetlerden söz etmek mümkündür. Ancak iç kontrol faaliyetlerinin izlenmesi ve yönlendirilmesinde görevli bir yapı, birimler tarafından iç kontrol değerlendirme ve raporlama faaliyeti, alınması gereken önlemlere ilişkin uygulanan bir eylem planı da söz konusu değildir.

Harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından, gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin malî karar ve işlemlerin, idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programlarının malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilmesine, bununla birlikte malî 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 bulunmamaktadır. Ancak Valilik personelinden oluşan Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından usul ve esaslara 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 sorumlulukları 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.

Yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmamaktadır. Bu çerçevede faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri farklı kişilere verilmektedir. Ancak özellikle bilişim sistemlerinin kullanılması süreçlerinde zorluk yaşanması ve personel sayısının yetersizliği gibi nedenlerle görevler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanmadığı durumlar da söz konusudur.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili ve diğer eğitim ve bilgilendirme çalışmaları Mersin Valiliği Hizmetiçi Eğitim Planları kapsamında yürütülmektedir. Bu çerçevede Başkanlık bünyesinde yürütülen görevler için ihtiyaç analizine dayalı 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. Dolayısıyla sistem verilerinin güvenliği ve korunmasına ilişkin çalışmalar da Mersin Valiliği Bilgi İşlem Birimi tarafından yapılmaktadır.

İç denetim birimi ve iç denetçi bulunmadığından, iç denetim ve raporlama faaliyeti de söz konusu değildir. Ancak hem kendi faaliyetlerine ilişkin hem de 10.7.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 273’üncü maddesinin 7’nci fıkrasında yer alan merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki birimlerinin hizmet ve faaliyetlerin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili raporun hazırlanması ve 12’nci fıkrasında yer alan merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımın denetlenmesi görevleri ile diğer denetim görevlerinin yerine getirilmesi için iç denetçi görevlendirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. İç denetim faaliyetleri Kararname’nin 8’inci maddesinde yer verilen geçici birimler kurulmasına ve 10’uncu maddesinde yer verilen personel görevlendirilmesine ilişkin yetkiler kapsamında gerçekleştirilebilir.

Denetim raporunda yer alan bulgularla tespit edilen eksik veya hatalı işlemlerde, iç kontrol faaliyetlerine ilişkin eksikliklerin önemli belirleyici olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Binalar İçin Amortisman Ayrılmaması

Maddi duran varlıklara ilişkin muhasebe kayıtları ve mali tabloların incelenmesinde, maddi duran varlıklar grubunda yer alan binalar için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması gerektiği belirtilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü 47 sıra No.lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için "1" rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: $1/0,20 = 5$ yıl; $1/0,025 = 40$ yıl)" denilmektedir.

Tebliğ eki olan listeye göre binaların amortisman süresi 50 yıldır. Dolayısıyla, binalar için varlığın aktife girdiği yıldan itibaren 1/50 oranında amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde Başkanlığın bilançosunda yer alan 252 Binalar hesabında 9.463.925,30 TL'lik tutar bulunmasına karşın 257.02 Birikmiş Amortismanlar Binalar hesabına kayıt yapılmadığı ve binalar için hiç amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen 50 yıllık amortisman tabi olan ve 252 Binalar hesabında yer alan varlıklar için yıl sonunda amortisman ayrılması gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ertesi Yıl Bütçesinden Karşılanmak Üzere Yapılan Maaş ve Ücret Ödemeleri İçin Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması

Personel ödemelerine ilişkin kayıtların incelenmesinde, 15 Aralık-14 Ocak muhtar maaşı ödemelerinin, 01-14 Ocak dönemine ait kısımlarının, 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler hesabı kullanılmadan 2019 yılı giderleri olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

08.06.2005 tarih ve 25839 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinde tanımlanan “*Temel Kavramlar*” arasında yer alan dönemsellik ilkesi; kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanmasını ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanmasını ifade etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 130’uncu maddesinde 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler hesabının niteliği belirlenmiş; 131’inci maddesinin (b) fıkrasında ise;

“Aralık ayının 15 inde yapılan maaş ve ücret ödemelerinin ertesi yıl 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarları bu hesapta izlenir. Yeni mali yılda bu tutarlar, düzenlenecek ödeme emri ile bütçe giderleri hesabına aktarılır. Bu tutarlar yeni yıl bütçesi ödeneklerinden karşılanacağından, avans olarak verildiği yıldan herhangi bir ödenek devri yapılmaz” hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümler doğrultusunda; Aralık ayının 15’inde yapılan peşin maaş ve ücret ödemelerinin ertesi yıl 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarlarının 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler hesabında izlenmesi ve izlenen bu tutarların yeni yıl bütçesi ödeneklerinden karşılanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından 2019 yılı Aralık ayının 15’inde muhtarlara yapılan maaş ödemesinin 2020 yılı Ocak ayının 01-14’üne ait olan kısmının 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler hesabına borç kaydedilmediği, hiçbir ayrıştırma yapılmaksızın 2019 yılı gideri olarak 630 Giderler hesabı ve 830 Bütçe Giderleri hesabına kaydedilmek suretiyle ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan bu kayıt sonucunda 2019 yılı bilançosunda 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler hesabı 822.013,68 TL kadar eksik, Faaliyet sonuçları tablosunda 630 Giderler hesabı, bütçe giderleri ve ödenekler tablosunda ise 830 Bütçe Giderleri ve 905 Ödenekli Giderler hesabı 822.013,68 TL kadar fazla gösterilmiştir.

Mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen muhasebe işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Ödemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Muhtar maaş ve prim ödeme kayıtlarının incelenmesinde; sosyal güvenlik kurumu prim ödemelerinin, 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri hesabı kullanılmaksızın, doğrudan gider kaydedilerek yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 271'inci maddesinde 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri hesabının sosyal güvenlik mevzuatı hükümlerine göre sosyal güvenlik kurumları adına nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik'in "*Hesabın işleyişi*" başlıklı 273'üncü maddesi de; "*Ödenecek sosyal güvenlik kesintileri hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

a) Alacak

1) İlgili sosyal güvenlik kurumu geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedilir.

2) Hesap veya toplam hatası gibi nedenlerle ilgili sosyal güvenlik kurumuna fazla gönderilen tutarlar Sandık veya Kurum adına bu hesaba alacak, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Nakden veya mahsuben tahsil edilen gelirlerinden gönderilenler bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir." şeklinde.

Yapılan incelemede; 5.383.263,12 TL tutarındaki muhtar sosyal güvenlik kurumu primi ödemelerinin; 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri hesabına herhangi bir kayıt yapılmadan, doğrudan 630 Giderler hesabına borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri hesabına alacak kaydedilmek suretiyle yapıldığı tespit edilmiştir.

361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri hesabının kullanılmaması, sosyal güvenlik primi ödemelerine ilişkin takibin sağlıklı bir şekilde yapılamaması anlamına gelmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca; sosyal güvenlik kurumu prim ödemelerinin 630 Giderler hesabına borç, 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri hesabına alacak olarak kaydedilmek suretiyle tahakkuk kaydı yapıldıktan sonra, 361 Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri hesabına alacak kaydedilmek suretiyle Sosyal Güvenlik Kurumuna gönderme işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı işlemlerinin incelenmesinde; belediyelerce katkı payı olarak 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 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 Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılacağı ve yürütüleceği 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 87'nci maddesinde tahakkuk bordro ya da fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede; ilgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr payları tahakkuk ettiğinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilmektedir. 88'inci maddede ise 120 Gelirlerden Alacaklar hesabının işleyişi düzenlenmiştir. 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 800 Bütçe Gelirleri hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma hesabına borç kaydedilmektedir.

Belediyelerin emlak vergisi gelirlerinden taşınmaz kültür varlıklarının korumasına 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, diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma hesabına borç yazılarak tahsilat kaydının yapılması gerekmektedir. Gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereği olup bütçe işlemleri ise nakit esasına göre muhasebeleştirilmelidir.

Ancak, uygulamada belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların idareye bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği tespit edilmiştir. 2019 yılı için tahakkuk etmiş olan tutar 15.439.349,66 TL olup, bu tutar 120 Gelirlerden Alacaklar hesabında kayıt altına alınmamış ve sadece tahsilat aşamasında tahsil edilen tutar olan 9.942.370,46 TL 333 Emanetler hesabı ile muhasebeleştirme işlemi yapılarak mali tablolara yansımaktadır.

Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 18.11.2016 tarih ve 2016/3 seri No.lu Tahsilat İç Genelgesi'nin 2'nci maddesinde de YİKOB'un kültür varlıkları katkı paylarını kendi bütçesine gelir olarak kaydedilmesi gerektiği açıkça ifade edilmiş olup; bu gelirleri

kendi giderleri için kullanamayacak olması, söz konusu tahakkuk ve tahsilat kayıtlarının yapılması zorunluluğunu kaldırmamaktadır.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca belediyelerin emlak vergisi gelirlerinden taşınmaz kültür varlıklarının korumasına katkı payı adı altında toplanarak Başkanlığın emanet hesabında izlenen tutarların, temel muhasebe kavramlarına uygun olarak tahakkuk kayıtlarının yapılması, böylece yılı itibariyle kuruma yatırılması gereken toplam katkı payı tutarı ile yatırılan tutarların karşılaştırılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Avans Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Zamanında Mahsup Edilmeyen Avansların Kişi Borcu Olarak Kaydedilmemesi

Ön ödemelere ilişkin incelemelerde, mutemetlere verilen bazı avanslarda mahsup sürelerine uyulmadığı ve mahsup süresinde kapatılmayan avansların 140 Kişilerden Alacaklar hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin personele verilen avansların mahsubu ile ilgili 125'inci maddesinde; her mutemedin aldığı avanstaki harcadığı tutarlara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri avansın verildiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde vermek ve artan parayı iade etmekle yükümlü olduğu, mahsup edilmeyen mutemet avansları veya iade edilmeyen avans artığı mutemet adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak mutemet hakkında 6183 sayılı Kanun Hükümleri uyarınca işlem yapılacağı ve avansın mahsup veya iade edilmesi gerektiği tarihten itibaren hesaplanacak gecikme zammı mutemetten tahsil edileceği hükme bağlanmıştır.

2019 yılı için mutemetlere verilecek avans sınırı 62 sıra No.lu Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde 1.550 TL olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2019 yılında mutemetlere 7 adet avans ve 11 adet kredi verildiği, ancak verilen 2 adet avansın 1 aylık süre sonunda mahsup edilmediği ve 140 Kişilerden Alacaklar hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Mutemetlere verilen iş avans ve kredilerinin mevzuatta belirtilen sürelerde mahsup edilmesi, süresinde mahsup edilemeyen avans ve kredilerin ilgili mutemet adına 140 Kişilerden Alacaklar hesabına kişi borcu olarak kaydedilerek 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Faiz Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Faiz gelirlerinin incelenmesinde, vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 57'nci maddesinde vadeli hesaplardan elde edilen gelirlerin muhasebe kayıtlarında kullanılacak hesaplar belirtilmiş ve hangisinin alacak hangisinin borç çalışacağı açıkça izah edilmiştir. Buna göre; muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının 102 Bankalar hesabına borç, tevkifat tutarlarının 630- Giderler hesabına borç; faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600 Gelirler hesabına alacak, geçmiş aylara ait kısmının ise 181 Gelir Tahakkukları hesabına alacak kaydedileceği; banka hesabına aktarılan tutarın tamamının aynı zamanda 805- Gelir Yansıtma hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Faiz gelirleri işlemlerine ilişkin incelemelerde; İdarenin vade süresi bir ay olan iki adet vadeli hesabı bulunduğu; vadeli hesaplarda tutulan para miktarlarının aydan aya değişim gösterdiği ve ihtiyaç halinde vade bozdukları için faiz gelir tutarlarının her ay farklılık gösterdiği, bu hesaplardaki paralara faiz işletilmesi sonucu ortaya çıkan faiz gelirlerinin ay sonunda banka tarafından ekstre ile kuruma bildirilip tahsilatının gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. Bu bağlamda aylık vade nedeniyle faiz gelirleri tutarlarındaki farklılaşma olduğu ve vadesinde her ay tahsilat gerçekleştiği için ertesi yıla geçen vade ya da vadesi geçen olmadığı sürece 181 Gelir Tahakkukları hesabının kullanılmasına gerek kalmamaktadır. Buna karşın, faiz gelirlerinin tahsilat kaydında 120 Gelirlerden Alacaklar hesabının net tutar üzerinden 181 Gelir Tahakkukları hesabının ise brüt tutar üzerinden açılıp kapatıldığı tespit edilmiştir.

Yönetmelik'in yukarıda verilen hükmü gereğince; faiz gelirlerinin tahsilat kaydında net tutar üzerinden 102 Bankalar hesabına borç, 630 Giderler hesabına vergi tutarı kadar borç, 600 Gelirler hesabına brüt tutar üzerinden alacak, net tutar üzerinden 800 Bütçe Gelirleri hesabına alacak ve 805 Bütçe Yansıtma hesabına borç kaydı yapılması gerekmektedir. Bu kayıtlarla birlikte yapılan 120 Gelirlerden Alacaklar ve 181 Gelir Tahakkukları hesaplarının brüt tutar üzerinden açılıp kapatılması kayıtlarının yapılmaması gerekmektedir. Çünkü vadesinde tahsil edilen faiz gelirinin (vadesi sonraki yıl 15 Ocak'a geçenler için Aralık 15-31 arası tutar hariç) 181 ile tahakkuk kaydının yapılması, yine faaliyet geliri olamaması

nedeniyle de 120 Gelirlerden Alacaklar hesabı ile tahakkuk kaydının yapılması mümkün değildir.

Yapılan hatalı kayıtlar sonucunda; çalışmaması gerekirken 120 Gelirlerden Alacaklar hesabı 8.788.237,29 TL ve 181 Gelir Tahakkukları hesabı 5.602.573,64 TL tutarlarında hem borç hem alacak çalışmıştır.

Muhasebe sistematığı açısından hatalı olan kayıtların yukarıda belirtildiği şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Hurdaya Ayrılan Varlıkların Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında İzlenmemesi

Maddi duran varlıkların incelenmesinde, 2019 yılı içinde kullanım ömrünü tamamlamış taşınırlardan hurdaya ayrılanların olmasına rağmen, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar hesabının kullanılmadığı, doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224'üncü maddesinde çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesabının kullanılacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik'in "*Hesabın işleyişi*" başlıklı 225'inci maddesinde; "*Kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir*" hükmü,

"*299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı*" başlıklı 228'inci maddesinde; "*Bu hesap, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortisman tabii duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılır*" hükmü,

229'uncü maddesinde ise: "*Elden çıkarılacak maddi duran varlıklar ile diğer çeşitli duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarları bu hesaba alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince, hurdaya ayrılan maddi duran varlıkların ilgili hesaptan çıkışı yapılarak 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar

hesabına borç kaydedilmesi, bu varlıklar için daha önce ayrılmış olan amortisman tutarlarının da 257 Birikmiş Amortismanlar hesabından çıkılarak 299 Birikmiş Amortismanlar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2019 yılı içerisinde hurdaya ayrılan 16 adet taşınırın çıkış işlemlerinin ilgili taşınır hesabına alacak, 630 Giderler hesabına borç yazılarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; komisyonca hurdaya ayırma işlemi yapıldıktan sonra hurdaya ayrılan maddi duran varlıkların ilgili varlık hesabına alacak, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesabına borç yazılması, ayrıca bu varlıklar için daha önce ayrılmış olan ve 257 Birikmiş Amortismanlar hesabında yer alan amortisman tutarlarının da 299 Birikmiş Amortismanlar hesabına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 7: Maddi Olmayan Duran Varlıklar ile Amortisman Tutarlarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Başkanlığın lisans hakkına sahip olduğu bilgisayar programlarının 260 Haklar hesabına kaydedilmediği ve bu varlıklar için dönem sonunda amortisman ayrılmadığı 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 amortisman tabi olacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin kullanım lisansı hakkına sahip olduğu bilgisayar programlarının 260 Haklar hesabına kaydedilmediği ve bu haklar için dönem sonunda amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Bilgisayar programlarına ilişkin 56.750,90 TL tutarındaki maddi olmayan duran varlıkların 260 Haklar hesabına kaydedilmesi ve bu varlıklar için yılsonunda %100 amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 8: Bir Yıldan Daha Uzun Bir Süre İçerisinde İade Edilecek Olan Depozito ve Teminatların Kısa Vadeli Olarak İzlenmesi

Nakden veya mahsuben tahsil edilen ve faaliyet dönemini takip eden dönemlerde iade edilecek olan (yılı aşan) depozito ve teminatların muhasebeleştirilmesinde 430 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabının kullanılmadığı, vadesine bakılmaksızın 330 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde dönemsellik ilkesi gereğince kamu idarelerinin faaliyetlerinin belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320'nci maddesi ve devamındaki maddelerde; bir yıldan daha uzun bir süre içerisinde iade edilecek olan depozito ve teminatların 430 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabına alacak, ilgili hesaba borç kaydedilmesi gerektiği, vadesi bir yılın altına düşenlerin ise ters kayıt ile 330 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabına aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde nakden veya mahsuben tahsil edilen ve faaliyet dönemini takip eden dönemlerde iade edilecek olan 2.078.327,71 TL tutarındaki depozito ve teminatların 430 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabı yerine 330 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Bu durum kısa vadeli yabancı kaynakların olduğundan daha yüksek ve uzun vadeli yabancı kaynakların olduğundan daha düşük görünmesine sebep olmak suretiyle İdarenin yükümlülük dağılımının bozulmasına ve yükümlülük yönetimi konusundaki kabiliyetinin olumsuz etkilenmesine sebep olmaktadır.

Nakden veya mahsuben tahsil edilen ve faaliyet dönemini takip eden dönemlerde iade edilecek olan depozito ve teminatların 430 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Doğrudan Temin Usulü ile Gerçekleştirilen Alımlarda Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen alımların incelemesinde, mal ve hizmet alımı

yapılan kişilerle ilgili olarak Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklı olup olmadığına ilişkin kontrolün yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İdareler Tarafından EKAP Üzerinden Gerçekleştirilecek İşlemler" başlıklı 30'uncu maddesinin 5'inci fıkrasının 4'üncü bendinde "4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyecektir. Ancak, anılan Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir." hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen alımlarda, Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklılık teyidinin yapılmasına ilişkin bir kontrolün olmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereğince, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyecektir, ancak alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 10: Alt Yüklenici Çalıştırılan Yapım İşlerinde Yasaklılık Sorgulamasının Yapılmaması

Yapım işlerinin incelenmesinde, alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen ihalelerde alt yüklenici yasaklılık sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanlar, 11'inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlar, 58'inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlar ve 53'üncü maddesinin (b) bendinin 8'inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararı'nda belirtilen yabancı

istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlar alt yüklenici olamazlar. Ayrıca ön yeterlik/yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunanlar ile işin ihalesine teklif veren istekliler bu işte alt yüklenici olamazlar. Yüklenicinin ortak girişim olması halinde ortak girişimin ortakları da alt yüklenici olarak çalıştırılmazlar” hükmü yer almaktadır.

Bu mevzuat hükmünde ‘ihalelere katılmaktan yasaklı olmama’ yapım işlerinde alt yüklenici olabilmenin şartları arasında sayılmıştır. Bu nedenle, alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen yapım işi ihalelerinde; işin asıl yüklenicisi gibi, alt yüklenicilerinin de ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının sorgulanması ve Kamu İhale Kurumu’ndan buna ilişkin teyit alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede İdare tarafından alt yüklenici çalıştırılmasına onay verilen bazı yapım işlerinde alt yüklenicilerin ihaleden yasaklı olup olmadığının sorgulanmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’ne aykırılık teşkil eden bu hususun, mevzuat hükümleri doğrultusunda düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Çelişkiler Bulunması

Yapım işlerinin incelenmesinde, anahtar teslim götürü bedel sözleşmeyle düzenlenen bazı yapım işlerinin sözleşmelerinin uygulanması aşamasında, 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. Proje ve mahal listesi uyumsuzlukları, ilgili imalatın proje kapsamında mı yoksa iş artışı kapsamında mı yapılacağı konusunda tereddütler meydana getirmektedir.

Yapılan incelemelerde anahtar teslim götürü bedel sözleşmeyle düzenlenen bazı yapım işlerinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1) Mimari, statik, mekanik, elektrik proje uyumsuzlukları: Proje tasarımı esnasında mimari projede yapılan revizeler mekanik ve elektrik projelerine işlenmediğinden projelerde uyumsuzluklar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, uygulama mimari projesinde M1 merdivenlerinin aydınlık olması amaçlanmış ve her katta üzeri açık olarak tasarlanmış olmasına karşın, betonarme projesinde 3'üncü Kat tabliyesi merdiven üzerlerinde kapatılmıştır. Dolayısıyla mimari ve betonarme proje arasında uyumsuzluk söz konusudur.

2) İmalat ve sistem detaylarının yetersiz, eksik ve birbiriyle çelişkili olması. Örneğin, mimari projede ve vaziyet planında basketbol sahasının zemini düz beton saha olarak öngörülürken, tip detay projede sahanın akrilik zemin ve renkli boya olması gerektiği belirtilmektedir.

3) Proje, teknik şartname, genel şartname ve özel şartnamelerin yeterli özen gösterilmeyerek açık ve net hazırlanmaması nedeniyle aralarında çelişki bulunması.

4) Projelerin ve mahal listelerinin birbiriyle uyumsuz olması. Örneğin uygulama projesinde bina dış cephesinin subasman seviyesine kadar mermer (traverten) kaplanacağı belirtilmesine karşın, mahal listesinde bina çevresindeki travertenin 140 cm yüksekliğe kadar yapılacağı belirtilmiştir.

5) Projelerin kendine özgü hazırlanması gerekirken, kopyala yapıştır adı verilen tekniğin kullanılması nedeniyle ihtiyaca cevap vermeyen hatalı durumların ortaya çıkması. Örneğin; aynı projede okul girişlerinde engelli rampası ile birlikte engelli asansör platformuna yer verilmiştir.

İhale 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 işler başka bir kamu kurumuna ait ve uygulamaya geçilmesinde acele ediliyor olsa dahi, ihale ve sözleşmelerin uygulanması sürecinde benzer sorunlarla karşılaşmamak için projelendirme sürecine daha fazla dikkat edilmesi, projelerin daha net, açık ve gerçekçi olarak hazırlanması, projelerin birbirleri ile uyumlu olması ve mahal listesi ile çelişmemesini sağlayacak kontrollerin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşlanması ve Dağıtım Firmasından Talep Edilmemesi

Yapım işlerinin incelenmesinde; anahtar teslim yapım işlerinde, enerji müsaadesi alınabilmesi için elektrik dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumları ve diğer ilk yatırım giderlerinin kurum bütçesinden ödendiği ve söz konusu giderlerin dağıtım firmasından talep edilmediği görülmüştür.

30.03.2013 tarih 28603 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “*Tanımlar ve Kısaltmalar*” başlıklı 3’üncü maddesinde;

- Dağıtım şirketi: Belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımı ile işgal eden tüzel kişi,
- Dağıtım tesisi: İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımı için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları, şeklinde tanımlanmıştır.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği’nin “*Tanımlar ve kısaltmalar*” başlıklı 3’üncü maddesinde,

- Bağlantı hattı: Tüketicilerin iç tesisatını dağıtım şebekesine bağlamak için gerekli ve bu Yönetmelik kapsamında belirtilen mesafe sınırları dâhilinde olan; AG’den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG’den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar olan hattı,
- Bağlantı noktası: İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğini ve alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktası, şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “*Dağıtım Tesisleri*” başlıklı 15’inci maddesinde “*Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisidir.*” denilmektedir.

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

“(1) Gerçek veya tüzel kişilerin, dağıtım sistemine bağlantı talebinin dağıtım şirketi tarafından bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılanması esastır.

(2) Bağlantı için yapılan başvuru, dağıtım şirketi tarafından, 4 üncü madde ile bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde dağıtım sisteminin mevcut durumuna göre genişleme yatırımı veya yeni yatırımın gerekli olması hususları da dikkate alınarak değerlendirilir. (...)

b) Başvuru sahibinin, bağlantı görüşünde yer verilen öngörülen bağlantı süresine/tarihine itiraz hakkı saklı olup, bu konuda Kuruma başvuru yapılabilir. Başvuru, bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde Kurum tarafından değerlendirilir. Dağıtım şirketi tarafından verilen görüşe ilişkin gerekçelerin Kurum tarafından uygun görülmemesi halinde, Kurumun belirleyeceği sürede bağlantı yapılır.

c) Başvuru sahibinin (b) bendi kapsamında haksız bulunması veya bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde gerekli yatırım 21 inci madde kapsamında başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir” hükmü,

“Bağlantı Hattı” başlıklı 10/B maddesinde;

“Kullanıcının bağlantısı için gerekli olmakla birlikte bağlantı hattı dışında kalan dağıtım tesisi kapsamındaki tesisler dağıtım şirketlerince tesis edilir. Bu kapsamdaki tesisler için 21 inci madde çerçevesinde işlem yapılabilir” hükmü,

“Dağıtım Varlıkları” başlıklı 21’inci maddesinde ise;

“(1) Üretim ve tüketim tesislerinin dağıtım sistemine bağlanabilmesi veya dağıtım sistemine bağlı üretim ve tüketim tesislerinin güç artışı taleplerinin karşılanabilmesi için, sistem kullanımı açısından kapasitenin yetersiz olması nedeniyle, genişleme yatırımı veya yeni yatırım yapılmasının gerekli olduğu hallerde, söz konusu yatırım dağıtım şirketi adına, bağlantı yapmak isteyen veya güç artışı talep eden gerçek veya tüzel kişi tarafından ilgili mevzuat kapsamındaki teknik standartlar sağlanarak yapılabilir veya finanse edilebilir.

(2) Başvuru sahibinin gerekli dağıtım şebekesinin yapımını üstlenmeyi tercih etmesi durumunda; dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Bu durumda söz konusu dağıtım tesisinin projesinin hazırlanması başvuru sahibinin sorumluluğunda olup, projenin hazırlanabilmesine ilişkin etüt için gerekli olan tüm bilgiler dağıtım şirketi tarafından sağlanır. Finansman yönteminde ise dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında tesis edilecek dağıtım varlıklarının maliyetinin finanse edilmesine ilişkin koşullarının yer aldığı bir sözleşme imzalanır. Bu yöntemde proje hazırlama sorumluluğu dağıtım şirketine aittir.

(3) Bu durumda gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla on iki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhataba

ulaşlamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırılarak ödenir. Dağıtım tesisinin geçici kabulünün, dağıtım şirketinin bağlantıyı karşılayabileceğini öngördüğü tarihten sonra yapılması halinde ödeme geçici kabulün yapıldığı tarihi takip eden yıl içerisinde yapılır. Söz konusu dağıtım tesisinin bulunduğu yerlere ilişkin kamu yararı, irtifak hakkı tesisi veya devir kararının veya orman kesin ve/veya ön izin belgesinin alındığı tarihte, geri ödemenin yapılacağı yıla kadar alınmamış olması halinde ise ödeme, bu kararların ve/veya ilgili resmi izinlerin alındığı yılı takip eden yıl içerisinde yapılır. Dağıtım şirketi ilgili dağıtım tesisini, varlık kayıtlarına ödemenin yapıldığı tarihte ekler. (...)

(5) Bu madde hükümleri uyarınca yapılan dağıtım tesisinin geçici kabulünün yapıldığı ayı takip eden aydan itibaren, geri ödemenin yapılacağı ilk taksit tarihine kadar geri ödemesi yapılmamış tutar Tüketici Fiyat Endeksi oranında güncellenir. Vadesinde geri ödemesi yapılmamış taksitlere ilişkin tutara, vade tarihinden itibaren 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre belirlenen kanuni faiz oranı uygulanır” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre dağıtım sistemine bağlantının, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi tarafından karşılanması esastır. Ancak mevcut durum çerçevesinde genişleme yatırımı veya yeni yatırımın söz konusu olması halinde talep sahibince dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiye bağlantı talebinin karşılanabileceği makul süre sorulur. Başvuru sahibi tarafından sürenin uzun bulunması halinde gerekli yatırım başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir. Bu durumda mülkiyet ve kullanım hakları ile finansman koşullarının yer aldığı bağlantı anlaşması ve tesis yapım anlaşması imzalanması gerekmektedir. Yönetmelik hükümlerine göre yapılan harcamanın, dağıtım şirketi tarafından ilgili yatırımın yapılacağı yıl içinde en fazla 12 eşit taksitle yatırımı yapan gerçek veya tüzel kişiye ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca yapılan harcamanın geçici kabulü takip eden aydan ilk taksit ayına kadar TÜFE oranında güncellenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin uhdesinde olmasına rağmen dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi adına bu yatırımın yapılması mevzuata göre mümkündür. Ancak bu durum istisnadır ve yukarıda açıklanan şartların gerçekleşmesi halinde yapılma imkânı vardır.

Yapılan incelemelerde İdare bütçesinden anahtar teslim proje kapsamında ihale edilerek veya iş artışı kapsamında yapılan okullara enerji alınabilmesi için gerekli olan

trafoların ilgili dağıtım şirketince karşılanması gerekmesine rağmen, dağıtım şirketinin ilgili yatırımı daha sonraki yıllarda gerçekleştirebileceğini bildirmesi sonucu söz konusu trafolar İdare tarafından yaptırılmıştır. Ancak mevzuatın öngördüğü tesis yapım anlaşmasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mülkiyeti kamuya ait olan bu tesislerin kuruluş maliyetinin dağıtım şirketleri tarafından üstlenilmesi gerekmektedir. İvedilik gereken durumlarda Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 21'inci maddesi kapsamında yatırımın maliyetlerinin üstlenilmesi halinde ise, yapım işine başlanmadan önce gerekli girişimlerde bulunularak dağıtım şirketiyle tesis yapım sözleşmesi imzalanması, daha sonra da üstlenilen bedellerin dağıtım şirketinden ilgili yıl içinde en fazla 12 eşit taksitle tahsil edilmesi gerekmektedir. Söz konusu trafoların tesis maliyetlerinin dağıtım şirketinden tahsil edilmemesi durumunda kamu zararı söz konusu olabilecektir.

Yapılan işin başka bir kamu kurumuna ait olması durumu değiştirmemektedir. Nitekim yapım işinin ihalesine çıkan YİKOB olduğu için, işin geçici kabulüne kadarki sürecinden trafo gibi tüm eklentileriyle birlikte YİKOB sorumludur. Öte yandan yapım işine başlanmadan ilgili dağıtım şirketi ile yapılan enerji müsaadesi yazışmaları da YİKOB ile dağıtım şirketi arasında geçmektedir.

Sonuç olarak verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, Milli Eğitim Bakanlığı adına yapılan okul, eğitim merkezi veya diğer bina inşaatlarına enerji alınabilmesi için gerekli olan trafoların kurulum ve diğer ilk yatırım giderlerinin ilgili dağıtım şirketince karşılanması gerekmekte olup, Başkanlığın söz konusu giderlere ilişkin bedelleri dağıtım firmasından talep etmesi ve tahsilat sürecini takip etmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Anahtar Teslim Yapım İşlerinde İstisnai Olarak Uygulanması Gereken İş Artışlarının Rutin Hale Gelmesi

Yapım işlerinin incelenmesinde, anahtar teslim yapım işi ihalelerinde, istisnai nitelikte olması gereken iş artışları ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen süre uzatımlarının olağan hale geldiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde;

- Ön proje: Belli bir yapımın kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin hâlihazır haritalardan alındığı, çevresel etki

değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren proje,

- Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje,
- Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje, şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun'un "*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. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz*" hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde, anahtar teslimi götürü bedel sözleşme; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşme olarak tanımlanmıştır.

Genel Şartname'nin 12'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında: "*İdare sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen*

imkânsız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir” hükmü getirilmiştir.

Bu düzenleme ile proje değişikliği şarta bağlanmış ve işin sözleşmesinde belirtilen niteliğine uygun olarak tamamlanması gereği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, işin tamamlanması için zorunlu olmayan, idarenin sübjektif beğeni ve tercihine dayalı olan değişiklikler kısıtlanmıştır.

Genel Şartname'nin “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 21'inci maddesinde ise;

“Yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

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 yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir” denilmektedir.

Burada geçen “öngörülmeleyen durumlar”dan kasıt, uygulama projesinin 4734 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde tanımlanan nitelik ve kesinlikte olması ve bu projeye uygun şekilde teknik şartnameler ve mahal listelerinin hazırlanmasına rağmen yeni teknoloji ve gereksinimlerin zaruri kıldığı imalatların ilave işler olarak değerlendirilmesidir.

Yapılan incelemelerde; yapım işlerinin birçoğunda istisnai nitelikte olması gereken iş artışına gidildiği ve buna bağlı olarak süre uzatımlarının olağan hale geldiği tespit edilmiş olup, bu durum anahtar teslim yapım işinin temel mantığına uygun düşmemektedir. Zira bu tip ihalelerde yüklenici uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için bedel teklif etmektedir ve bu halde işin nasıl ne zaman ne şekilde yapılacağı ve tutarı en başından belli olmaktadır. Kaldı ki, 4734 sayılı Kanun'un 62/c maddesi ile uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunlu tutulmuş, ancak, işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerektirmesi sebebiyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan yapım işlerinde

(bina işleri hariç) kesin proje ile ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir. Bina yapım işlerinin, anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihalesinin zorunlu tutulmasının sebebi ise, ihale öncesinde ortaya konulan teknik şartların ve uygulama projesinin değişikliğe uğraması ihtimalinin olmayacağı düşüncesidir.

Yukarıda bahsi geçen hükümler gereğince; başka bir kamu kurumuna ait işler olsa da ve uygulamaya geçme konusunda acele edilse de, uygulama projelerinin ihale öncesinde yeterli ve güvenilir etütlere dayandırılarak her türlü ayrıntıyı gösterip, uygulama sırasında herhangi bir değişikliğe maruz bırakmayacak şekilde hazırlanması ve iş artışlarının öngörülemeyen durumlarda, istisnai olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 14: Yapım İşlerinde İşe Başlama Tarihi ile Bütün Riskler Sigortası Tanzim Tarihinin Farklı Olması

Yapım işlerinin incelenmesinde, ihalesi yapılan yapım işlerinde bütün riskler (all risks) sigortasının işe başlama tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde yapılmadığı ve işin başlangıç tarihleri ile sigorta tanzim tarihlerinin farklı olduğu görülmüştür.

Türk Ticaret Kanunu'nun 1421'inci maddesinde; aksine sözleşme yoksa sigortacının sorumluluğunun primin veya ilk taksitinin ödenmesi ile başlayacağı; 1431'inci maddesinde de sigorta priminin tamamının, taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa ilk taksitin, sözleşme yapılır yapılmaz ve poliçenin teslimi karşılığında ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "*İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması*" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"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 dâhilinde; işyerindeki 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” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki madde hükümlerinden anlaşılacağı üzere sigortacının sorumluluğunun başlayabilmesi için, primin tamamının veya ilk taksitinin ödenmiş olması zorunludur. Primin tamamının veya ilk taksitinin ödendiği tarih sigortanın tanzim tarihi olarak kabul edilmektedir. Tanzim tarihi ile birlikte sigortacının sorumluluğunun başlayacağı Kanun’un ilgili maddesinden ve sigorta poliçelerinde yer alan açıklamalardan anlaşılmaktadır.

İlgili sigorta poliçelerinde; *“Poliçe teslim edilmiş olsa dahi, sigortacının sorumluluğu, sigorta priminin peşin olarak ödenmesi kararlaştırılmış ise tamamının, taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa peşinatın (ilk taksitin) ödenmesi ile başlar”* ifadesi yer almaktadır.

Yükleniciler yapım işi ihalelerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigortayı yaptırmak zorundadır. Sigortacının sorumluluğu primin veya ilk taksitinin ödenmesi ile başlayacağından sigorta tanzim tarihi ile yapım işinin başlama tarihinin aynı olması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, 4 adet yapım işinde işe başlama tarihi ile sigorta tanzim tarihinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Bu konudaki sorumluluk yükleniciye ait olmakla birlikte yargı mercilerinin zararın oluşmasında idareyi de müterafik kusurlu saydığı ya da yüklenicinin acze düşmesi nedeniyle, ortaya çıkan hasar ve zararı karşılayamadığı hallerde idare aleyhine doğacak külfetlerin bu hususta kusur, ihmal veya tedbirsizliği bulunan idare görevlilerine rücu yoluyla tazmin ettirilmesi talebi gündeme gelebileceğinden ilgili hususun düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

Yapım işlerinin incelenmesinde, iş artışı yapılan ve süre uzatımı verilen işlerle ilgili olarak tüm riskler (inşaat) sigorta bedellerinin ve sürelerinin güncellenmediği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin *“İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması”* başlıklı 9’uncu maddesinin 2’nci fıkrası hükmü gereğince yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğu bulunmaktadır.

Sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin değer itibarıyla güvence altına alınması olduğundan, iş artışını uzatılan süreyi içermeyen bir sigorta işleminin bu güvenceyi sağlayamayacağı açıktır.

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

BULGU 16: Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işlerinin incelenmesinde, yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden yedi 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 yer alan mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 7 adet yapım işinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan yedi kalemde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

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

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/ Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Banka Hesapları Arasındaki Aktarmalarda Diğer Hazır Değerler Hesabı ve Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve banka hesapları arasındaki aktarmalarda Diğer Hazır Değerler hesabı ve Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri hesabının kullanıldığı görülmüştür. Ancak 108 Diğer Hazır Değerler hesabının aynı kayıta açılıp kapatıldığı, bunun da hesabın işleyişine tam olarak uygun gözükmediği değerlendirilmiştir. Hatalı uygulama giderildiği için konu yeniden bulgu yapılmamıştır. Ancak yeni uygulamaya ilişkin tespit edilen sorun konusunda ilgililer uyarılmıştır.
Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabının Mahiyeti Dışında Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği tespit edilmiş ve ilgili hesapların doğru şekilde kullanıldığı ve muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Ödemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı denetiminde “ <i>Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Ödemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi</i> ” başlığıyla bulgu yapılan husus, Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümüne alınmıştır.

Vadeli Mevduat Hesaplarından Yapılan Gelir Vergisi Kesintilerinin Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve yapılan vergi kesintilerine ilişkin kayıtların yapıldığı görülmüştür.
Enerji Müsaadesi Alınabilmesi İçin Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması ve Söz Konusu Giderlerin Dağıtım Firmasından Talep Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı denetiminde " <i>Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması</i> " başlığıyla bulgu konusu yapılmış, bulgu Sayıştay Denetim Raporu'nda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümüne alınmıştır.
İş Artış ve Azalışlarına Farklı Oranlarda İndirim Uygulanması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve 2018 yılı denetimlerinden sonraki iş artış ve azalışlarında aynı oranın kullanılmaya başlandığı görülmüştür.
Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususa ilişkin gerekli takip ve yazışmaların yapıldığı, belediyelerin İller Bankasındaki alacaklarından Kuruma aktarmalar bulunduğu, ancak bazı belediyelerin halen payları göndermediği anlaşılmıştır. Gerekli takibatların yapıldığı anlaşıldığından yeniden bulgu konusu yapılmamıştır.
Projelendirme Sürecindeki Hatalar Nedeniyle Yapım	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı denetiminde " <i>Yapım İşlerine İlişkin Projeler Arasında veya Projeler ile Mahal Listeleri Arasında Çelişkiler</i>

Sürecinde Anlaşmazlıklar Çıkması			<i>Bulunması</i> ” başlığıyla bulgu yapılan husus, Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümüne alınmıştır.
Yapım İşlerinde Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı denetiminde “ <i>İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi</i> ” başlığıyla bulgu yapılan husus, Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümüne alınmıştır.
Yeni Birim Fiyat Analizlerine Uygulanan Yerel Rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına Onaylatılmamış Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve 2018 yılı denetimleri sonrasında yeni birim fiyat analizlerinde uygulanan rayiçler için onay alınmaya başlandığı görülmüştür.
Anahtar Teslim Yapım İşlerinde İstisnai Olarak Uygulanması Gereken İş Artışlarının Rutin Hale Gelmiş Olması	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı denetiminde “ <i>Anahtar Teslim Yapım İşlerinde İstisnai Olarak Uygulanması Gereken İş Artışlarının Rutin Hale Gelmesi</i> ” başlığıyla bulgu yapılan husus, Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümüne alınmıştır.
Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporlarının Olmaması ya da Mevzuata Uygun Hazırlanmamış Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği, bu çerçevede yapım işlerinde iş artışlarına ilişkin gerekçe raporlarının hazırlandığı ve bu raporların mevzuata uygun olduğu görülmüştür.
Diğer Kurumlar Adına Girişilen Yapım İşlerinden Geçici	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı

Kabulü Yapılanların Binalar Hesabına Kaydedilmemesi			görülmüştür.
Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmıyor Olması	2018	Yerine Getirilmedi	2019 yılı denetiminde “ <i>Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması</i> ” başlığıyla bulgu yapılan husus, Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümüne alınmıştır.
Organize Sanayi Bölgelerine Katılma Payı Tutarlarının Yanlış Hesapta İzlenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.