



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL VALİLİĞİ YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	25

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Kurumun Kadrolu ve Geçici Görevli Çalışan Personel Sayısı	4
Tablo 2:2018 ve 2019 Yılı Giderlerin Ekonomik Sınıflandırması.....	5
Tablo 3: 2018 ve 2019 Yılı Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırması.....	6
Tablo 4:2019 Yılı Ödenek Tablosu	6

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının Gerçeği Yansıtması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Vadeli Hesaplardan Elde Edilen Faiz Gelirinin Net Olarak Kaydedilmesi

2. Banka Hesapları Arasındaki Aktarmalarda Diğer Hazır Değerler Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması

3. Taşınır Niteliğindeki Mallar İçin Taşınır İşlem Fişi Düzenlenmemesi ve İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kayıt Edilmemesi

4. Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi

5. Jeotermal Kaynağı Kullanan İşletmelerden Alınması Gereken İdare Payının Takibinin Usulüne Uygun Yapılmaması

6. İdare Bütçesinden Karşılanan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi

7. Uygulama İşleri Genel Şartnamesine Aykırı Olarak Birim Fiyat Teklif Cetveli Hazırlanması

8. Teklif Birim Fiyatlı İhale Edilen Restorasyon İşlerinden Dengesiz Teklif Nedeniyle Kamunun Aleyhine Uygulamalar Ortaya Çıkması

9. İdare Gelirlerinin Takibinin Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü Tarafından Yapılması

10. Tahakkuku Tahsiline Bağlı Bütçe Geliri Olarak Yapılan Tahsilatların, Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile İlişkilendirilmesi

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 "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 28/A maddesi ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde genel bütçeli idare olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur.

674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesiyle 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinde 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. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte 3152 sayılı Kanun'da 703 sayılı KHK ile değişiklik yapılarak bazı maddeler yürürlükten kaldırılmış, Kanun'un "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 28/A maddesinin başlığı "İl Yatırım ve Hizmetleri" şeklinde değiştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte, 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 maddesi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı yeniden düzenlenmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 273'üncü maddesine göre Başkanlığın görevleri; büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek şeklinde sıralanmıştır.

Ayrıca YİKOB'ların görev, yetki ve sorumluluklarına, 4 Nisan 2014 ve tarihli 28962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde de yer verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Ödenek tahsis ve ödeneklerin devri" başlıklı 14'üncü

maddesinde “Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı yapılacak kaynak transferlerinin hangi aşamada ne surette avans veya tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkılmasında kaynağın sağlanması yöntemi, avans karşılığı ödeneğin saklı tutulması, ödenek devri, aranacak belgeler ile bu kapsamdaki iş ve işlemler İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca belirlenen Esas ve Usullere göre yürütüleceği” hükmü yer almış olup 30.12.2016 tarihinden itibaren İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca ortak hazırlanan usul ve esaslara göre iş ve işlemler yapılmaktadır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının tabi oldukları başlıca mevzuat aşağıda sıralanmıştır.

• 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun

• Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik

• Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

• 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği

• 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

• 3213 sayılı Maden Kanunu

• 4562 sayılı OSB Kanunu

• 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

• 5686 sayılı Jeotermal ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

• Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

• Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği

• Taşınır Mal Yönetmeliği

• Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik

• Şehitlik Yönetmeliği

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yönetmelikte hüküm bulunmayan hususlar” başlıklı 19'uncu maddesi gereği, bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hususlarda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen 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 İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik’te düzenlenmiştir. Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde; “b) Başkan: Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısını ifade eder.” denilerek Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın sevk ve idaresini yapacak makam belirlenmiştir.

“Teşkilat, Görev, Yetki ve Sorumluluklar” başlıklı 4’üncü maddesine göre Başkanlık aşağıda belirtilen müdürlüklerden oluşur;

- a) Yatırım İzleme Müdürlüğü
 - b) Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü
 - c) Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü
 - ç) 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü
 - d) İdari ve Mali İşler Müdürlüğü
 - e) Hukuk İşleri Müdürlüğü
 - f) Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü
- Mezkûr Yönetmelik’in 4’üncü maddesinin devamında;

“(2) Başkanlık bünyesinde valinin onayıyla geçici birimler kurulabilir. Gerektiğinde valinin onayıyla Başkanlığın görevlerini yerine getirmek üzere ilçelerde de geçici birimler kurulabilir. Başkan geçici birimlerin sevk ve idaresini yürütmek üzere birim sorumlusu görevlendirir.

(3) Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanır.

(4) Vali, bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkilidir.” denilmek suretiyle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarında kurulması gereken birim müdürlüklerine, kurulabilecek geçici birimlere ve personel ihtiyacının karşılanma usulü belirlenmiştir.

Başkanlık personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Kurumun Kadrolu ve Geçici Görevli Çalışan Personel Sayısı

Personel İstihdam Türü	Personel Sayısı
Memur	98
İşçi	2
Geçici Görevli	128
Taşerondan Kadroya Geçen İşçi	112
TOPLAM	340

1.3. Mali Yapı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının, bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında uymak zorunda oldukları hususlar, 30.12.2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Yönetmelik’in, “Yönetmelikte hüküm bulunmayan hususlar” başlıklı 19’uncu maddesinde; söz konusu Yönetmelik’te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı, belirtilmiştir. Bütçenin hazırlanmasında Başkanlık’ın hedef ve planları, birimlerin ödenek talepleri, bir önceki yıl gelir gerçekleştirmeleri çerçevesinde öngörülen gelirler ve devredecek nakit imkânları dikkate alınmaktadır.

Başkanlıklar hazine yardımı taleplerini de içeren bütçe taslaklarına ilişkin çalışmalarını mayıs ayının sonuna kadar tamamlamak ve bütçe taslaklarını valinin imzasıyla en geç 15 Haziran tarihine kadar İçişleri Bakanlığı’na iletmek zorundadırlar.

İçişleri Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulan yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda yer alan toplam hazine yardımı ödeneği çerçevesinde Başkanlıklar itibarıyla hazine yardımı miktarlarını belirleyerek ilgili Başkanlıklara iletmekte, TBMM’deki bütçe görüşmelerinde Başkanlıklara yapılacak hazine yardımı ödeneklerinde değişiklik yapılması halinde İçişleri Bakanlığınca Başkanlıklar itibarıyla hazine yardımı miktarları yeniden belirlenerek Başkanlıklara bildirilmektedir. Başkanlıklar bildirilen hazine yardımı miktarlarını dikkate alarak bütçe tekliflerini hazırlayarak ve valinin onayı ile Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun TBMM Genel Kurulu’nda kabulünü müteakiben bütçeler, vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulmaktadır.

Kesin hesap; Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü’nce, bütçesine paralel olarak hazırlanarak mali yılın bitimini takip eden mart ayı içerisinde üst yöneticinin incelemesine sunulmaktadır.

Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından imza edilerek üst yöneticiye sunulan ve üst yönetici tarafından imzalanarak kabul edilen Kesin hesap 15 Hazirana kadar vali tarafından onaylandıktan sonra kesinleşmektedir.

YİKOB tarafından gerçekleştirilen harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler, bu belgelerin şekil ve türleri 15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nde belirlenmiştir.

Bahsedilen mevzuat çerçevesinde, İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın 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.

Tablo 2:2018 ve 2019 Yılı Giderlerin Ekonomik Sınıflandırması

Hes. Kod	Ek. Kod.	Gider Türü	2018 Bütçe Gerçekleşen(TL)	2019 Gerçekleşen(TL)
830	01	Personel Giderleri	22.470.798,56	28.053.108,76
830	02	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	3.481.687,81	5.334.654,51
830	03	Mal ve hizmet Alım Giderleri	19.074.393,60	34.440.840,08
830	04	Faiz Giderleri	0,00	0,00
830	05	Cari transferler	127.963,40	555.791,00
830	06	Sermaye Giderleri	650.668.115,96	584.897.279,21
830	07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00
830	08	Borç Verme	0,00	0,00
900	09	Yedek Ödenek	4.500.000,00	4.470.585,41
TOPLAM			700.322.959,33	657.752.258,97

Bir önceki yıla göre bütçe giderleri %6,08 oranında azalmış olmasına rağmen;

-Personel giderlerinin %24,84, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderlerinin %53,22, mal ve hizmet alım giderlerinin %80,56, cari transferlerin %334,34 oranında arttığı,

-Sermaye giderlerinin % 10,11 ve yedek ödeneklerin ise %0,65 oranında azaldığı görülmüştür.

Tablo 3: 2018 ve 2019 Yılı Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırması

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	2018 Bütçe Gerçekleşen(TL)	2019 Gerçekleşen(TL)
800	01	Vergi Gelirleri	0,00	0,00
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.746.571,62	7.130.261,44
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	670.372.715,54	716.520.195,85
800	05	Diğer Gelirler	25.109.395,61	31.585.364,43
800	06	Sermaye Gelirleri	0,00	0,00
800	08	Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00
800	09	Red ve İadeler (-)	0,00	0,00
TOPLAM			697.228.682,77	755.235.821,72

Bir önceki yıla göre bütçe gelirleri %8,32 oranında artmış olmakla birlikte;

-Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin %308,24, alınan bağış ve yardımların %6,88 ve diğer gelirlerin de %25,79 oranında arttığı görülmüştür.

Tablo 4:2019 Yılı Ödenek Tablosu

Net Bütçe Ödenegi Toplamı(TL)	İptal Edilen Ödenek(TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek(TL)	Bütçe Gideri Toplamı(TL)
800.556.807,34	4.237.940,29	143.037.193,49	653.281.673,56

Yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu verilerine göre 2019 Yılı içerisinde 800.556.807,34 TL ödenek gelmiş olup 4.237.940,29 TL'si iptal edilmiş, 143.037.193,49 TL gelecek yıla devredilmiş ve geriye kalan 653.281.673,56 TL'nin tamamı ödemelerde kullanılmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ikincil mevzuatına yapılan atıflar nedeniyle bu Kanun'da belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak

şekilde kurulur ve yürütülür.

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

İdare tarafından uygulanan muhasebe sistemi ise, 30.12.2016 tarihli ve 29934 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde belirtilen esaslara göre yürütülmektedir.

Söz konusu Yönetmelik’in Muhasebe ve Raporlama İşlemleri başlıklı 15’inci maddesinde ise “Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemleri, 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27/5/2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine göre yapılır.” denilmektedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında mali işlemlerle ilgili muhasebe kayıtları Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde İçişleri Bakanlığının sunduğu e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmekte olup, mali nitelikteki hesap ve işlemleri Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

2019 yılı denetimi kapsamında İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- 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
- 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

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehirlerde bulunan İl Özel İdareleri yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

01.09.2016 tarihli ve 29818 sayılı Resmî Gazete'nin 2'nci mükerrer sayısında yayımlanan 674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesi ile YİKOB'larla ilgili olarak, 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine "valiye bağlı olarak" ibaresinden sonra gelmek üzere "kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli" ibaresi eklenmiştir.

2012 yılından 2019 yılına kadar geline zaman diliminde, organizasyon yapısındaki değişiklikler, İl Özel İdarelerinin, Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarına dönüşmesinde

sıkıntılar yaşanmasına neden olmuştur. Başkanlığın organizasyon yapısı, görev tanımları ve çalışma süreçleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik ile belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelikte iç kontrol sistemine ilişkin herhangi bir düzenleme veyahut iç kontrol sisteminin kurulması ve etkin işleyişine dair herhangi bir yetki, görev ve sorumluluk tanımlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda 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. Özellikle bütçe oluşturma, bütçelerin kullanımı ve bütçe uygulamalarının raporlanması ve mali tablo oluşturma süreçleri, 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatına atıflar yapılarak ortaya çıkan karmaşıklığın giderilmesine çalışılmıştır.

Sonuç olarak stratejik plan, performans programı, iç denetim gibi 5018 sayılı Kanun ile getirilmiş uygulamaların, tüzel kişiliğine haiz özel bütçeli kuruluş olan YİKOB'lar için geçerli olmadığı, ön mali kontrol yetkilisinin ise Strateji ve Koordinasyon Müdürü ile eş tutulduğu anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında, 5018 sayılı Kanun'da tanımladığı şekilde bir iç kontrol sistemi bulunmadığından herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 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: Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının Gerçeği Yansıtması

Bilanço ve muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde; Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında 2016 yılı yönetim döneminden devretmesi gereken hesap bakiyelerinin mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

3152 sayılı Kanun'a 15.08.2016 tarih ve 674 sayılı KHK'nın 36'ncı maddesi ile eklenen geçici 10'uncu maddesine göre; Başkanlıkların borç ve alacaklar, hak ve yükümlülüklerin devir işlemleri İçişleri Bakanlığıınca belirlenecek esaslara göre yürütülür.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla, başkanlıklarca sözleşmeye bağlanmış olan işler mevcut sözleşme hükümlerine göre yürütülmeye devam olunacağı belirtilmiştir.

30.12.2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Muhasebe ve raporlama işlemleri" başlıklı 15'inci maddesinde; Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemleri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılacağına yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 226 Verilen depozito ve teminatlar hesabının "Hesabın niteliği" başlıklı 168'inci maddesinde ise; "...diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün "Devir İşlemleri" konulu 29.12.2016 tarih ve 29469 sayılı yazısında, devir veren muhasebe müdürlüklerinin avans, emanet, teminat gibi özellikli hesapları nasıl kapatacakları belirtilmiş, yapılan muhasebeleştirme evraklarının örneklerinin devir alan muhasebe birimine gönderileceği ve devir alan muhasebe biriminin söz konusu işlemlere ilişkin muhasebe kayıtlarını nasıl yapacakları detaylı olarak anlatılmış ve bilanço hesaplarının tamamına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak idarenin bilanço ve muhasebe kayıtlarında yapılan incelemede YİKOB'a devir edilen idareler tarafından verilen depozito ve teminat tutarlarının idare tarafından bilinmediği ve muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüş olup, dolayısıyla idarenin diğer kurum, kuruluş ve şirketlerden ileride doğması muhtemel alacaklarının takibi yapılamayacaktır.

İdare tarafından bulgu kabul edilmiş olup çalışmaların başlatılacağı belirtilmiş olmakla birlikte, depozito ve teminatların kayıt altına alınmaması kurumun 2019 yılı mali tablolarında 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının eksik görünmesine yol açmaktadır

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Vadeli Hesaplardan Elde Edilen Faiz Gelirinin Net Olarak Kaydedilmesi

İdarenin mali tablo ve muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde; vadeli hesapta bulunan mevduat nedeniyle elde edilen faiz gelirinin, bu gelir dolayısıyla ödenmesi gereken verginin mahsubundan sonra kaydedildiği anlaşılmıştır. Bu nedenle ödenmiş olan vergi gideri, muhasebe kayıtlarına yer almamıştır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 15'inci maddesine göre muhasebe ve raporlama işlemlerinin Genel Yönetim ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliklerine göre yapılması gerekmektedir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 39'uncu maddesinde Gayrisafilik İlkesi gereği gelir ve giderler netleştirilmeden kaydedilir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102 Bankalar Hesabı ile ilgili düzenlemeler getiren "Hesabın işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinin a/6 fıkrasına göre, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları bu hesaba, tevkifat tutarları 630- Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600- Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181- Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilir. Banka hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805- Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir.

Bu hüküm gereği, vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin brüt olarak gelirler hesabında gösterilmesi, bu gelir nedeniyle doğan vergi giderinin giderler hesabında ayrıca gösterilmesi gerekmektedir. Mevzuata uyulmadan yapılan kayıtlar nedeniyle mali tablonun, raporlama çerçevesine uymadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, mevduat hesaplarına uygulanacak faiz gelirlerinin kaydı yapılırken, yukarıda sözü edilen ilgili Yönetmelik hükümlerine göre faiz geliri ve faiz nedeniyle oluşan giderin ayrı ayrı gösterilmesi suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından bulgu kabul edilmiş olup tespite ilişkin gerekli düzeltmelerin yapılması için talepte bulunulduğu belirtilmiş olmakla birlikte, yapılan hatalı işlem kurumun 2019 yılı mali tablolarında 630- Giderler Hesabının 4.781.827,65 TL eksik görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 2: Banka Hesapları Arasındaki Aktarmalarda Diğer Hazır Değerler Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması

Kurumun muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda, hesaplar arasındaki para aktarımlarında 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı ile 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102 Banka Hesabı ile ilgili düzenlemeler getiren “*Hesabın işleyişi*” başlıklı 57'nci maddesinde 102 Banka Hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtlarının nasıl yapılacağı gösterilmiştir. Yönetmelik'in 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ilişkin “*Hesabın niteliği*” başlıklı 58'inci maddesinde ise bu hesabın, kurumun bankadan çekle veya gönderme emri ile gerçekleştireceği ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Yine aynı Yönetmelik'in 108 Diğer Hazır Değerler Hesabını düzenleyen “*Hesabın niteliği*” başlıklı 70'inci maddesinde de bu hesabın, hazır değerler hesap grubunda sayılan hesaplar içerisinde tanımlanmayan ve niteliği itibarıyla bu grupta izlenmesi gereken diğer değerlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. “*Hesabın işleyişi*” başlıklı 60'ıncı maddesinde ise, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtlarının nasıl yapılacağı gösterilmiştir.

Buna göre, muhasebe birimlerine ait ulusal para birimi cinsinden banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatların 108 Diğer Hazır Değerler Hesabına borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Aynı şekilde, muhasebe birimlerine ait banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin 108 Diğer Hazır Değerler Hesabına ve 102 Banka Hesabına alacak, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ve 102 Banka Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir. Kamu idaresince yapılan uygulamada ise 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı ve 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı kullanılmaksızın 102 Banka Hesabı karşılıklı çalışarak hesaplar arası aktarma yapılmaktadır.

İdare konu ile ilgili İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ile yapmış olduğu yazışmada söz konusu hesapların manuel olarak çalıştırılmasının hatalara sebebiyet vereceğini dolayısıyla E- işleri muhasebe modülün de banka hesapları arasındaki para aktarma işlemlerinde ilgili hesapların otomatik olarak kullanılmasını talep etmiştir. Ancak söz konusu talep İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından uygun görülmemiştir.

Sonuç olarak, idare İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Daire Başkanlığına aracı hesapların kullanımının sağlanmasına ilişkin talepte bulunduğu belirtilmiş olmakla birlikte söz konusu hususun düzeltilip düzeltilmediğine ilişkin değerlendirme sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Taşınır Niteliğindeki Mallar İçin Taşınır İşlem Fişi Düzenlenmemesi ve İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kayıt Edilmemesi

Satın alınan ilk madde ve malzeme niteliğindeki taşınır mallar için taşınır işlem fişi düzenlenmediği ve söz konusu malzemelerin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmeksizin doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde bu Yönetmelik'te belirtilen esaslara uygun olarak yapılacak harcamalara ilişkin belge düzeninde Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanacağı, 17'nci maddesinde ise, taşınır mallarının kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesinde 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının Niteliği" başlıklı 115'inci maddesinde; bu hesabın kurumlarca kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzemelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 116'ncı maddesinde ise satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belgeler ve Cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; Taşınır İşlem Fişinin tanımı yapılmış ve Taşınır İşlem Fişinin hangi hallerde düzenlenmeyeceğine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte incelendiğinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde kabul edilerek teslim alınan taşınırların girişleri ile taşınırların çıkış ve ambarlar arasında devir işlemlerinde, dayanıklı taşınırların niteliklerini değiştiren esaslı onarım ve ilaveler sonucu değer artışlarında taşınır işlem fişi düzenlenmesinin esas olduğu belirtildikten sonra, hangi hallerde düzenlenmeyeceği sayma yoluyla açıkça belirtilmiştir.

Kurumda yapılan incelemede satın alınan hediyelik eşya, züccaciye malzemesi, tablo ile çeşitli ödül ve plaketlerin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmeksizin doğrudan 630 Giderler Hesabı kullanılmak suretiyle muhasebeleştirildiği, ayrıca Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında sayılan istisnalar arasında belirtilmediği halde söz konusu malzemeler için taşınır işlem fişinin düzenlenmediği görülmüştür.

İdare cevabında Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 37'nci maddesinde ödeme belgesine eklenecek belgeler arasında taşınır işlem fişi sayılmadığını belirtmiştir. Ancak söz konusu maddede; Temsil, ağırlama, tören, fuar, tanıtma ve benzeri faaliyetlerle ilgili olarak yapılacak her türlü mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin giderlerin ödenmesinde, bu Yönetmelik'in ilgili maddelerinde belirtilen belgeler aranacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla hem Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 38'inci hem de Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesine istinaden Taşınır İşlem Fişi düzenlenmelidir.

Nihai olarak, Kurum tarafından satın alınan ilk madde ve malzeme niteliğindeki taşınır mallar için taşınır işlem fişi düzenlenmemesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekle birlikte söz konusu eksikliği düzeltilip düzeltilmediği sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi

İdarede yapılan incelemede kültür katkı payı ödemekle yükümlü 39 belediyenin 2019 yılı ve önceki yıllar kültür katkı paylarına ilişkin olarak aylık bildirim ve ödemelerini geciktirdikleri veya olması gerekenden daha az ödeme yaptıkları görülmüştür.

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

"21/07/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve

yürütülür.” hükmü ile 12’nci madde gereğince il özel idaresince kullanılan haklar ve yetkiler YİKOB’lara devredilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun 12’nci maddesinde ise; 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 ifade edilmiştir.

Aynı maddenin devamında; Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenmesi gerektiği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği ayrıca Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü olduğu ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

Başkanlığın hesabına yatırılması gereken kültür katkı payları toplamı geçmiş yıllar da dâhil olmak üzere 1.812.384.091,45 Türk Lirasıdır.

Sonuç olarak, bazı belediyelerin kültür varlıkları katkı paylarını ödemediği veya geç ödediği, konunun İller Bankasına yazılması, böylece ilgili belediyelerin genel bütçe gelirlerinden söz konusu payların kesilerek YİKOB’a gönderilmesinin sağlanması uygun olacaktır.

İdare tarafından bulgu kabul edilmiş olup yapılandırılmış alacaklar ve diğer alacakların tahsilatı için gereken iş ve işlemlerin titizlikle yürütüleceği belirtilmiştir. Söz konusu hususun düzeltilip düzeltilmediğine ilişkin değerlendirme sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Jeotermal Kaynağı Kullanan İşletmelerden Alınması Gereken İdare Payının Takibinin Usulüne Uygun Yapılmaması

Jeotermal kaynağı kullanan işletmelerin beyanlarının ilgili mevzuat hükümlerine göre incelenip, İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından idare payının söz konusu işletmelerin, termal sağlık merkezlerinin cirosu dışında otelin veya tesisin düğün, kongre, sporcu etkinlikleri gibi ilave gelirlerinin de yer aldığı 'gayrisafi hasılat' üzerinden hesap edilmesi gerekmektedir.

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nun 1'inci maddesinde, Kanun'un amacının jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının etkin bir şekilde aranması, araştırılması, geliştirilmesi, üretilmesi, korunması, bu kaynaklar üzerinde hak sahibi olunması ve hakların devredilmesi, çevre ile uyumlu olarak ekonomik şekilde değerlendirilmesi olduğu; 10'uncu maddesinde akışkanın doğrudan ve/veya dolaylı kullanıldığı tesislerin gayrisafi hasılatının %1'i tutarında idare payının, her yıl Haziran ayı sonuna kadar İdareye ödeneceği; idarece tahsil edilen tutarın beşte biri, idare tarafından, kaynağın bulunduğu belediye veya köy tüzel kişiliğine bir ay içerisinde ödeneceği; 3'üncü maddede ise gayrisafi hasılatın "*İşletmenin toplam yıllık cirosu olup, işletmelere ait tahakkuk eden her türlü mal ve hizmet satış bedelleri, faizler ile yapılan kiralama ve diğer gelirlerin dâhil olduğu miktarı,*" şeklinde tanımlandığı görülmektedir.

Bununla beraber bazı termal otel işletmecilerinin termal sağlık merkezi cirosu dışında otelin veya tesisin düğün, kongre, sporcu etkinlikleri gibi ilave gelirlerinin de bulunduğu dolayısıyla 'gayrisafi hasılat' konusunda tereddüt olduğundan bahisle yüzde 1'lik idare payının otel ve işletmenin gayrisafi hasılatından değil, sadece termal sağlık merkezi hasılatından alınması gerektiğinden bahisle konuyu Anayasa Mahkemesi'ne götürmeleri üzerine Anayasa Mahkemesi akışkanın kullanılması nedeniyle gerçekleştirilen doğrudan ve/veya dolaylı faaliyet sonucunda elde edilen tüm hasılat üzerinden idare payının alınması gerektiğine karar vermiştir;

Bu durumda örneğin bir termal otelin sadece kaplıca merkezi gayrisafi hasılatı (cirosu) üzerinden değil, tüm gayrisafi hasılatı üzerinden idare payı alınması gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin kararında da vurgulandığı gibi değişik pazarlama politikaları ve satış teknikleriyle akışkanın dolaylı veya dolaysız kullanımı yoluyla elde edilen hasılat üzerinden idare payı alınması gerektiği açıktır. Termal otelcilik faaliyeti yürütülmesi yoluyla gelir elde eden firmaların ayrıntılı gelir tablosu ile bilançoların doğrudan vergi idaresi ile yazışmak

suretiyle elde edilmesi ve 5686 sayılı Kanun gereğince idare payının hesap edilmesi gereklidir. Sonuç olarak ilgili Anayasa Mahkemesinin kararına uygun şekilde elde edilen hasılat üzerinden de %1 idare payı alınması gerekmektedir.

İdarece uygulamanın bulguda belirtilen hususlar dikkate alınarak düzeltilmeye başlandığı ifade edilmekle birlikte söz konusu tespitin düzeltilip düzeltilmediğine ilişkin değerlendirme sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: İdare Bütçesinden Karşılanan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi

Dağıtım şirketince yapılması gereken ancak enerji müsaadesi alınabilmesi için çeşitli nedenlerle idare bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin ilgili elektrik dağıtım şirketinden talep edilmediği, ayrıca söz konusu dağıtım tesislerinin elektrik dağıtım şirketine devredilmediği tespit edilmiştir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde, dağıtım tesisi, bağlantı hattı ve bağlantı noktasının tanımları yapılmış olup, Yönetmelik'in 15'inci maddesinde, bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır.

Dağıtım şirketinin, ihtiyaç sahibi kişi ve kurumların enerji talebini, meskûn mahal içinde ve meskûn mahal dışında farklı zaman dilimlerinde söz konusu Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre, AG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde, OG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) karşılaması ve gerekli şebekeyi tesis ederek enerjiyi sağlaması gerekmektedir.

Bu durumda yukarıda belirtildiği üzere (meskûn mahal içinde veya dışında) enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmakla beraber, aynı Yönetmelik'in 10/A maddesinin 4-c fıkrasında, dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin uzun bulunması halinde Yönetmelik'in 21'inci maddesine göre gerekli yatırımın bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılabileceği ifade edilmiştir.

Dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında imzalanan tesis yapım sözleşmesine göre başvuru sahibince üstlenilip ödenen yatırım bedelinin dağıtım şirketince en fazla 12 eşit taksitle

geri ödenmesi gerektiği ve geri ödemenin nasıl ve ne şekilde yapılacağı hususları Yönetmelik'in 21'inci maddesinde açıklanmıştır.

Öte yandan söz konusu Yönetmelik'in 10/B maddesinde, dağıtım tesislerin dağıtım şirketine ne zaman ve ne şekilde devredileceği de açıklanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci ve 2'nci maddelerinde ise bu Yönetmelik'in yayımı tarihinden önce gerçek veya tüzel kişiler tarafından yaptırılan trafo yatırımlarına ait işlemlerin nasıl yapılacağı da hüküm altına alınmıştır.

Dolayısı ile ilgili kamu binalarının hizmete açılmasının gecikmemesi için İdarece karşılanan enerji dağıtım şirketi uhdesindeki söz konusu yatırım tesis giderlerinin ilgili enerji dağıtım şirketinden yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince geri alınması gerekmektedir.

Bulgu konusu tespiti ilişkin İdarenin trafolarla yapmış olduğu cari bakım harcamalarını ilgili dağıtım firmasından yazılan bulguya istinaden talep ettiği belirtildiğinden söz konusu tespitin düzeltilip düzeltilmediğine ilişkin değerlendirme sonraki denetimlerde dikkate alınacaktır.

Bununla beraber söz konusu tesis ve trafoların bakımının yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle bu tesislerin kaydi olarak da müştemilatı ile birlikte ilgili dağıtım şirketine devredilmesi gerektiği; ayrıca elektrik bağlantı talep yazısının, bina tamamlandıktan sonra değil, ihale öncesi yazılarak enerji bağlantı noktasının önceden belirlenmesi ve bu şekilde dağıtım şirketine gerekli yatırım ve tesisi yapabilmesi için zaman tanınması yerinde olacaktır.

BULGU 7: Uygulama İşleri Genel Şartnamesine Aykırı Olarak Birim Fiyat Teklif Cetveli Hazırlanması

İdare tarafından gerçekleştirilen restorasyon ihalelerinde birim fiyat cetveline iş ve iş yerinin korunmasına ilişkin kalemler konulmak suretiyle yükleniciye ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Uygulama İşlerine Ait Tip Sözleşmelerin "Sözleşmenin Ekleri" başlıklı 8.2'nci maddesinde; İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması yapılmıştır.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesinin (UİGŞ) "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin son iki fıkrasında ise; İşyeri ve çevresindeki bölgede, yeterli güvenlik önleminin alınmaması sebebiyle doğabilecek hasar ve zararın

ödenmesinden yüklenici sorumlu olduğu ayrıca Yüklenici, kazaların, zarar ve kayıpların meydana gelmesini önlemek amacı ile gerekli bütün tedbirleri almak ve yapı denetim görevlileri tarafından, kaza, zarar ve kayıp ihtimallerini azaltmak için verilecek talimatlara uyması gerektiği belirtilmiştir.

Bu konularda gerek yapı denetimi görevlileri tarafından istenen ve gerekse yüklenicinin kendi arzusu ile uyguladığı güvenlik ve koruma önlemlerine ilişkin giderlerin tümü yükleniciye ait olduğuna yer verilmiştir.

Uygulama İşlerine Ait Tip Sözleşmelerin “İşin ve İş Yerinin Korunması ve Sigortalanması” başlıklı 17.2’nci maddesinde ise; iş ve iş yerinin korunması ve sigortalanması ile ilgili sorumlulukları konusunda Uygulama İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Ancak ihale dosyaları ve hakedişler üzerinde yapılan incelemede idare tarafından işin yapılacağı yerin korunması ve güvenliğinin sağlanması için birim fiyat teklif cetveline koruyucu branda yapılması, galvanizli dalgalı sac ile perde yapılması, şantiye çevresinin galvanizli sac ile çevrilmesi vb. adlar altında kalemler konulduğu ve yükleniciye bu kalemlerden ödeme yapıldığı tespit edilmiştir. Oysaki söz konusu kalemler güvenlik ve koruma önlemlerine ilişkin giderleri oluşturup yüklenici tarafından UİGŞ’nin yukarıdaki hükümlerine göre her hâlükârda karşılanması gereken giderlerdir.

Yukarıda yer verilen Uygulama İşleri Genel Şartnamesi ve Uygulama İşlerine Ait Tip Sözleşmelerin ilgili maddelerinden de anlaşılacağı üzere yüklenici işin yapılacağı yere ilişkin koruma ve güvenlik önlemlerini almalı ve bunun için yapılacak olan tüm giderleri üstlenmelidir.

İdare tarafından bulguya verilen cevapta, her ne kadar Sayıştay 7’nci Daire kararı gerekçe gösterilmiş ise de; 04.04.2018 tarih ve 44275 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu kararında güvenlik ve koruma amaçlı yapılmış imalatların ödenemeyeceğine hükmedilmiştir. Temyiz Kurulu kararından ödemenin, teklif birim fiyat cetvelinde yer alması durumunda söz konusu olacağı anlamı çıkmaktadır. Kamu zararına sebebiyet verilmemesi için koruma ve güvenlik amaçlı yapılacak imalatlara birim fiyat cetvelinde yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 8: Teklif Birim Fiyatlı İhale Edilen Restorasyon İşlerinden Dengesiz Teklif Nedeniyle Kamunun Aleyhine Uygulamalar Ortaya Çıkması

Restorasyon işleri özellikleri gereği uygulama projeleri mevcut olsa dahi işin devamı sırasında birçok proje dışı durumlarla karşılaşılması olası olmaktadır. Bu durum imalat kalemlerinde metraj artışlarına sebebiyet verilmesini de beraberinde getirmektedir. Yer yer işin özelliğinden veya projelerin yeterince detaylandırılmamasından kaynaklı olarak idare tarafından isabetli metrajlar oluşturulmaması gibi durumlarla sıklıkla karşılaşılabilir. Bundan dolayıdır ki özellikle restorasyon işlerinde iş artışı %50 olarak öngörülmüştür. Buna rağmen İstanbul ilinde iş artışlarından dolayı birçok restorasyon işinde ikmal ihalesi yapılmıştır.

Yapılan incelemede metrajı düşük imalat kalemlerine çok yüksek teklifler verildiği, işin bitiminde yüksek fiyat verilen imalat kalemlerinin başlangıç metrajlarına göre aşırı artış gösterdiği görülmektedir.

Bu durum literatürde, İmalat kalemlerinin projeden hesaplanan metrajlarına göre gerçekleştirilen miktarlarının artma/azalma beklentisine dayalı yapılan birim fiyat ayarlamalarına metraja bağlı dengesiz teklif olarak nitelendirilmektedir. İstekli, işveren idarenin hazırladığı metrajlarda öngörülen miktarın gerçekleştirilecek miktardan daha az hesaplandığı bir imalat kalemi tespit ederse, rekabet üstünlüğünü koruyacak şekilde genel toplamı değiştirmeden kârını arttırmak için bu imalat kalemine yüksek fiyat, diğerlerine de orantılı düşük fiyat teklif eder. Buna “metraj hatası istismarı” ya da “bireysel oran yüklemesi” denilmektedir.

Burada temel sorun idare tarafından imalat kalemleri metrajının tam olarak isabetli yapılmaması ve/veya yapılamamasından kaynaklanmaktadır. Her iki durumda da idare aleyhine bir durumla karşı karşıya kalınmaktadır. Bire bir benzer iki işte aynı imalatta bir yüklenici aynı yıl içinde diğerine göre kat be kat daha fazla fiyat teklif edebildikleri görülmektedir. İdare açısından bunun telafi edilmesi için getirilmiş bir önlem gibi düşünülen revize birim fiyat uygulaması ise gerçeklikten tamamen uzaktır.

Yüklenicilerin bilerek birim fiyatlar arasında dengesizlikler yaratarak lehlerine bir uygulama yapmaları buna karşılık idareyi zarara uğraticı eylemlerinin önüne geçilmesi bakımından revize birim fiyat uygulaması yerine yeni ve dengeli bir düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: İdare Gelirlerinin Takibinin Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü Tarafından Yapılması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında yapılan denetimlerde idare tarafından tarh ve tahakkuk ettirilen gelirlerin takibinin Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü yerine Rehberlik ve Denetim Müdürlüğüne yürütüldüğü tespit edilmiştir.

5018 sayılı KMYKK'nın "Mali Hizmetler Birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde; "*Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür...*

e) İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek..." denilmektedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğünün Görevleri" başlıklı 9'uncu maddesinin k bendinde; "*...Gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerini yürütmek...*" denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere tahakkuk eden gelirlerin tahsil edilip edilmediğinin takibinin yapılması görevi Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğüne verilmiştir.

İdare tarafından bulgu kabul edilmiş olup alacakların tahsil edilip edilmediğinin takibinin Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından yapılmaya başlandığını belirtmiştir. Söz konusu hususun düzeltilip düzeltilmediği sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: Tahakkuku Tahsiline Bağlı Bütçe Geliri Olarak Yapılan Tahsilatların, Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile İlişkilendirilmesi

2019 yılı içerisinde, nitelikleri itibari ile tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak tahsil edilen ve tahsil edildiği anda muhasebe kaydı yapılan tutarların, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile ilişkilendirilmesi mümkün değildir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 15'inci maddesinin 1'inci fıkrasında, Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemlerinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılacağı belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 87'nci maddesinin 1 /a-1 bendinde; “... Nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatlar, bu hesapla ilişkilendirilmez.” denilmektedir.

Ancak İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2019 yılı hesabı incelendiğinde, 2019 yılı içerisinde tahsil edilen 654.838.831,30 TL tutarındaki genel bütçeli idarelerden alınan proje yardımları, hazine yardımları, iştirak gelirleri, bazı idari para cezaları ve benzeri gelirler ile mevduat faiz gelirlerinin, aynı muhasebe işlem fişleri üzerinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına hem borç hem de alacak kaydedilerek bu hesapla ilişkilendirildiği, gelirlerinin tahsili aşamasında tahakkukunun yapıldığı, görülmektedir.

Bulgu konusu tespiti ilişkin olarak İdarece İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Daire Başkanlığına e-içişleri muhasebe modülünde gerekli düzeltmelerin yapılması için başvuru yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte, söz konusu hususun düzeltilip düzeltilmediğine ilişkin değerlendirme sonraki denetimlerde izlenecektir.

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	Yerine Getirilmedi	Raporun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünün 2'nci bulgusunda yer verilmiştir.
Bütçe Emanetleri Hesabındaki Tutarların Yıl Sonunda Sürelerinin Güncellenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yeni Birim Fiyat Yapımında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Raporun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünün 4'üncü bulgusunda yer verilmiştir.

Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
--	------	-----------------------------	--

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>