



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TEKİRDAĞ VALİLİĞİ YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Aralık 2020



İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı	5
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı	5
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler	6

KISALTMALAR

OSB	Organize Sanayi Bölgeleri
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	Türk Lirası
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. İdare Binalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
2. Taşınmaz İcmal Cetvelindeki Tutarlar ile Bilançonun Maddi Duran Varlık Hesaplarındaki Kayıtlı Tutarların Farklı Olması
3. Kurumun Organize Sanayi Bölgelerine Ortaklığından Doğan Sermaye Paylarının Mali Tablolarda İzlenmemesi
4. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Paylarının Alacak Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Tahsilinde Emanetler Hesabına Kaydedilmesi
5. İlgili Belediyesince Ödenmeyen ya da Geç Ödenen Katkı Paylarının Tahsili İçin İşlem Yapılmaması ve Takipteki Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Paylarının Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Ödeme Emri Belgesine Bağlandığı Halde Ödenemeyen Tutarın Emanetler Hesabında İzlenmesi
2. Kullanılan Bilgisayar Programı, Yazılım ve Lisanslarından Bazılarının Haklar Hesabına Kaydedilmemesi
3. Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
4. Taşınırlardan Bazılarının Mevzuatta Belirtilen Beş Yıl Şartı Tamamlanmaksızın Diğer Kamu İdarelerine Devredilmesi
5. Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10'unun Aşılması
6. Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması

7. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payları ile Paylara İlişkin Tahakkuk Eden Faiz Gelirinin Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi

8. 4734 sayılı Kanun'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

9. Doğrudan Teminle Gerçekleştirilen ve Belli Bir Süre Gerektiren Yapım İşlerinde Sözleşme Düzenlenmemesi

10. Enerji Müsaadesi Alınabilmesi İçin Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması ve Söz Konusu Giderlerin Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi

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 Kanuna 6360 sayılı Kanunun 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 kurulmuştur.

674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesiyle 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında 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 Sistemine geçiş ile birlikte 3152 sayılı Kanun'da 703 sayılı KHK ile değişiklik yapılmış, bazı maddeler ilga edilmiştir.

10.07.2018 tarihli 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 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 üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuştur.

4 Nisan 2014 tarihli 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 başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, hizmetlerini aşağıda belirtilen temel

mevzuat çerçevesinde yürütmektedir:

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

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

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu,

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Valiye bağlı olarak kurulan özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının teşkilat yapısı 04.04.2014 tarihli 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 “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde “*b) Başkan: Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısını ifade eder.*” denilerek yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresini yapacak makam belirlenmiştir.

Yönetmelik’in “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 izleme ve koordinasyon başkanlıklarında kurulması gereken birim müdürlüklerine, kurulabilecek geçici birimlere ve personel ihtiyacının karşılanma usulüne ilişkin bilgi verilmiştir.

İdarenin personel sayısı: 50 adet memur, 10 adet sözleşmeli personel, 11 adet şirket işçisi, 22 adet geçici personel.

1.3. Mali Yapı

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

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 tarihli 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. Yönetmelik’in 19’uncu maddesine göre, Yönetmelik’te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır.

Bütçenin hazırlanmasında; Başkanlığın hedef ve planları, birimlerin ödenek talepleri, bir önceki yıl gelir gerçekleştirmeleri çerçevesinde öngörülen gelirler ve devredecek nakit imkânları dikkate alınır.

Başkanlıklar hazine yardımı taleplerini de içeren bütçe taslaklarına ilişkin çalışmalarını

Mayıs ayının sonuna kadar tamamlar ve bütçe taslaklarını Valinin imzasıyla en geç 15 Haziran tarihine kadar İçişleri Bakanlığına iletir. Başkanlıkların bütçe taslaklarına ilişkin İçişleri Bakanlığı ile Başkanlık yetkilileri arasında görüşmeler yapılabilir.

İçişleri Bakanlığınca uygun görülen hazine yardımı teklifleri gerekçelerini de içerecek şekilde Bakanlık bütçesi ile birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığına, yılı yatırım teklifleri ise Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına iletilir.

İçişleri Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulan yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda yer alan toplam hazine yardımı ödeneği çerçevesinde Başkanlıklar itibarıyla hazine yardımı miktarlarını belirleyerek ilgili Başkanlıklara iletir. TBMM'deki bütçe görüşmelerinde Başkanlıklara yapılacak hazine yardımı ödeneklerinde değişiklik yapılması halinde İçişleri Bakanlığınca Başkanlıklar itibarıyla hazine yardımı miktarları yeniden belirlenerek Başkanlıklara bildirilir. Başkanlıklar bildirilen hazine yardımı miktarlarını dikkate alarak bütçe tekliflerini hazırlar ve Valinin onayına sunar. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun TBMM Genel Kurulunda kabulünü müteakiben bütçeler Vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.

Bütçe, bir metin ile eki cetvellerden oluşur. Bütçe metninde; gelir tahminleri ve bunların hukuki dayanakları, gider tahminleri, harcama yetkisinin devrine ilişkin esaslar, parasal limitler, ödenek kullanımına ilişkin esaslar ve bütçeye ilişkin diğer hususlara yer verilir.

YİKOB bütçesi vali tarafından onaylanmadan uygulanamaz.

Kesin hesap; Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü tarafından bütçesine paralel olarak hazırlanarak mali yılın bitimini takip eden mart ayı içerisinde üst yöneticinin incelemesine sunulur. Üst Yönetici kesin hesabı en geç nisan ayının sonuna kadar inceleyip gerekli düzeltmelerin yapılmasını sağlar.

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 kesinleşir.

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

Tekirdağ 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.

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

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	Gider Türü	2019	Yüzdesi
830/1	Personel Giderleri	8.773.046,16	6,21
830/2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	1.980.851,13	1,40
830/3	Mal ve Hizmet Alımları	5.597.693,99	3,97
830/4	Faiz Giderleri	-	-
830/5	Cari Transferler	121.252,40	0,09
830/6	Sermaye Giderleri	123.550.370,64	87,56
830/7	Sermaye Transferleri		
830/8	Borç Verme	1.087.455,00	0,77
830/9	Yedek Ödenekler	-	-
	Genel Toplam	141.110.669,32	

Başkanlığın Bütçe Giderleri 141.110.669,32 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe Giderlerinin %6,21'i Personel Giderleri, %1,40'ı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Ödemeler, %3,97'si Mal ve Hizmet Alım Giderleri, %0,09'u Cari Transferler, % 87,56'sı Sermaye Giderleri ve %0,77'si Borç Verme Giderlerinden oluşmaktadır.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	Gelirin Türü	2019	Yüzdesi
800/1	Vergi Gelirleri	162.595,00	0,10
800/2	Sosyal Güvenlik Gelirleri	-	-
800/3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	179.230,24	0,11
800/4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	76.832.931,95	46,72

800/5	Diğer Gelirler	87.244.783,06	53,07
800/6	Sermaye Gelirleri	-	-
800/8	Alacaklardan Tahsilatlar	-	-
800/9	Red ve İadeler Toplamı(-)	488.850,90	
	Genel Toplam	163.930.689,35	

Başkanlığın 2019 yılı Bütçe Gelirleri 164.419.540,25 TL, Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler 488.850,90 TL, Net Bütçe Gelirleri ise 163.930.689,35 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gelir kalemlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki dağılımına bakıldığında, gelirlerin; %0,10'u Vergi Gelirleri, %0,11'i Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, %46,72'si Alınan Bağış ve Yardımlar, %53,07'si Diğer Gelirlerden oluşmaktadır.

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler

Ödeme Emirleri				Ödemeler		Ödenek Üstü Harcamalar (TL)
2019 Yılı İçinde Alınan Ödenekler (TL)	Yapılan Tenkisler (TL)	Kalan (TL)	2019 Yılı İçindeki Ödemeler (TL)	Mahsup Dönemi İçindeki Ödemeler	Toplam (TL)	
170.380.233,97	29.269.564,65	141.110.669,32	141.110.669,32	-	141.110.669,32	-

Yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu verilerine göre 2019 Yılı İçinde Alınan Ödeme Emirleri 170.380.233,97 TL, 2019 Yılı İçindeki Ödemeler ise 141.110.669,32 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 Yönetim ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuatının geçerli olacağı belirtilmiştir.

Sözü edilen Yönetmelik, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının (YİKOB) 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 belirlemektir.

Başkanlıklar, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Muhasebe ve raporlama işlemleri" başlıklı 15'inci maddesi uyarınca;

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planını kullanmaktadır.

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 Bakanlık yetkilidir.

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 Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılır. Bu Yönetmelik'in 485'inci maddesinde YİKOB tarafından hazırlanması gereken mali tablolar belirlenmiştir.

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

- a) Geçici ve kesin mizan.
- b) Birleştirilmiş veriler defteri (yevmiye defteri)
- c) Temel mali tablolar;
 - 1) Bilanço,
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu.
- d) Diğer mali tablolar;
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu,

- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- 3) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- 4) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- 5) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- 6) Bütçe giderleri ve ödenekler 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 Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehirlerde bulunan il özel idareleri yerine 30 büyükşehir belediyesi bulunan illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur. 1 Eylül 2016 Tarihli ve 29818 Sayılı Resmî Gazete'nin 2. mükerrer sayısında yayımlanan 674 sayılı KHK'nın 35'inci ve 36'ıncı maddeleri ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un YİKOB'larla ilgili 28/A maddesine "kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli" ibaresi eklenmiştir.

2012 yılından 2018 yılına kadar geline zaman diliminde, organizasyon yapısındaki köklü değişiklikler, il özel idarelerinin yatırım izleme koordinasyon başkanlıklarına (YİKOB) dönüşürken çeşitli sıkıntılar yaşanmasına yol açmıştır. 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 Yönetmelik'te 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 konusunda, 5018 sayılı Kanun'a 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 kişiliğini haiz özel bütçeli kuruluş olan YİKOB'lar için geçerli olmadığı, ön mali kontrol yetkilisinin ise Strateji ve Koordinasyon Müdürü ile eş tutulduğu anlaşılmaktadır.

Tekirdağ Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığından, bu Kanun'un tanımladığı şekilde bir iç kontrol sistemi bulunmamakta olup herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tekirdağ Valiliği 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: İdare Binalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

İdarece, İl Emniyet Müdürlüğüne kamu konutu niteliğinde taşınmaz tahsis edilmiş, ancak bu tahsis işlemi muhasebeleştirilmemiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191 ve 192'nci maddelerinde, tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre; 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tahsis edilen taşınmazın 02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, tahsis alınan taşınmazın 03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlar formu incelendiğinde, Başkanlık tarafından Süleymanpaşa Mahallesi İlçesi Ertuğrul Mahallesi 644/68 ada, 24 parselde bulunan 6.010.685,00 TL değerindeki 2 bodrum kat +1 zemin kat +4 normal kattan oluşan kamu konutu niteliğindeki taşınmazın İl Emniyet Müdürlüğüne tahsis edildiği, ancak söz konusu tahsis işleminin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen denetim tespitinden sonra İdare tarafından gönderilen bilgi ve belgeler bağlamında; ilgili birim tarafından kayıtların e-içişleri taşınmaz modülüne girişinin yapıldığı ve muhasebe birimine gönderildiği fakat hesap kodlarındaki hatadan dolayı e-içişleri muhasebe modülünden hatanın düzeltilmesi için geri gönderildiği, farklılığın bundan kaynaklandığı, söz konusu hatalı kayıtların düzeltme işlemine modül imkan vermediği için işlemin tamamlanmadığı, dolayısıyla hatanın e-içişleri modulündeki sistemsel sıkıntıdan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereği Başkanlığın tahsis ettiği taşınmazı muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Binalar Hesabına alacak ve Net Değer hesabına borç, ayrılmış amortisman tutarının Net Değer Hesabına Alacak, Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydetmesi gerekmektedir. Ayrıca, e-içişleri modulündeki sistemsel sıkıntının giderilmesi için konunun Bakanlığımıza yazılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Söz konusu muhasebeleştirme işleminin yapılmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı açısından 6.010.685,00 TL; 500-Net Değer Hesabı ile 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabında ise hesaplanmış amortisman tutarı kadar hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 2: Taşınmaz İcmal Cetvelindeki Tutarlar ile Bilançonun Maddi Duran Varlık Hesaplarındaki Kayıtlı Tutarların Farklı Olması

Taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar ile İdare bilançosunun ilgili maddi duran varlık hesaplarında yer alan kayıtları birbiri ile örtüşmemektedir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla, “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik’in “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde, Yönetmelik’in eki Kayıt Planında yer alan taşınmazların, cinslerine göre hangi formlara kaydedileceği ifade edilmiş ve kayıtların formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların daha sonra taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması amacıyla mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince de bu formların konsolide edilerek Yönetmelik’in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından hazırlanan taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin incelenmesi neticesinde; taşınmaz kayıt formları esas alınarak hazırlanan icmal cetvellerindeki kayıtların parasal tutarları ile İdare bilançosundaki taşınmazların parasal değerlerinin birbirleriyle örtüşmediği görülmüştür.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; hazırlanan icmal cetvellerinde kamu konutları olarak toplam 27.462.268,66 TL değerinde kayıt yer almasına rağmen İdare bilançosunda 31.12.2019 tarihi itibarıyla 252-Binalar Hesaplarında toplam 20.566.320,48 TL tutarında kayıt yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen denetim tespitinden sonra İdare tarafından gönderilen bilgi ve

belgeler bağlamında; hatanın e-içişleri modulündeki sistemsel sıkıntıdan kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bu durumda, e-içişleri modulündeki sistemsel sıkıntının giderilmesi için konunun Bakanlığına yazılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Netice olarak, İdarenin 2019 yılı bilançosunun ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki kayıtlı tutarlar, taşınmaz icmal cetvelindeki tutarlardan 6.895.948,18 TL eksik gözükmektedir.

Bilançonun maddi duran varlıklar hesaplarına yapılacak kayıtların taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar esas alınarak yapılacağı dikkate alındığında, bahsedilen husus sebebiyle İdare bilançosu 252-Binalar Hesabı yönünden eksik bilgi vermektedir.

BULGU 3: Kurumun Organize Sanayi Bölgelerine Ortaklığından Doğan Sermaye Paylarının Mali Tablolarda İzlenmemesi

İdarenin çeşitli Organize Sanayi Bölgelerinde bulunan sermaye payı ortaklıkları mali tablolarda yer almamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 181'inci maddesinde;

"Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Yönetmelik'in "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 182'nci maddesinde; mal ve hizmet üreten kuruluşlara nominal veya ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedileceği belirtilmiş; "Hesabın işleyişi" başlıklı 183'üncü maddesinde ise, hesabın borç ve alacak kayıtlarına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

İdare hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Başkanlığın iştirakçi olduğu organize sanayi bölgelerinin bulunduğu; ancak, organize sanayi bölgelerine yatırılan toplam 1.087.455,00 TL tutarındaki sermayenin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından 2020 yılı içinde organize sanayi katılım payları Yönetmelik'te düzenlenen şekilde muhasebeleştirilmeye başlanmıştır. Ancak

Başkanlığın iştirakçisi olduğu organize sanayi bölgelerindeki ortaklık katılım paylarının 2019 yılında muhasebeleştirilmemesi nedeniyle; mali tablolar 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı yönünden 1.087.455,00 TL eksik bilgi içermektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Paylarının Alacak Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması ve Tahsilinde Emanetler Hesabına Kaydedilmesi

Belediyelerce taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan tutarların YİKOB'a bildirilmesi sonrası İdarece tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken alacak tahakkuk kayıtları yapılmamakta ve bu paylar tahsil edildiğinde emanet hesaplarında izlenmektedir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Yardım Sağlanması ve Katkı Payı" başlıklı 12'nci maddesine göre, belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunmasında kullanılmak üzere, ilgili mevzuatı uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir. Diğer yandan aynı maddede, belediyelerce tahsil edilen miktarın, il özel idaresi tarafından açılacak özel banka hesabında toplanacağı; bu miktarın, il özel idaresince ve belediyelerce kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere vali tarafından aktarılacağı ve bu payın valinin denetiminde kullanılacağı ifade edilmiştir.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Çeşitli Hükümler" başlıklı 3'üncü maddesinde ise; 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 kullanılır ve yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'e göre de, söz konusu katkı payları büyükşehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının hesaplarına yatırılacaktır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler uyarınca, büyükşehirlerde ilçe belediyelerince tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının Yatırım İzleme ve

Koordinasyon Başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, İçişleri Bakanlığının uygun mütalaası bulunan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 03.04.2017 tarihli ve 3296 sayılı yazısında da ise; YİKOB'ların 674 sayılı KHK ile tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş oldukları gerekçesiyle kültür varlıkları katkı paylarının emanet hesapta izlenmesi yerine bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda, söz konusu tutarların, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak alacak tahakkuk ve gelir kayıtlarının yapılması gerektiği açıktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, belediyelerin emlak vergisi ile beraber tahsil ettikleri taşınmaz kültür varlıklarının korumasına katkı payları için YİKOB'a bildirim yapıldığında, bildirim konu olan katkı payının 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 600-Gelirler Hesabı kullanılarak tahakkuk kaydının yapılması; katkı payı banka hesabına yatırıldığında ise, gelen tutarın 102-Banka Hesabına borç ve 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer bir ifadeyle, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı mevzuat gereği tahsisli bir gelirdir. Dolayısıyla söz konusu katkı payının, ilgili belediyece beyan edildiğinde faaliyet alacakları tahakkuk kaydı yapılması, diğer yandan da hem gelir bütçesinde özel kodlanması hem de muhasebeleştirmede 600-Gelirler Hesabı ile 800-Bütçe Geliri Hesabına kendi ismiyle yardımcı hesap olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; uygulamada, belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Başkanlığa bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür. 2019 yılı içinde tahakkuk etmiş olan katkı payı tutarı 16.363.485,15 TL'dir. Söz konusu tutar 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıt altına alınmadığı için sadece tahsilat aşamasında ve emanet hesaplara alınarak mali tablolara yansıtılmaktadır

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; kültür varlıkları katkı payı tutarlarının, 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Başkanlığın gelirleri arasında sayılmaması nedeni ile tahsilinde emanetler hesabına kaydedildiği belirtilmiştir.

Ancak, 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesinin (3) numaralı fıkrasının (ç) bendinde, YİKOB'ların gelirleri arasında "Diğer gelirler" de sayılmıştır. Diğer bir deyişle, ilgili Kararname'de gelirler tek tek sayılmamış, söz konusu maddenin a, b ve c bendleri dışında yer alan gelirler "Diğer gelirler" olarak tasnif edilmiştir.

Diğer yandan, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün yukarıda yer alan yazısında, YİKOB'ların 674 sayılı KHK ile tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş olarak teşkilatlandırıldığı gerekçesiyle, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının emanet hesapta izlenmesi yerine bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu durumda, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan tutarların da “Diğer gelir” olarak kabul edilmesi, dolayısıyla, mezkur katkı paylarının emanet hesaplarda izlenmek yerine gelir tahakkuk ve tahsilat kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Netice olarak; belediyelerce beyana dayalı ödenen katkı payları, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereği, öncelikle 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmelidir. Buna bağlı olarak da, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilen tutarlardan takibe alınanların da dönem sonunda 121-Gelirden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılacağı açıktır.

Yukarıda belirtilen hatalı muhasebeleştirme nedeniyle, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabında eksik, 333-Emanetler Hesabında fazla bilgi oluşmuştur.

BULGU 5: İlgili Belediyesince Ödenmeyen ya da Geç Ödenen Katkı Paylarının Tahsili İçin İşlem Yapılmaması ve Takipteki Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Paylarının Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

A-) İdareye taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı ödemekle yükümlü belediyelerin bazıları, aylık bildirim ve ödemelerini geciktirmekte veya olması gerekenden daha az tutarda ödeme yapmaktadır.

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 maddesinde, 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 kullanılır ve yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanun'un 12'nci maddesinde ise; belediyelerin topladığı emlak vergisinin %10'u oranında ayrıca taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahsil edileceği ve bu tahsil edilen miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek

aynı süre içinde ödeneceği, tahsil ettikleri katkı payını süresi 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 belirtilmiştir.

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'e göre de, söz konusu katkı payları büyükşehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının hesaplarına yatırılacaktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, büyükşehir ilçe belediyelerinin; topladıkları taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarını, tahsilatı takip eden eden ayın 10'uncu gününe kadar beyan ederek Başkanlığın hesaplarına yatırmaları gerekmektedir. Aksi takdirde, yatırılmayan paylara ilişkin olarak 6183 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda gecikme zammının uygulanacağı, ilgili maddenin devamında ifade edilmektedir. Ayrıca belediye başkanları söz konusu payların zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdürler.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Başkanlığın hesabına yatırılması gereken kültür varlıklarının korunmasına katkı payları toplamının geçmiş yıllar da dâhil olmak üzere 18.735.994,94 TL olduğu anlaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının ödenmemesi ya da geç ödenmesi hususunun, Başkanlık tarafından 13.03.2019 tarihli ve 3498 sayılı, 08.08.2019 tarihli ve 9192 sayılı ve 31.10.2019 tarihli ve 12076 sayılı yazılar ile İLBANK'a bildirildiği, 30.04.2019 tarihi itibari ile İLBANK tarafından, ilgili belediyelerin genel bütçe gelirlerinden söz konusu payların kesilerek Başkanlık hesaplarına aktarılmasının sağlandığı, ilgili belediyelerin katkı paylarının ödenmemesi halinde takibinin yapıldığı, İLBANK ile yazışmaların devam ettiği ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere, İdarenin 2019 sonu itibariyle 18.735.994,94 TL tutarında katkı payı alacağı bulunmaktadır. Söz konusu tutar İdare mali tabloları içinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Tutarın oldukça yüksek olması, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının ilgili belediyelerden tahsiline ilişkin takibin sık aralıklarla yapılmasını gerektirmektedir.

Sonuç olarak, bazı belediyelerin taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarını ödememesi veya geç ödemesi nedeniyle; konunun İLBANK nezdinde takip edilmesi,

böylece ilgili belediyelerin genel bütçe gelirlerinden söz konusu payların kesilerek YİKOB'a gönderilmesinin sağlanması uygun olacaktır.

B-) Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarına ilişkin takipteki alacaklar 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilmemekte, dolayısıyla takipteki alacaklar mali tablolara yansıtılmamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Faaliyet Alacakları" başlıklı 85'inci maddesinde; 12- Faaliyet alacakları hesap grubunun, gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıl içinde tahsili öngörülen faaliyet alacakları ile verilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı; Yönetmelik'in 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı ile ilgili düzenlemeler getiren "Hesabın niteliği" başlıklı 89'uncu maddesinde ise, bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "22 Faaliyet Alacakları" hesap grubunu düzenleyen 163'üncü maddesinde; bu hesap grubunun, kurumca gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıldan daha uzun sürede tahsili öngörülen her türlü vergi, resim, harç gelirleri, mal veya hizmet satış gelirlerinden kaynaklanan senetli ve senetsiz alacaklar, verilen depozito ve teminatlar ile mevzuatı gereğince bir yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen alacakların izlenmesi için kullanılacağı kayıt altına alınmıştır.

Diğer yandan, İçişleri Bakanlığının uygun mütalaası bulunan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 03.04.2017 tarihli ve 3296 sayılı yazısında da ise; YİKOB'ların 674 sayılı KHK ile tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş oldukları gerekçesiyle taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının emanet hesapta izlenmesi yerine bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, belediyelerce yapılacak katkı payı beyanı üzerine Başkanlıkça gelir tahakkuk kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; takipli alacakların muhasebe hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir. Oysa geçmiş yıllardan da olmak üzere toplam 18.735.994,94 TL tutarında tahsil edilmeyen ve takipte olması gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarına ait alacağı bulunmaktadır. Başkanlığın ilçe belediyelerinden tahsil etmesi gereken söz konusu katkı payı tutarlarından takipli alacakları mali tablolara yansımamakta, dolayısıyla kamu idaresinin alacaklı olduğu miktar tam olarak tablolarda görülmemektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, tahakkuk kayıtlarının yapılmaması nedeni ile buna bağlı olarak kültür varlıkları katkı paylarına ilişkin takipteki alacaklar için, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının kullanılmadığı ve bu nedenle mali tablolarda yer almadığı belirtilmiştir.

Ancak, 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesinin (3) numaralı fıkrasının (ç) bendinde, YİKOB'ların gelirleri arasında "Diğer gelirler" de sayılmıştır. Diğer bir deyişle, ilgili Kararname'de gelirler tek tek sayılmamış, söz konusu maddenin a, b ve c bendleri dışında yer alan gelirler "Diğer gelirler" olarak tasnif edilmiştir.

Diğer yandan, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün yukarıda yer alan yazısında, YİKOB'ların 674 sayılı KHK ile tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş olarak teşkilatlandırıldığı gerekçesiyle, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının emanet hesapta izlenmesi yerine bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu durumda, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan tutarların da "Diğer gelir" olarak kabul edilmesi, dolayısıyla, mezkur katkı paylarının emanet hesaplarda izlenmek yerine gelir tahakkuk ve tahsilat kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Netice olarak; belediyelerce beyana dayalı ödenen katkı payları, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereği, öncelikle 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmelidir. Buna bağlı olarak da, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilen tutarlardan takibe alınanların da dönem sonunda 121-Gelirden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılacağı açıktır.

Söz konusu muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle, İdarenin 2019 yılı mali tablolarında faaliyet alacakları ve gelir hesapları açısından hatalı bilgi oluşmuştur.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ödeme Emri Belgesine Bağlandığı Halde Ödenemeyen Tutarın Emanetler Hesabında İzlenmesi

İdare tarafından ödeme emri belgesine bağlanmasına rağmen ilgililerine ödenemeyen tutarlar Bütçe Emanetleri hesabı yerine, Emanetler hesabında muhasebeleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabının niteliğine ilişkin 248'inci maddesinde; hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in hesabın işleyişine ilişkin 250'nci maddesinde, bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilen tutarlardan herhangi bir nedenle hak sahiplerine ödenemeyenlerin bir taraftan 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına ya da söz konusu tutar varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Başkanlıkça firmalara hakediş karşılığı yapılacak ödemelerin ödeme emri belgesine bağlandığı, ancak, ödenememesi nedeniyle 333-Emanetler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Ancak, söz konusu hesap emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılmalıdır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından 2020 yılından itibaren Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği kapsamında ödeme emri belgesine bağlanıldığı halde ödenemeyen tutarların 320-Bütçe Emanetleri Hesabında takip edileceği anlaşılmıştır. Ancak, 2019 yılında yapılan hatalı muhasebeleştirme nedeniyle; 2019 yılı mali tablolarında, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı ve 333-Emanetler Hesabı yönünden 417.510,21 TL tutarında hata oluşmuştur.

BULGU 2: Kullanılan Bilgisayar Programı, Yazılım ve Lisanslarından Bazılarının Haklar Hesabına Kaydedilmemesi

İdarede kullanılan, bilgisayar yazılım, lisans ve programlarından bazıları 260-Haklar Hesabına kaydedilmemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "260 Haklar Hesabı" başlıklı 210'uncu maddesinde:

"Bu hesap, 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 kullanılır."

"268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı" başlıklı 214'üncü maddesinde:

“Bu hesap, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılır.” denilmektedir.

Ayrıca 47 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nde de 260-Haklar Hesabında yer alan varlıkların yılsonunda %100 amortisman tabi tutulacağı belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Başkanlıkça ihale edilen “Bilgisayar Destekli Tasarım ve Çizim Program Lisansı Alınması İşİ” ile “Bilgisayar Yazılım Alımları İşİ”nin 260-Haklar Hesabına, söz konusu haklara ilişkin ayrılan amortismanların ise 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

İdarenin sahip olduğu bilgisayar yazılım, lisans ve programlarının 260-Haklar Hesabına kaydedilmesi ve bu varlıklar için yılsonunda %100 amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılı itibari ile bilgisayar yazılım ve programları hizmet alımına ilişkin ödemelerin, 260-Haklar Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı kullanılarak mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebeleştirileceği ve yılsonunda %100 amortisman payları ayrılacağı anlaşılmıştır. Ancak, 2019 yılında, İdarenin bilgisayar yazılım, lisans ve programlarının ilgili hesabında muhasebeleştirilmemesi nedeniyle; 260-Haklar Hesabı, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 630-Giderler Hesabında hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 3: Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintiler 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine, 333 Emanetler Hesabında izlenmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin eki olan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme’nin 30’uncu maddesinde, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde geçici kabul noksanlıklarının nasıl alınacağına ilişkin iki seçenek düzenlenmiştir: Yapılan düzenlemeye göre idare, geçici kabul noksanlıkları için ya düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının %3’üne karşılık gelen kısmını tutmakta ya da düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının %3’ü kadar teminat mektubu istemektedir. Yüklenicinin teminat mektubu vermeme durumunda ise yapılan iş tutarının %3’üne karşılık gelen kısmı hakedişten kesilmektedir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının yardımcı hesapları arasında “330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. Maddesi Gereği

Alınan Teminatlar” yardımcı hesabı düzenlenmiştir. Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30’uncu maddesi gereği alınacak teminatlar ise geçici kabul noksanlıklarını ifade etmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; geçici kabul noksanlıkları için yapılan kesintilerin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmeyip 333-Emanetler Hesabında muhasebeleştirilmesi sonucu mali tabloda 1.425.548,87 TL tutarında hata olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdarenin kullanmış olduğu e-içişleri modülünde harcama birimleri tarafından girişi yapılan ödemeler bölümündeki kesintiler kısmında 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı bulunmadığından kesintilerin 2019 yılında 333-Emanetler Hesabına alındığı, yine 2019 yılı içinde e-içişleri modülünde gerekli düzenleme yapılmasından sonra geçici kabul noksanlıkları kesintisinin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedildiği, daha önce 333 Emanetler Hesabında bulunan geçici kabul noksanlıkları tutarlarının da 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına aktarılmaya başlanıldığı anlaşılmıştır.

Netice olarak, geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden kesilen tutarların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınırlardan Bazılarının Mevzuatta Belirtilen Beş Yıl Şartı Tamamlanmaksızın Diğer Kamu İdarelerine Devredilmesi

İdarece kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamamış ve mevzuatta belirtilen istisnalar arasında sayılmayan taşınırlar diğer kamu idarelerine bedelsiz devredilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve tahsis” başlıklı 31’inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında;

“Kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırlar, bu taşınıra ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebilir.” hükmü bulunmaktadır.

Maddenin (3) numaralı fıkrasında bazı taşınırların diğer kamu idarelerine bedelsiz devrinde beş yıl şartı aranmayacağı, (6) numaralı fıkrasında ise devredilmeleri halinde daha etkin, verimli ve ekonomik kullanılacağı veya görev ve yetki alanları itibarıyla devirlerinin daha faydalı olacağı anlaşılan taşınırların, devreden ve devralmak isteyen kamu idarelerinin müşterek talebi üzerine Hazine ve Maliye Bakanının uygun görüşü ile herhangi bir şarta bağlı

kalmaksızın bedelsiz devredilebileceği ifade edilmiştir.

İhtiyaç fazlası taşınırın devrine ilişkin 27 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde de; ihtiyaç fazlası olduğu tespit edilen taşınırın diğer kamu idarelerine bedelsiz devredilmesinde; taşınırın kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış olması şartıyla bedelsiz devredilebileceği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınır, bu taşınıra ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebilmektedir. Bununla birlikte, Yönetmelik'in ilgili maddesinde belirtildiği üzere, bazı şartlara tabi olmadan taşınırın diğer kamu idarelerine bedelsiz devredilebilmesi de mümkün olacaktır.

İdarenin taşınır mal işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2019 yılı içerisinde kayıtlara alınan 23.581,98 TL tutarındaki makine ve cihazlar ile 336.033,99 TL tutarındaki demirbaşların mevzuatta belirtilen istisnalar arasında sayılmaması ve beş yıl şartını tamamlamamasına rağmen diğer kamu idarelerine devredildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ödenekleri Başkanlığa aktarılan kurumların, satın alınan taşınırının devrinin e-içişleri Taşınır Modülündeki "Bağış/Bedelsiz Devir" seçeneği ile mümkün olduğu, söz konusu hususun İçişleri Bakanlığı Destek Hizmetleri Daire Başkanlığına bildirilerek, çözümünün talep edileceği ifade edilmiştir. Ancak, sözkonusu devir işleminin e-içişleri modülünde yer alması, yapılan devir işleminin mevzuata uygun olduğu yönünde hukuki bir dayanak oluşturmamaktadır

Bu itibarla, Başkanlık tarafından diğer kamu idarelerine yapılacak bedelsiz taşınır devirlerinde mevzuatta belirtilen hükümlere uyulması gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddelerindeki Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmadan Bütçe Ödeneğinin %10'unun Aşılması

İdarenin 2019 yılında mal ve hizmet alımları için 4734 Sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptığı harcamaların yıllık toplamı, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendinde;

“İdarelerin yaklaşık maliyeti ellimilyar Türk Lirasına (2015 yılı için yuzaltmışyedibin dokuzyuzaltmışaltı) kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları pazarlık usulü ile ihale yapılabilir.”

Kanun’un “Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesinde;

“Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

...

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (2015 yılı için ellibin üçyüzseksenbeş Türk Lirası), diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını (onaltıbin yediyüzseksenaltı Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.”

“İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar” başlıklı 62’nci maddesi birinci fıkrasının (1) bendinde ise;

“ı) Bu Kanunun 21 ve 22’nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” hükümleri yer almaktadır.

4734 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına yönelik hususlara ilişkin olarak çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği’nin 21’inci maddesi, Kanun’un 62’nci maddesi birinci fıkrasının (1) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamaları içermektedir. Anılan maddede; açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel ihale usulü olduğu ve bu temel usullerden biriyle alım yapılamadığı durumlarda diğer usul ve yöntemlerin kullanılabileceği belirtilerek Kanun’un 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılacak alımlarda %10’luk sınırın aşılmasına yönelik olarak Kamu İhale Kurulu uygun görüşünün alınması için İdarelerce yapılacak başvuruların şartları ve değerlendirme kriterleri hakkında hükümlere yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesi birinci fıkrasının (1) bendi hükmü dikkate alındığında, idarelerin aynı Kanun’un 21’inci maddesi birinci fıkrasının (f) bendi ve 22’nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendine göre yapacakları alımlara ilişkin bir sınır bulunmakta olup bu sınır yapılacak mal veya hizmet alımı ile yapım işi için ayrı ayrı olmak üzere, bu işler için konulmuş ödeneklerin %10’udur. Anılan bent hükümleri uyarınca %10 sınırının idarece takip edilmesi ve bu sınırın aşılabileceğinin öngörülmesi halinde Kamu İhale Genel Tebliği’nin

21'inci maddesinde yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kurumuna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d kapsamında 1.453.767,83 TL'lik mal alımı yapıldığı ve bu kapsamda İdarenin bütçesindeki mal alımı sınırının 691.172,15 TL olduğu; 752.998,22 TL'lik hizmet alımı yapıldığı ve bu kapsamda İdarenin bütçesindeki hizmet alımı sınırının 349.024,26 TL olduğu ve söz konusu sınırların Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu tespit sonrasında, İdare tarafından 2020 yılı için %10'luk sınırın aşılacağı öngörüldüğünden Kamu İhale Kurulu'ndan uygun görüş talebinde bulunulmuştur.

Netice olarak, 4734 Sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler içinde yapılan harcamaların yıllık toplamının, idarenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadan aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 6: Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması

102-Banka Hesabının alacak bakiyesi ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç bakiyesi birbirine eşit değildir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Banka Hesabının niteliğini düzenleyen 55'inci maddesinde; bu hesabın, kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in hesabın işleyişini düzenleyen 57'nci maddesinde ise, bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarlarının bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği ve muhasebe birimlerine ait banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, mezkûr Yönetmelik'in 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının niteliğini düzenleyen 58'inci maddesinde; bu hesabın kurumun bankadan çekle veya gönderme emri ile yaptıracakları ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; İdarenin banka hesabından çıkış yapabilmesi ancak çek veya gönderme emri düzenlemesi ile mümkündür. Bir başka ifadeyle, 102-Banka Hesabına yapılan alacak kaydı karşılığında muhakkak 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydı yapılmalıdır. Bu bağlamda, muhasebe birimlerine ait banka hesapları arasındaki para aktarımında bankaya verilen talimatlar için de aynı süreçlerin izlenmesi gerekmektedir.

Sonuç itibariyle, Banka Hesabının alacak toplamı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplamının birbirine eşit olmalıdır.

İdarenin mali tablolarının incelenmesi sonucunda, 102-Banka Hesabının alacak tutarı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç tutarının birbirine eşit olmadığı; 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına 310.214.449,35 TL borç kaydı yapılmasına karşın, 102-Banka Hesabına 347.813.875,64 TL alacak kaydı yapıldığı; bu hatanın banka hesapları arasında yapılan virman işlemlerinde 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı kullanılmamasından kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından banka hesapları arasındaki virman işlemlerinde 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı kullanılarak, bakiyelerin eşitliğinin sağlanacağı anlaşılmıştır. Ancak, söz konusu uygulamanın 2019 yılında yapılmaması nedeniyle 2019 yılı mali tablolarında 102-Banka Hesabının alacak tutarı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç tutarı arasında 37.599.426,29 TL uyumsuzluk olmasına yol açılmıştır.

BULGU 7: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payları ile Paylara İlişkin Tahakkuk Eden Faiz Gelirinin Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi

Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payları ile söz konusu paylara ilişkin Banka Hesabında tahakkuk eden faiz gelirleri bütçe geliri olarak kaydedilmemektedir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanun'unun 12'nci maddesinde ise; belediyelerin topladığı emlak vergisinin %10'u oranında ayrıca taşınmaz kültür varlıklarının

korunmasına katkı payının tahsil edileceği ve bu tahsil edilen miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği, tahsil ettikleri katkı payını süresi 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 belirtilmiştir.

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 maddesinde ise, 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 kullanılır ve yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Bu hüküm gereğince belediyelerce tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının büyükşehirlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca takip edilmesi ve kullanılması gerekmektedir.

Diğer yandan, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 03.04.2017 tarihli ve 3296 sayılı yazısında, YİKOB'ların 674 sayılı KHK ile tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş olarak teşkilatlandırıldığı gerekçesiyle, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının emanet hesapta izlenmesi yerine bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu durumda, beyana dayalı olarak belediyelerden katkı payı olarak tahsil olunan tutarların tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereği öncelikle; 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Akabinde belediyelerden yapılan tahsilatın bütçe gelirleri hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarına ilişkin tahakkuk ettirilen mevduat faiz gelirin de Başkanlığın bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarece, söz konusu katkı payları ile katkı paylarına ilişkin tahakkuk ettirilen mevduat faiz geliri toplamının 34.826.753,96 TL olduğu ve bu tutarın emanet hesapta izlendiği görülmüştür.

Sözkonusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; belediyelerce tahsil edilen ve Başkanlık hesaplarına aktarılan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında Başkanlığın

gelirleri arasında sayılmadığı, katkı payının kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler kapsamında kamulaştırma, projelendirme, plânlama ve uygulama konularında kullanılmak üzere ilgili belediyelere ve Başkanlık hesaplarına Vali onayıyla aktarılacağı, Vali denetiminde olan katkı payının, Başkanlığın geliri olarak kaydedilmesinin uygun olmayacağı bu sebeple taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payları ile paylara ilişkin tahakkuk eden faiz gelirinin bütçeye gelir kaydedilmesi yerine emanet hesaplarında tutulmasının daha uygun olacağı değerlendirildiği ifade edilmiştir.

Ancak, 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının (ç) bendinde "Diğer gelirler" de YİKOB'ların gelirleri arasında sayılmıştır. Diğer bir deyişle, Kararname'de gelirler tek tek sayılmamış, söz konusu maddenin a, b ve c bendi dışında yer alan gelirler "Diğer gelirler" olarak tasnif edilmiştir. Bu noktada, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan tutarların da "Diğer gelir" olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu kapsamda olan tutarların da emanet hesaplarda izlenmek yerine gelir tahakkuk ve tahsil kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Bu itibarla, yukarıda belirtilen yasal hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının ve bu paylara ilişkin tahakkuk ettirilen mevduat faiz gelirinin emanet hesapta izlenmesi yerine bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: 4734 sayılı Kanun'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

Doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen alımlarda alımın gerçekleştirildiği gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasında yayınlanan yasaklılar listesinde olup olmadığına ilişkin kontrol yapılmamaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İdareler Tarafından EKAP Üzerinden Gerçekleştirilecek İşlemler" başlıklı 30'uncu maddesinin 5'inci fıkrasının 4'üncü bendinde "*4734 sayılı Kanunun 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.*" açıklaması yer almaktadır.

Yukarıda ayrıntısı belirtildiği üzere, 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, Kanun'un 22/d maddesi kapsamında yapılacak alımlarda, 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.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; 2019 yılında parasal limit dâhilinde doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen alımlarda gerçek veya tüzel kişiler için yasaklılık teyidinin yapılmadığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında yapılan doğrudan temin alımlarında yasaklılık kontrolünün yapılmaya başlanıldığı ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat hükmü gereğince 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklı olup olmadığının kontrolü gerekmektedir.

BULGU 9: Doğrudan Teminle Gerçekleştirilen ve Belli Bir Süre Gerektiren Yapım İşlerinde Sözleşme Düzenlenmemesi

Belli bir süre gerektiren doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen yapım işlerinde sözleşme düzenlenmemektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'inci maddesinde;

"22.1.1.3. Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22 nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise madde metninde belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur." denilmektedir.

Tebliğ'de belirtildiği üzere işin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda sözleşme düzenlenmesi zorunluluk arz etmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı yapım işlerinde (411, 2767, 2946 3298, 3299, yevmiye no.lu ödemeler) sözleşme düzenlenmediği görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, belli bir süre gerektiren ve doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen yapım işlerinde sözleşme yapılmaya başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sözleşme, tarafların mağdur olmamasını, ödeme yükümlülüklerinin ve yüklenici taahhütlerinin kayıt altına alınmasını ve yerine getirilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla İdarenin, doğrudan temin ile gerçekleştireceği yapım işlerinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda sözleşme yapması kamu menfaati açısından uygun olacaktır.

BULGU 10: Enerji Müsaadesi Alınabilmesi İçin Elektrik Dağıtım Şirketince Yapılması Gereken Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması ve Söz Konusu Giderlerin Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi

İdare tarafından ihale edilen anahtar teslim yapım işlerinde, enerji müsaadesi alınabilmesi için elektrik dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumları ve diğer ilk yatırım giderleri İdare bütçesinden ödenmekte, ancak, söz konusu giderler dağıtım şirketinden talep edilmemektedir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na istinaden çıkarılan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 15'inci maddesine göre; dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dahil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisine aittir.

Mezkûr Yönetmelik'te belirtildiği üzere; gerçek veya tüzel kişilerin, dağıtım sistemine bağlantı talebinin dağıtım şirketi tarafından bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılanması gerekmektedir. Bağlantı talebinin öngörülen süre içinde karşılanamaması durumunda gerekli yatırım başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir

Diğer bir ifade ile, 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.

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 gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla oniki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhabata ulaşılamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırılarak ödenir. Ayrıca, yapılan harcamanın geçici kabulü takip eden aydan ilk taksit ayına kadar TÜFE oranında güncellenmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla, 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 mevzuatında belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde yapılma imkânı vardır.

Binalara enerji alınabilmesi için gerekli olan elektrik trafolarının, ilgili dağıtım şirketince yaptırılması gerekmesine rağmen; dağıtım şirketinin ilgili yatırımı daha sonraki yıllarda gerçekleştirebileceğini bildirmesi sonucu, söz konusu trafoların İdare tarafından yapım işlerinin projelerine ve yaklaşık maliyetlerine dahil edilmek suretiyle yaptırıldığı ve bedellerinin de düzenlenen hakedişler ile yüklenicilere ödendiği, ancak, elektrik dağıtım şirketleri ile mevzuatın öngördüğü herhangi bir finansman ve bağlantı anlaşması yapılmadığı ve bu nedenle İdare alacağının takip edilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; dağıtım tesisi ile ilgili yatırım harcamalarına ilişkin İdare alacaklarının ilgili Kanun ve Yönetmelik gereğince takip edilmesi ve tahsilatlarının sağlanması için, yapıların teslim edildiği kurumlarla gerekli yazışmaların Başkanlıkça yürütülerek sürecin takibinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumlarının mevzuatında belirtilen gerekçelerle İdarece yaptırılması ve maliyetine katlanılması durumunda; kamu bütçesinden yapılan harcamanın ilgili dağıtım şirketince İdareye ödenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, söz konusu yatırım harcamalarına ilişkin İdare alacaklarının takip edilerek tahsilatı sağlanmalıdır.

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>