



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA VALİLİĞİ YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

2024 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 4: Bütçe Ödenekleri ve Harcama Tutarları Tablosu	35
Tablo 5: Koli Şeklinde Düzenlenen Faturaların Listesi	37

KISALTMALAR

TL	: Türk Lirası
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
EBYS	: Elektronik Belge Yönetim Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Açılış Yevmiyesinin Hesap Bazında Borç ve Alacak Tutarı İçermesi
2. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
3. Aboneliklere İlişkin Verilen Güvence Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
4. Peşin Ödenen Kira Bedellerinde Dönem Ayırıcı Hesapların Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması
2. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
3. Temsil Giderlerinin Konu, Kapsam ve Miktarının Tayin ve Tespitini Gösteren Belgenin Bulunmaması
4. Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Payları Tahakkuk İşlemleri ve Muhasebe Kayıtlarının Tam ve Doğru Olarak Yapılmaması
5. Avans Verme İşlemlerinin Amacı Dışında Mal ve Hizmet Alımlarında Kullanılması
6. İdarenin Elinde Uygulama Projesi Mevcut Olmadığı Halde Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme İmzalanması
7. Zorunlu Olmayan Proje Değişikliği Yapılması
8. Mal Miktarı Belli Olmadığı Halde Muayene ve Kabulün Yapılması
9. Mal Alımının Açık İhale Usulü Yerine Pazarlık Usulü İle İhale Edilmesi
10. Bazı Konaklama Hizmet Alımlarında Katma Değer Vergisi Tevkifatı Yapılmaması
11. Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Uygun Olmayan Harcamalar Yapılması
12. Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinde Muafiyet ve Koasürans Oranlarının Hatalı Uygulanması

13. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

14. Faturada Bulunması Gerekli Bilgilerde Eksiklik Olması

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'un 28'inci maddesinin (A) fıkrası ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde genel bütçeli idare olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuş, daha sonra aynı maddede 674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesiyle yapılan değişiklikle yatırım izleme koordinasyon başkanlıkları, 01.09.2016 tarihinden itibaren genel bütçe kapsamındaki idare olmaktan çıkarılarak, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareye dönüştürülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesinde, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olarak kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının;

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu,
- Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi,
- İlin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi görevlerini gerçekleştireceği belirtilmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları bünyesinde kurulan acil çağrı merkezlerinin işleyişine dair usul ve esaslar 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının; muhasebe ve raporlama

işlemlerinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri; taşınır mallarına ilişkin işlemlerinde, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri; mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin işlemlerinde, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri; yapılan harcamalara ilişkin belge düzenleme işlemlerinde Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 28'inci maddesinin (A) fıkrası ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde genel bütçeli idare olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuş, daha sonra aynı maddede 674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesiyle yapılan değişiklikle yatırım izleme koordinasyon başkanlıkları, 01.09.2016 tarihinden itibaren genel bütçe kapsamındaki idare olmaktan çıkarılarak, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareye dönüştürülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 273'üncü maddesinde, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olarak kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının;

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu,
- Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi,
- İlin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi görevlerini gerçekleştireceği belirtilmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları bünyesinde kurulan acil çağrı merkezlerinin işleyişine dair usul ve esaslar 112 Acil Çağrı Merkezleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının; muhasebe ve raporlama işlemlerinde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri; taşınır mallarına ilişkin işlemlerinde, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri; mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin işlemlerinde, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri; yapılan harcamalara ilişkin belge düzenleme işlemlerinde Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.

Teşkilat yapısı içinde yer alan müdürlüklerde ve geçici birimlerinde görev yapmak üzere başka kurumlardan uzman, sözleşmeli personel ve memurların kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın görevlendirilmesine vali yetkilidir. Kurumda kadrolu 162 memur, 15 sözleşmeli personel, 81 geçici görevli personel, 14 hizmet alımı personel ve 2 sürekli işçiyle beraber 274 çalışan bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olmamakla birlikte bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiş olup Yönetmelik'te 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, muhasebe ve raporlamaya ilişkin benzer hükümlere yer verildiği görülmektedir. Öte yandan Yönetmelik'in 19'uncu maddesine göre Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı bütçesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki (TBMM) bütçe görüşmelerinde başkanlıklarına yapılacak hazine yardımı ödenekleri belirlendikten sonra, hazine yardımı miktarlarını dikkate alarak hazırlanır ve valinin onayına sunulur. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun TBMM Genel Kurulunda kabulünü müteakiben bütçe, vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.

Adana 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, İçişleri Bakanlığı'nın e-içişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Başkanlığın 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devrolan	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen-Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek	Gelecek Yıla Devrolan
1	Personel Gid.	0,00	1.800.000,00	176.349.417,60	178.149.417,60	177.255.531,44	893.886,16	0,00
2	SGK Devlet Primi Gid.	0,00	150.000,00	39.371.456,41	39.521.456,41	39.508.812,57	12.643,84	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Gid.	4.641.128,21	92.530.000,00	5.185.543,67	102.356.671,88	44.156.461,86	48.628.859,05	9.571.350,97
4	Faiz Gid.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Cari Transferler	0,00	1.300.000,00	0,00	1.300.000,00	1.237.937,52	62.062,48	0,00
6	Sermaye Gid.	53.406.670,55	100.220.000,00	1.083.939.681,49	1.237.566.352,04	932.045.731,22	40.445.150,36	265.075.470,46
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	37.647.497,63	37.647.497,63	37.647.497,63	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00	1.347.900,00	652.100,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toplam	58.047.798,76	198.000.000,00	1.342.493.596,80	1.598.541.395,56	1.233.199.872,24	90.694.701,89	274.646.821,43

Başkanlığın 2024 yılı ödenek toplamı 1.598.541.395,56 TL'dir. Yıl içinde 1.232.659.872,24 TL bütçe gideri yapılmış, 90.694.701,89 TL ödenek iptal edilmiş ve 274.646.821,43 TL ise ertesi yıla devretmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

E-kod	Gelirin Türü	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
1	Vergi Gelirleri	1.000.000,00	260.235,70	0,00	260.235,70	26,02
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	44.200.000,00	39.681.162,55	2.977,00	39.678.185,55	89,77
4	Alınan Bağış ve Yardımlar	45.000.000,00	252.901.479,97	0,00	252.901.479,97	562,00
5	Diğer Gelirler	28.800.000,00	1.138.693.254,86	15.108,74	1.138.708.363,60	3953,85
6	Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10	Borçlanma	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toplam	119.000.000,00	1.431.563.373,56	18.085,74	1.431.545.287,82	-

Başkanlığın 2024 yılı bütçe gelir kalemlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki dağılımına bakıldığında, gelirlerin %74,95'ini Alınan Bağış ve Yardımlar ile Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri oluşturmaktadır. Diğer gelir kaleminde bütçe gelir tahmini 28.800.000,00 TL iken tahsilat tutarı 1.138.693.254,86 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

	Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Geçen Yıllan Devredilen (TL)	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
1	Personel Giderleri	0,00	1.800.000,00	178.149.417,60	177.255.531,44	99
2	SGK Devlet Prim Giderleri	0,00	150.000,00	39.521.456,41	39.508.812,57	99
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.641.128,21	92.530.000,00	92.245.320,91	43.616.461,86	48
4	Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	-
5	Cari Transferler	0,00	1.300.000,00	1.300.000,00	1.237.937,52	98
6	Sermaye Giderleri	53.406.670,55	100.220.000,00	972.490.881,58	932.045.731,22	96
7	Sermaye Transferleri	4.986.890,38	0,00	37.647.497,63	37.647.497,63	100
8	Borç Verme	0,00	2.000.000,00	2.000.000,00	1.347.900,00	67
9	Yedek Ödenek	0,00	0,00	0,00	0,00	-
	Toplam	63.034.689,14	198.000.000,00	1.323.354.574,13	1.232.659.872,24	-

Başkanlığın bütçe giderlerinin %75,61'i Sermaye Giderlerinden, %14,37'si Personel Giderlerinden oluşmaktadır. Bir başka deyişle gerçekleşen bütçe giderlerinin %89,98'i bu iki kalemden oluşmaktadır.

Mal ve Hizmet Alım Giderleri kalemi %50'nin altında gerçekleşirken, Borç Verme kalemi %67 oranında gerçekleşmiştir. Diğer kalemlerde ise gerçekleşme oranı %100'e yakındır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 15'inci maddesi uyarınca; Başkanlıkların muhasebe işlemleri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planına göre yapılmaktadır.

Hesap planında yer almamakla birlikte Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Çerçeve Hesap Planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine İçişleri ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıkları yetkilidir.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Başkanlıkların raporlama işlemleri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a. Mizan cetveli
- b. Temel mali tablolar
 1. Bilanço
 2. Faaliyet sonuçları tablosu
 3. Nakit akış tablosu
- a. Diğer mali tablolar
 1. Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 2. Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 3. Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 4. Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 5. Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 6. Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 7. Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8. Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
9. Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
10. Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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 sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin 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 yansıtmamasından 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle 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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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

Kontrol Ortamı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları bağlı birimi olduğu İçişleri Bakanlığınca yürütülmektedir. Bu kapsamda olmak üzere Başkanlıklardan katılan ilgili personellerle birlikte Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Kurumun misyonu, misyonun gerçekleşmesini sağlamak üzere tüm birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak belirlenmiş, tüm birimlere duyurularak personelin bilgilendirilmesi sağlanmıştır. İş akış süreçleri oluşturulmuş, yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak yapılmış ve ilgililere bildirilmiştir.

İş akış süreçleri ve yetki devirlerine ilişkin esaslar belirlenirken görevler ayrılığı ilkesine uyulmuştur. İdarede Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri konusunda ve diğer alanlarda eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde dikkate alınması gereken hassas görevlerin neler olduğu belirlenmiş, her düzeydeki yöneticilere verilen görevlerin sonucunu izlemeye yönelik mekanizmaların da oluşturulduğu görülmüştür.

Risk Değerlendirme

Kurumun bağlı olduğu Bakanlık düzeyinde stratejik plan, paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış, idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Stratejik plan hazırlanırken riskler değerlendirilmiş ve plan içerisinde yer verilmiştir. Misyon, vizyon, stratejik amaç, performans hedef ve faaliyetlerinin gerçekleşmesini engelleyecek riskler kurum personelinin katkılarıyla belirlenmiş, olası etkileri hesaplanmış ve alınacak önlemler, sorumluları açıklanmıştır.

Kontrol Faaliyetleri

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. Yetki devirleri mevzuatına uygun yapılmış, görevler ayrılığı prensibine uyulmuştur.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak bir ön mali kontrol sistemi kurulmamıştır.

Kurumda faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri için farklı personel belirlenmesinin mümkün olmaması durumunda karşılaşılabilecek risklerin azaltılmasına yönelik olarak birim amirleri tarafından gerekli tedbirler alınmaktadır.

İçişleri Bakanlığının birimi olan kurumda Bakanlıktan ayrı olarak bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Ancak gerekli olan bilgileri, raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sağlayacak şekilde bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

Bilgi ve iletişim

Bilgi ve iletişim, raporlama, kayıt ve dosyalama sistemi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak; Bakanlık, İdareyi de kapsayacak şekilde, hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren performans programlarını web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklamaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna duyurulmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, Kurumda ayrı olarak bulunmasa da ilgili Bakanlıkta üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. E-içişleri programı ile ihtiyaç duyulan raporlar üretilmekte, analizler yapılmaktadır.

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır. EBYS sisteminin, gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı, elektronik ortamdaki dahil olmak üzere idare içi

haberleşmeyi kapsadığı, bu anlamda sistemin yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir durumda olduğu anlaşılmaktadır.

Başkanlığın iş ve işlemlerinin denetimi, diğer kurumlardan görevlendirilen personel tarafından her yıl yapılarak sonuçları üst yöneticiye raporlanmaktadır.

İzleme

Bu kapsamda iç kontrol faaliyetleri uygun şekilde belirlenen araçlar ile izlenir ve belirli aralıklarla değerlendirmeler yapılır. Söz konusu değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

Kurumda, iç kontrolün değerlendirilmesi ve iç denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak çalışmalar da yapılmıştır. Kurumun bağlı olduğu Bakanlık düzeyinde İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İç kontrol sistemi, idarenin tüm birimlerince yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlama yapılmaktadır. Oluşturulan iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmiştir.

Kurumda iç denetçi ataması yapılmamıştır. Ancak Kurum periyodik olarak İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Bunun yanı sıra kurumda etkili bir ön mali kontrol birimi oluşturulmuş olup faaliyetini sürdürmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” 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 DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Açılış Yevmiyesinin Hesap Bazında Borç ve Alacak Tutarı İçermesi

2024 yılı açılış yevmiyesi kayıtlarında yer alan hesapların bazılarında, aynı anda hem borç hem de alacak kaydı olduğu görülmüştür.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Muhasebe ve raporlama işlemleri" başlıklı 15'inci maddesinde, Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre yevmiye sisteminin işleyişi, dönem başı işlemleri ile dönem sonu işlemlerinin nasıl yapılacağı anılan Yönetmelik'te açıkça düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinde; kesin mizanın düzenlenmesini takiben, dönem sonunda son yevmiye olarak borç ve alacak bakiyesi veren hesapların kapatılmasını sağlamak için kesin mizanda borç bakiyesi veren hesaplar alacak kaydı yapılarak, alacak bakiyesi veren hesaplar ise borç kaydı yapılarak muhasebe döneminin kapatılacağı, "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin beşinci fıkrasında; mali yılın başında, bir önceki hesap döneminden devreden hesaplar için açılış bilançosu düzenleneceği, açılış bilançosuna dayanılarak açılış yevmiyesinin kayıtlarını sağlamak üzere bilançodaki tutarların düzenlenecek "1" yevmiye numaralı "muhasebe işlem fişiyle" ilgili hesaplara borç ve alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, gerek muhasebe tekniğine uygun olmaması gerekse yasal mevzuatta öngörülmemesine rağmen, açılış kaydına ilişkin "1" numaralı yevmiyede hesapların bazılarında aynı anda hem borç hem de alacak kaydı olduğu, aktif karakterli 102 Bankalar Hesabı, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabı pasif; pasif karakterli 500 Net Değer Hesabının ise aktif karakterli olarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, mali işlemlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi adına teknik ve bilişim altyapısının iyileştirilmesi ile ilgili sistemsel değerlendirmelerin yapılması için İçişleri Bakanlığı'na yazı yazılarak durumun bildirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mali işlemlerinin sağlıklı, güvenilir ve gerçek mahiyetlerine uygun olarak muhasebeleştirilebilmesi, açılış ve kapanış kayıtlarının hem borç hem de alacak tutarları içermesinin önüne geçilebilmesi için, muhasebe bilişim sistemi kapsamında alınacak önlemlerin uygulamaya konulması gerekmektedir.

BULGU 2: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdare tarafından diğer kamu kurumlarına tahsis edilen ve diğer kamu kurumları tarafından İdareye tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

30.12.2016 tarih ve 29934 sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Muhasebe ve raporlama işlemleri" başlıklı 15. maddesinde; Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemlerinin, 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 yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Başkanlıkların, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan hesap planı ve bu hesap planına göre oluşturulan detaylı hesap planını kullanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'üncü 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, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 41 sıra no.lu Tebliği yayımlanmış ve yardımcı hesaplar belirlenerek merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planına eklenmiştir. Tebliğ'e göre taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500 Net Değer Hesabına borç, ilgisine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir. Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler” başlıklı 7’nci maddesi uyarınca; tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması ve bu kapsamdaki muhasebe kayıtlarının tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Tahsisli taşınmazlara ilişkin bilginin muhasebe kayıtlarında yer alması, İdarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki mali yükümlülükleri açısından da önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede, İdarece tahsisli kullanılan 10 adet ve başka idarelere tahsis edilen 29 adet taşınmaz bulunduğu, İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmadığından İdarenin bilançosunda görünmediği; İdarenin başka kurumlara tahsisli olarak kullandığı taşınmazların ise tahsis kaydı yapılmadığından, idare tarafından kullanılmadığı halde hala bilançoda İdarenin kullanımında gibi görüldüğü tespit edilmiştir.

İdare cevabında, başka idarelere tahsis edilen 29 adet taşınmaz ile tahsisli kullanılan 10 adet taşınmazla ilgili gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmış olduğunu belirtmiştir. Ancak geçmiş yılı mali tablolarına etkisi olmadığından 2024 yılı mali tabloları halen hatalı gözükmektedir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından tahsise konu edilen taşınmazlara yönelik muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle mali rapor ve tablolarda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu ve 500 Net Değer Hesabı doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 3: Aboneliklere İlişkin Verilen Güvence Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdare tarafından elektrik, su ve doğalgaz aboneliklerine ilişkin olarak çeşitli kuruluşlara verilen güvence bedelleri için 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

30.12.2016 tarih ve 29934 sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Muhasebe ve raporlama işlemleri” başlıklı 15’inci maddesinde; Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemlerinin, 03/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve

27/05/2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin ilgili hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 168’inci maddesinde; verilen depozito ve teminatlar hesabının, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin taşınmazlarına ilişkin elektrik, su ve doğalgaz abonesi olduğu ancak bu aboneliklere ilişkin İdare tarafından verilen güvence bedellerinin ne kısa dönemli ne de uzun dönemli herhangi bir hesapta takip edilmediği tespit edilmiştir.

İdare cevabında, elektrik, su ve doğalgaz aboneliklerine ait verilen güvence bedellerine ilişkin kayıtların tamamlanması için ilgili kurumlardan bilgilerin istenilmiş olduğunu belirtmiştir.

Sonuç olarak, 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının hatalı görünmesine sebebiyet verilmiştir. İdarenin bir hizmetten yararlanabilmesi için vermiş olduğu ve daha sonra iade alacağı güvence bedelleri için verilen uzun dönemli teminatların 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlemesi gerekmektedir.

BULGU 4: Peşin Ödenen Kira Bedellerinde Dönem Ayırıcı Hesapların Kullanılmaması

İdarenin kiraladığı taşınmazların kira bedellerini üçer aylık dönemler itibariyle peşin ödediği ve ödeme tarihi itibariyle tamamını dönem ayırıcı hesap kullanmadan doğrudan giderleştirdiği görülmüştür.

30.12.2016 tarih ve 29934 sayılı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Muhasebe ve raporlama işlemleri” başlıklı 15’inci maddesinde; Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemlerinin, 03/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27/05/2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 144'üncü maddesinde; 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, Yönetmelik'in 217'nci maddesinde; 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının, dönem içinde ödenen ancak gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan giderlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 219'uncu maddesine göre; peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630 Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba borç; ödenen tutarın tamamı 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi, ayrıca bu hesapta kayıtlı tutarlardan takip eden dönemde gider hesaplarına yansıtılması gerekenler, dönem sonunda bu hesaba alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bir yıllığına kiralandan taşınmazların üçer aylık kira bedellerinin sözleşmesi gereği peşin ödendiği; ödenen tutarın tamamının ödeme tarihi itibarıyla 630 Giderler Hesabına kaydedildiği ve dönem ayırıcı hesapların hiç kullanılmadığı tespit edilmiştir. Halbuki, yalnızca ilgili aydaki kira bedeli 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi, sonraki aylar için ödenmiş olan kira bedeli yılı hesap döneminde ise 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına, sonraki hesap döneminde ise 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına kaydedilmesi gerekirdi.

Kamu İdaresi cevabında, YİKOB tarafından kira sözleşmeleri gereğince peşin ödenen kira bedellerinin ilgisine göre 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına veya 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına kaydedileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ödenen kira bedellerinin Yönetmelik hükümlerinde belirtildiği üzere dönem ayırıcı hesaplar kullanılarak kaydedilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması

İdarenin ilgili mevzuat hükümlerince tutmakla yükümlü bulunduğu duran varlıklar amortisman defterinin tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde; bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir. Yönetmelik'in 491'inci maddesinde ise; idarelerce tutulacak defterler arasında duran varlıklar amortisman defterinin olduğu ve bu deftere nasıl kayıt yapılacağı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Bununla beraber 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarını düzenleyen Muhasebat Genel Müdürlüğünün 47 Sıra no.lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde; amortisman ve tükenme payı süresinin, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Tebliğ'in 9'uncu maddesinde; amortisman tabi her bir varlığın duran varlıklar amortisman defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, kurumun 2024 yılı hesap döneminde duran varlıklar amortisman defterinin bulunmadığı, amortisman defterinin bulunmaması nedeniyle de amortisman tutarların takibinin ve kontrolünün yapılmasında güçlük yaşandığı görülmüştür. Ayrıca dönem sonunda Kamu Hesapları Bilgi Sistemine mali verilerin yüklenmesi sırasında amortismanların sistem üzerinden değil sistem dışında elle hesaplandığı ve verilerin bu şekilde sisteme girildiği görülmüştür. Söz konusu amortisman hesaplarının sistem dışında elle yapılması amortismanların takibini ve hesap hataları yapılma riskini arttırmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, mali işlemlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi adına teknik ve bilişim altyapısının iyileştirilmesi ile ilgili sistemsel değerlendirmelerin yapılması için İçişleri Bakanlığı'na yazı yazılarak durumun bildirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının ve ilgili maddi duran varlık hesaplarının tam ve güvenilir bilgi vermesi açısından duran varlıklar amortisman defterinin tutulması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kurum mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bir kısmının mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmadığı ve ilgili taşınmazların cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki idarelerin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esaslar Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te düzenlenmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde “cins tashihi” ifadesi “binalar, arazi ve arsalar ile yeraltı ve yerüstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi” şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde ise; kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve idarelerin cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri gerçekleştireceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin mülkiyetinde ve kullanımında bulunan 16 adet taşınmazını Yönetmelik hükmünde belirtildiği şekilde fiili kullanım durumuna göre kayıt yaptığı ancak mevcut kullanım şekli dikkate alınarak cins tashihleri değişikliği için gerekli işlemleri yapmadığı tespit edilmiştir.

İdare cevabında, cins tashihi işlemlerinden bazılarının fiili imansızlık nedeniyle yapılamadığı; bazılarının açılan dava sonucunda, bazılarının ise gerekli yazışmalar sonucunda yapılacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını sağlamak için Kuruma ait taşınmazların cins tashihleri yapılarak, maddi duran varlıklara ilişkin kayıtların düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Temsil Giderlerinin Konu, Kapsam ve Miktarının Tayin ve Tespitini Gösteren Belgenin Bulunmaması

İdare tarafından ödenen temsil giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayin ve tespiti konusunda makam sahibinin takdirini gösteren belgenin bulunmadığı görülmüştür.

07.07.2014 tarihli Bakan Onayı ile yürürlüğe konulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca Yapılacak Temsil, Tören, Ödüllendirme, Tanıtım ve Protokol Hizmetleri Giderlerine Dair Usul ve Esaslar'ın "Çeşitli Hükümler" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Bu Usul ve Esaslar kapsamında belirlenen temsil, tören, ödüllendirme, tanıtım ve protokol hizmetlerine ilişkin giderlerin konu, kapsam ve miktarı, organizasyonlara katılacak personel ile davet edileceklerin tayin ve tespiti Vali ve Kaymakamların takdirine tabidir." denilmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde göre "Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek" Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının(YİKOB) görevleri arasında yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 11'inci maddesine göre "Temsil ve ağırlama, tören, protokol ve ödüllendirme giderlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek", İdari ve Mali İşler Müdürlüğünün görevleri arasında yer almaktadır.

Diğer taraftan Analitik Bütçe Sınıflandırmasının "03.06 Temsil ve Tanıtma Giderleri" başlıklı bölümünde temsil, tanıtma ve ağırlama giderlerinin hangi konuları içerdiği ve "makam sahibi veya yetkili kıldığı amirlerin takdiri esas olmak üzere" temsil ve ağırlamanın gerektirdiği giderlerin yapılabileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümlerden, temsil hizmetlerini yürütmenin YİKOB'un görevleri arasında olduğu, temsil giderlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütme görevinin İdari ve Mali İşler Müdürlüğüne verildiği, temsil hizmetlerine ilişkin giderlerin konu, kapsam ve miktarının tayin ve tespiti konusunda takdirin ise makam sahibi olan vali tarafından kullanılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, temsil giderleri kaleminden yapılacak harcamalarda iş ve işlemleri İdari ve Mali İşler Müdürlüğünün yürüttüğü ancak kullanılacak temsil giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayin ve tespiti konusunda makam sahibi olan valinin takdirini diğer bir

deyişle onayını gösteren herhangi bir belge bulunmadığı, özel kalem müdürlüğü tarafından temsil giderlerine ilişkin takdir yetkisinin kullanılması suretiyle temsil giderlerinin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, YİKOB tarafından yapılacak temsil giderleri harcamalarında, valiliği temsile yetkili olan valinin takdirini gösteren belgenin harcama evrakına ekleneceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, YİKOB bütçesinde yer alan temsil giderlerinin kullanımı konusunda yetkili makam validir. Temsil giderleri bütçesinden yapılacak harcamalarda valiliği temsile yetkili olan valinin onayını diğer bir deyişle takdirini gösteren belgenin yapılacak harcama evrakına eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Kültür Varlıkları Katkı Payları Tahakkuk İşlemleri ve Muhasebe Kayıtlarının Tam ve Doğru Olarak Yapılmaması

Belediyelerce taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil edilen tutarların İdareye bildirilmesi sonrası yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve bu payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarda izlendiği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre belediyelerin ve il özel idarelerin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca mükellefler adına tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde ayrıca taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tahakkuk ettirilmektedir. Yine aynı Kanun uyarınca, belediyece taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahakkuk ettirilen bu tutarlardan tahsil olunanların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

6360 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde, 2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevlerin, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) tarafından kullanılacağı ve yürütüleceği düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının Seri No: 2016/3 Tahsilat İç Genelgesi'nde YİKOB'ların tüzel kişiliği haiz özel bütçeli kuruluş oldukları gerekçesiyle, belediyeler tarafından tahsil edildiği halde süresi içinde YİKOB'a aktarılmayan kültür varlıkları

katkı paylarının 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilerek YİKOB bütçesine bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Belirtilen düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, taşınmaz kültür varlıkları katkı paylarına ilişkin tüm hak ve yetkilerin büyükşehir belediyesi bulunan illerde YİKOB'lara verildiği görülmektedir. Dolayısıyla taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının, genel bütçenin dışında özel bütçeli kamu tüzel kişisi olarak YİKOB tarafından takip ve tahsil edilmesi ve kendi bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Kültür varlıkları payının takip ve tahsil işlemleri ile gelir kayıtlarının nasıl yapılacağı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 87'nci ve "Hesabın işleyişi" başlıklı 88'inci maddelerinde 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri açıklanmıştır.

Buna göre gelirler belediyeler tarafından bildirildiğinde, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak; tahakkuk eden gelirler tahsil edildiğinde ise 102 Banka Hesabına borç, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına alacak; diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmeleri, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı tutarlardan mali yıl sonuna kadar tahsil edilemeyen tutarların ise 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına devredilmesi gerekmektedir.

Ayrıca bazı alacakların yeniden yapılandırılmasına ilişkin 6736 sayılı Kanun gereği tahsil edilmemiş kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payları yapılandırıldığından bu payların vadesine göre 122 veya 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekir.

Ancak, uygulamada belediyelerce katkı payı olarak tahsil edilen tutarların İdareye bildirilmesi sonrasında herhangi bir muhasebe kaydı yapılmamakta, paylardan nakden gönderilen tutarlar 102 Banka Hesabına borç ve 333 Emanetler Hesabına alacak kaydedilmektedir. Kültür varlıkları ile ilgili projeler Vali tarafından onaylandığında da proje tutarı kadar kültür varlıkları payı 333 Emanetler Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak ve 805 Bütçe Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmektedir. Kültür varlıkları hakediş bedelleri ödendiğinde ise hakediş tutarı 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile 830 Bütçe Giderleri Hesabına kaydedilmektedir.

Dolayısıyla katkı payı tahakkuk kayıtları yapılmadığı için 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı, süresinde tahsil edilemeyen katkı payı alacakları muhasebe kayıtlarında yer almadığı

için 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı, yapılandırma kanunu kapsamında yapılandırılmış ve tahsilatı devam eden alacaklar muhasebe kayıtlarında yer almadığı için 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı İdarenin mali tablolarında olması gereken tutardan eksik bakiye vermektedir. Ayrıca tahsil edilen tutarların 333 Emanetler Hesabına kaydedilmesi nedeniyle de ilgili emanet hesabı olması gereken tutardan fazla bakiye vermektedir.

Kamu İdaresi cevabında, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3'üncü maddesindeki "...toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır." hükmü gereği yasal düzenleme yapıncaya kadar bu tutarların emanet hesaplarda izlenmesinin uygun olacağının değerlendirildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen hüküm ve açıklamalar gereği taşınmaz kültür varlıkları katkı payı tutarlarının tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereği belediyelerce İdareye bildirilmesi sonrası tahakkuk kayıtlarının yapılması, katkı payı alacaklarının vadesi ile türüne göre ilgili alacak hesaplarında izlenmesi ve alacakların tahsilinde Emanetler Hesabı yerine Gelir Hesaplarının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 5: Avans Verme İşlemlerinin Amacı Dışında Mal ve Hizmet Alımlarında Kullanılması

İdarenin bazı işlemlerinde avans verilmesini gerektiren şartlar oluşmadığı halde yapılan alımlar için avans verilerek ödeme gerçekleştirildiği, bu harcamalarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

30.12.2016 tarihli ve 29934 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yönetmelikte Hüküm Bulunmayan Hususlar" başlıklı 19'uncu maddesinde; bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön Ödeme" başlıklı 35'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi

açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının merkezi yönetim bütçe kanununda gösterileceği hükmü yer almaktadır.

Ön Ödeme Usul ve Esaslarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü 55 Sıra numaralı Genel Tebliği'nin 3'üncü maddesinde; ön ödemenin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme olduğu belirtilerek, ön ödeme yapılabilmesi için; ilgili kanununda öngörülmüş olması, ön ödeme yapılacak giderin, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olması, ilgili bütçe tertibinde ön ödeme karşılığı yeterli ödeneğin harcama biriminde mevcut olması ve bu ödeneğin, ön ödemenin mahsubu yapılan kadar saklı tutulması ve Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarca yayımlanan tasarruf tedbirleri ve uygulama talimatlarında belirtilen hususlara uyulması gerektiği, ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması sebebiyle ön ödeme yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması, mal alındığının veya hizmetin gerçekleştirildiğinin ihale mevzuatına uygun olarak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması nedeniyle harcamaların avans verilmek suretiyle gerçekleştirilmesinin idarenin ihale mevzuatı hükümlerine tabi olmadığı anlamına gelmediği görülmektedir. Ön ödeme sadece, gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmesinden sonra yapılacak ödemeleri öne çekmekte ve bu belgeler düzenlenmeden ödeme yapılmasına imkân tanımaktadır. Dolayısıyla bu alım yöntemi ihale türlerinden biri değildir. Kaldı ki böyle bir durumdan bahsedebilmek için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda bu hususa yer verilmesi gerekirdi. Giderin ilgili kanunlarda öngörülmüş olması, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi ve zorunlu bir gider olması durumunda ön ödeme yoluyla ödeme gerçekleştirilebileceği, ancak ihtiyacın giderilmemesi durumunda kamu hizmetinin aksaması halinde bir giderin ivedi ve zorunlu olarak değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde gerçekleştirilen bazı giderlerin (muhtelif mal ve malzeme alımı, elektrik ve hırdavat malzemesi alımı, yangın tüplerinin dolumu vb.) gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olmadığı halde avans şeklinde ödeme ile karşılandığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, YİKOB bünyesinde hizmet vermekte olan 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nün can ve mal kaybını en aza indirme, kamu güvenliği ve koordinasyon

sağlama açısından kritik bir rolü olduğu bu nedenle kamu hizmetinin aksatılmaması adına bazı giderlerin avans kullanmak suretiyle yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü'nce yapılan tüm mal ve hizmet alımları ivedi veya zorunlu giderler kapsamında değerlendirilemeyeceği gibi bulgumuza konu edilen avans kullanımlarının bir bölümü de YİKOB bünyesinde hizmet veren diğer müdürlükler tarafından gerçekleştirilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından avans uygulamasının mevzuatta belirtilen usullere uygun hale getirilerek yalnızca gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için kullanımının sağlanması ve diğer alımların ihale mevzuatı çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İdarenin Elinde Uygulama Projesi Mevcut Olmadığı Halde Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme İmzalanması

Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılan büyük onarım işlerinin ayrım gözetmeksizin tümünün İdarenin elinde uygulama projesi niteliğine uymayan projeler bulunduğu halde Kanun'un 62'nci maddesinin (c) bendine aykırı olarak anahtar teslimi götürü bedel üzerinden sözleşmeye bağlandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu'nun 6'ncı maddesinde; yapım işlerinde uygulama projelerine istinaden işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenmesi, ön-kesin projelere dayalı yapım işlerinde ise birim fiyat sözleşme türünün esas alınması hükmüne yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (c) bendinde uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınarak ihale yapılması mecburiyeti olduğu belirtilmiştir. Uygulama projesinin tanımı ise aynı Kanun'un 4'üncü maddesinde bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının gösterildiği proje şeklinde açıklanmıştır. Şu hâlde, ihale sonucunda anahtar teslimi götürü bedel sözleşme düzenleyebilmek için mutlaka uygulama projesinin mevcut olması gerekmektedir. Dolayısıyla nitelik olarak uygulama projesi şartlarını taşımayan projelerle, kesin proje üzerinden ihaleye çıkılarak birim fiyat sözleşme türünün esas alınması mevzuata uygun olacaktır.

Ön-kesin proje işin bütün yönlerini açıklayabilecek mahiyette değildir. Zira bu projelerde uygulama aşamasında önceden bilinmeyen birçok unsur gündeme gelecek ve sözleşme bedelini etkileyecektir. Bütün bu öngörülemeyen unsurlar risk faktörü olabilecektir.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme türü uygulanan bir ihalede, istekli işin tamamı için tek bir fiyat teklif etmekte ve bu fiyatla ihale konusu yapım işini uygulama projesine göre inşa etmeyi taahhüt etmektedir. Yüklenicinin ihaleden önce zemin yapısından ulaşım imkanlarına kadar bütün teknik ayrıntıları incelemek suretiyle teklifini yaptığı kabul edilmektedir.

Nitekim, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (c) bendinin ilk halinde katı bir durum sergilenerek neredeyse bütün yapım işleri için anahtar teslimi götürü bedel sözleşme türünün uygulanması mecburiyeti konulmuşken, bunun mahzurlu olduğu görülerek, 18.04.2007 tarih ve 5625 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle buna bazı istisnalar getirilmiştir. Kural olarak, ihaleye çıkılmadan önce bütün yapım işlerinde tatbikat projelerinin hazırlanması zorunluluğu getirilmişken bundan her türlü onarım işleri ile imalat aşamasında arazi ve zemin etüdü gerektiren bir kısım yapım işleri ayrı tutulmuştur. Dolayısıyla her türlü onarım işleri ile imalat aşamasında arazi ve zemin etüdü gerektiren bir kısım yapım işleri kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihaleye çıkılabilecektir.

Yapılan incelemede, onarım işleri ihalelerinde uygulama projesi varmışçasına ihaleye çıkılarak götürü bedel sözleşme düzenlendiği ve bu işlemin sonucu olarak idarenin ciddi risk içinde bırakıldığı görülmüştür. Örneğin; Gazi Ortaokulu Onarım İş'i'nde 2 kez mukayese yapılarak iş artışına gidilmiş onlarca iş kaleminin yeni birim fiyatı tespit edilmek zorunda kalınmıştır. İşin devamı sırasında tespit edilmiş olan yeni birim fiyatların ise rekabetin olmadığı bir ortamda uygulandığının dikkate alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlığı'nın kendi büyük onarım işlerini kesin projeye dayalı olarak ihale ettiğini ancak Adana İl Milli Eğitim Müdürlüğü yapım onarım işlerinin aralarında imzalanan protokol çerçevesinde Müdürlükçe ihale edildiği ifade edilmiştir.

Adana İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlığı arasında imzalanan protokol uyarınca yapım onarım ihale işlemleri ilgili Müdürlükçe yürütülmektedir. Ancak Milli Eğitim Bakanlığının bütçesinden İdare bütçesine ödenek aktarılmaktadır. Ödeme Emri Belgesinde harcama yetkisi YİKOB Yatırım İzlem Müdürlüğüne kullanılmaktadır. Dolayısıyla YİKOB giderin gerçekleştirilmesi sürecine katılmaktadır. YİKOB tarafından İl Milli Eğitim Müdürlüğüne bulgu gönderilmek suretiyle yapım onarım ihalelerinin mevzuata uygun şekilde yapılması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (c) bendinde tatbikat projelerine dayalı anahtar teslimi götürü bedel sözleşme türünün uygulanması esas kural olarak belirlenmiş olup onarım işlerinde kesin proje ile ihale yapılması istisnai olarak öngörülmüşken, bu ayırım gözetilmeksizin bütün yapım işlerinde tatbikat projesi niteliği bulunmayan projelerle anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 7: Zorunlu Olmayan Proje Değişikliği Yapılması

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre açık ihale usulü ile ihalesi yapılan muhtelif okul yapım işlerinde, proje değişikliği yapılmaksızın yapının hizmete girmesine engel bir husus olmadığı halde uygulama projesi üzerinde imalat değişikliği yapılarak iş artışına gidildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu'nun 6'ncı maddesinde; yapım işlerinde uygulama projelerine istinaden işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden Anahtar Teslimi Götürü Bedel sözleşme düzenlenmesi hükmüne yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (c) bendinde yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projesi yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı belirtilmiştir. Uygulama projesinin tanımı ise aynı Kanunun 4'üncü maddesinde bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının gösterildiği proje şeklinde açıklanmıştır. Dolayısıyla ihale sonucunda anahtar teslimi götürü bedel sözleşme düzenleyebilmek için mutlaka uygulama projesinin mevcut olması gerekmektedir. Bu yüzden uygulama projesi olmadan götürü bedel sözleşme imzalanması her iki taraf için ciddi derecede uyumsuzluk potansiyeli taşımaktadır.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme türü uygulanan bir ihalede, istekli işin tamamı için tek bir fiyat teklif etmekte ve bu fiyatla ihale konusu yapım işini uygulama projesine göre inşa etmeyi taahhüt etmektedir. Yüklenicinin ihaleden önce zemin yapısından ulaşım imkanlarına kadar bütün teknik ayrıntıları incelemek suretiyle teklifini yaptığı kabul edilmektedir.

İhale dokümanı eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 12'nci maddesinin dördüncü fıkrasında, idarenin sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya

yetkili olduğu ve uygulama projelerindeki değişikliklerin ilk projeye göre hazırlanmış malzemenin terk edilmesini veya değiştirilmesini veya başka yerde kullanılmasını gerektirmesi halinde fazla olan işçilik ve giderlerinin yükleniciye ödeneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, açık ihale usulüyle ihalesi yapıp anahtar teslimi götürü bedel üzerinden sözleşmeye bağlanan muhtelif okul yapım işlerinde idarece iş artış onayı ile sözleşmeye esas projede yer alan saha beton türleri ile döşeme imalatlarından vazgeçildiği bunların yerine başka beton ve döşeme imalatlarının yapılmasına karar verildiği tespit edilmiştir.

İdarece yapımı sürdürülen bir çok yapım işinde, örnek olarak 15.390.1004 pozlu “30*30 veya 33*33 anma ebatlarında her türlü renk, desen yüzey özelliğinde 1. kalite mat sırsız seramik karo döşeme kaplama yapılması” imalatından vazgeçilmiş, bunun yerine 15.400.1003 pozlu “Mermer agregalı terroza karo ile iç mekân döşeme kaplama yapılması” imalatı yapılmıştır.

Görüleceği üzere, proje değişikliği yapılan imalat kalemleri eserin hizmete girmesine engel olacak nitelikteki imalatlar değildir. Başka bir deyişle, bu imalat değişikliğine gidilmeden projede yer alan imalatlar uygulanmış olsa da eserin hizmete girmesi mümkün olacaktı.

Kamu idaresi cevabında özetle, projelerin uygulama aşamasında bazı değişiklikler yapılması gerektiği belirtilerek Adana’nın deprem bölgesinde olması nedeniyle malzeme temininde problemler yaşandığı dolayısıyla tedarik edilebilen ürünlerin seçilmiş olduğu ve imalat değişikliğine gidildiği belirtilmiştir. İlerleyen süreçte ihale edilecek projelerde, imalat değişikliğine gidilerek iş kalemlerinde iş artışa sebebiyet verilmemesi için azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Bölgede meydana gelen depremle inşaat malzemelerinin yüklenici tarafından tedarik edilememesinin sözleşme hukuku açısından doğrudan ilgili olmadığı değerlendirilmektedir. Deprem bölgesinde bulunamayan inşaat malzemeleri başka yerlerde bulunmaktadır. Kaldı ki, malzemelerin İlde bulunamadığına ilişkin kanıtlayıcı belge de sunulmamıştır.

Vazgeçilen “Seramik karo döşeme kaplama yapılması” 2024 yılı imalat bedeli 541,34 lira iken bunun yerine konulan “Mermer agregalı terroza karo yapılması” imalat bedeli 1.026,61 liradır. Zorunluluk olmadığı halde sözleşme kapsamında olmayan daha pahalı imalatın yaptırıldığı açıktır. Bulgu da belirtilen konu idarenin yürüttüğü birçok yapım işinde ve bu yapım işlerinin birçok imalat kaleminde yaygın olarak uygulanmaktadır.

Sonuç olarak, sözleşme eki projelerde yapılacak değişikliklerin yapının hizmete girmesine doğrudan engel nitelikteki imalatlardan olması gerekmekte olup aksi takdirde proje bütünlüğünün bozulacağı ve ihalede saydamlığın etkileneceği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Mal Miktarı Belli Olmadığı Halde Muayene ve Kabulün Yapılması

Kamu İdaresince jeneratörler için doğrudan temin ile akaryakıt alımı'nda sözleşmeye göre depolara yapılan teslimatların tartılarak veya ölçülerek mal miktarı tespit edildikten sonra kabulünün yapılması gerekmekte iken malın herhangi bir ölçümü yapılmadan muayene ve kabul işleminin yapıldığı görülmüştür.

İlçe kaymakamlıkları akaryakıt alımları sözleşmelere bağlamaktadırlar. Bu sözleşmelerde jeneratörler için gelen yakıtın depoya teslimatlarının belli kurallara bağlanmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu sözleşmelerde hüküm bulunmayan hallerde 4734 ve 4735 sayılı Kanunların geçerli olacağı belirtildiği için mal kabul işlemlerin Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir. Anılan Yönetmelik'in 11'inci maddesinde muayene ve kabul komisyonu tarafından muayene işlemlerine başlanabilmesi için yüklenicinin malı ihale dokümanına uygun şekilde idareye teslim etmesinden itibaren en geç beş işgünü içinde idarece muayene ve kabul işlemlerine başlanacağı belirtilmiştir.

Belirtilen hükümlerden, muayene işlemlerine başlanılmadan önce sipariş üzerine gelen malın tartımının tamamlanarak muayeneye hazır hale getirilmesi gerekmektedir. Aksi halde sözleşmeye aykırı mal teslimi söz konusu olduğundan muayene işlemine başlanılamayacaktır.

Yapılan incelemede, sliplerle depolara mal teslimi yapıldığı dolayısıyla İdarece herhangi bir ölçüm yapılmadan malın teslim alındığı ve muayene işleminin de uzun bir süre geçtikten sonra yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Kaymakamlıklarca talep edilen akaryakıt dolum sonrasında slip ile muayene ve kabul komisyon raporuna dayanılarak giderlerin tahakkuka bağlandığı, sonrasında Kaymakamlıklarca talep edilen akaryakıt dolum öncesi ve sonrasında tankerin jeneratöre akaryakıt dolumu yaptığına dair fotoğrafları, her dolum için firma ve kaymakamlık arasında düzenlenen doluma dair tutanak ödeme sürecine eklendiği belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare cevabında hem akaryakıtın depoya tesliminde slip ve muayene ve kabul komisyon raporu ile ödeme yapıldığı hem de ödeme sürecinde depoya boşaltma sırasında fotoğraflar ile tutanak tutulduğu ifade edilmiş ise de akaryakıt teslimatlarının bu şekilde yürütüldüğüne ilişkin herhangi bir belge bulunmamaktadır.

496 numaralı Ödeme Emri Belgesi ile Ceyhan Kaymakamlığına 592 litre, 1643 Ödeme Emri Belgesi ile Karataş Kaymakamlığına 481 litre ve 1976 Ödeme Emri Belgesi ile İmamoğlu Kaymakamlığına 3500 litre motorin slipler ve uzun süre geçtikten sonra düzenlenen muayene ve kabul tutanakları ile ödemesi yapılmıştır. Malın İdare depolarına ölçümlenerek döküldüğüne ilişkin herhangi bir belge ödeme belgelerine eklenmemiştir.

Sonuç olarak, muayene işlemlerine başlanılmadan önce, mevzuat hükümleri uyarınca malın ölçümlemesi yapıldıktan sonra muayene işleminin yapılması, aksi halde ölçümü yapılmamış malın muayenesinin yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 9: Mal Alımının Açık İhale Usulü Yerine Pazarlık Usulü İle İhale Edilmesi

Kamu İdaresi tarafından Mobilya ve Mefruşat Alımı İşi'nin açık ihale usulü yerine Kanun'a aykırı olarak pazarlık usulü (21/b) ile ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin yapacağı ihalelerde saydamlığı, rekabeti ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımlarının kısımlara bölünemeyeceği ve açık ihale usulünün esas olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendinde doğal afetler, salgın hastalıklar, can ve mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması hallerinde pazarlık usulü ile ihale yapılmasına imkân verilmiştir.

İdareler can ve mal kaybına neden olacak ani ve beklenmeyen hallerde veya önceden düşünülemeyen ve tahmin edilemeyen olayların meydana gelmesi durumunda işlerini pazarlık usulü ile ihale edebileceklerdir.

Kanun'un 21/b maddesinde getirilen ihale usulü belli şartların ortaya çıkmasına bağlanmış bir usul olup idareye takdir hakkı vermek üzere getirilmemiştir. Kanun'da belirtilen şartlar oluştuğunda kullanılabilecek bir usul olarak öngörülmüştür.

Yapılan incelemede, mobilya ve mefruşat alımının Kanun'da belirtilen şartlar oluşmadığı halde sözleşme bedeli 12.736.628,00 TL olan 63 kalem mal alımı ile sözleşme bedeli 10.250.263,00 TL olan 188 kalem mal alımı şeklinde iki parçaya bölünmek suretiyle aynı yükleniciden pazarlık usulü ile alındığı tespit edilmiş olup can ve mal kaybına neden olabilecek etkenin ne olduğu, ani ve beklenilmeyen halin nasıl meydana geldiği anlaşılamamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, mobilya ve mefruşatların ivedilikle karşılanması gereken ihtiyaçlar çerçevesinde olduğu ve işin mahiyeti gereği açık ihale usulü yerine pazarlık usulü (21/b) ile ihale edilerek mal ve malzemelerin temin edildiği belirtilmiş olup bundan sonra 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesinde açıklanan şartlar oluşmadığı hallerde meri mevzuat hükümleri doğrultusunda açık ihale usulü uygulanacağı ifade edilmiştir.

İdare cevabında mobilya ve mefruşat alımının neden aciliyet oluşturduğu açıklanmamıştır. Alımın aciliyetini açıklayıcı kanıtlayıcı belge de sunulmamıştır.

Mobilya ve mefruşat alımı işi can ve mal kaybına neden olabilecek bir durum oluşturmayacağı gibi önceden tahmin edilemeyen olayların meydana gelmesi durumu da söz konusu değildir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesinde belirtilen şartlar oluşmadığı hallerde idarenin açık ihale usulü ile işlerini ihale etmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Bazı Konaklama Hizmet Alımlarında Katma Değer Vergisi Tevkifatı Yapılmaması

İdare tarafından yapılan bazı konaklama hizmet alımlarının ödemelerinde katma değer vergisi tevkifatı uygulanmadığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinde; Türkiye'de ticari faaliyet çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu,

"Mükellef" başlıklı 8'inci maddesinde; hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanların verginin mükellefi olduğu,

"Vergiyi doğuran olayın meydana gelmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde; hizmet ifası hallerinde hizmetin yapılması ile vergiyi doğuran olayın meydana geldiği,

“Vergi sorumlusu” başlıklı 9’uncu maddesinde; gerekli görülen diğer hallerde Maliye Bakanlığı’nın, vergi alacağının emniyet altına alınması amacıyla vergiye tabi işlemlere taraf olanları verginin ödenmesinden sorumlu tutabileceği belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği’nin “I-Mükellefiyet” bölümünde tevkifat yapmakla sorumlu tutulan alıcılar ve kısmi tevkifat uygulanacak hizmetler sayılmış olup kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan kamu kurum ve kuruluşlarının belirlenmiş alıcılar arasında olduğu belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ’de kısmi tevkifat uygulanacak hizmetlerin neler olduğu sırasıyla sayıldıktan sonra “2.1.3.2.13 Diğer Hizmetler” başlıklı bölümde kdv mükellefleri tarafından kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan kamu kurum ve kuruluşlarına ifa edilen ve Tebliğ’de özel olarak sayılmayan diğer bütün hizmet ifalarında söz konusu alıcılar tarafından 5/10 oranında kdv tevkifatı uygulanacağı açıklanmıştır.

Yukarıdaki hüküm ve açıklamalarda belirtildiği üzere, katma değer vergisi mükellefleri tarafından kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan kamu kurum ve kuruluşlarına ifa edilen diğer hizmetlerde, alıcı idare tarafından hizmetin bedeli ile birlikte satıcıya ödenecek olan katma değer vergisinin 5/10 oranında tevkif edilmesi ve vergilendirme dönemini takip eden ayda sorumlu sıfatıyla bağlı bulunulan vergi dairesine beyan edilip ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bazı konaklama hizmet alımları nedeniyle yapılan ödemelerde 5/10 oranında katma değer vergisi tevkifatı yapılması gerekirken tevkifat işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, YİKOB tarafından konaklama hizmet alımları karşılığı yapılan ödemelerde katma değer vergisi tevkifatı yapıp yapılmayacağı konusunda Adana Defterdarlığı’na görüş sorulduğu, gelen görüş cevabında YİKOB tarafından tevkifat uygulanması gerektiğinin belirtildiği ve konaklama hizmet alımları karşılığı yapılan ödemelerin tamamında katma değer vergisi tevkifatı uygulanmaya başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, konaklama hizmet alımları karşılığı yapılan ödemelerde tevkifat uygulanarak söz konusu işlemlerin Katma Değer Vergisi Uygulama Genel Tebliği’ne uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Uygun Olmayan Harcamalar Yapılması

İdarenin Tasarruf Tedbirleri konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi hükümlerine aykırı harcamalar yaptığı görülmüştür.

Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına ilişkin tedbirleri içeren genelge, yürürlükte olan 2021/14 sayılı Tasarruf Tedbirleri Konulu Genelge'yi yürürlükten kaldırarak 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Genelge'nin,

“Kapsam” başlıklı bölümünde; kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bütçeleri veya tasarruflarındaki diğer kaynaklardan yapacakları yurt içi ve yurt dışı harcamalarında genelgede yer alan tedbirlere uyması gerektiği,

“Temsil, Tören, Ağarlama ve Tanıtım Giderleri” başlıklı bölümünde; temsil ve ağarlama ödeneklerinin zorunlu haller dışında kullanılmayacağı, kamu kurum ve kuruluşlarınca kaynağına bakılmaksızın ajanda, plaket, hediye, eşantıyon ve benzeri malzemelerin alım, basım ve dağıtımının yapılmayacağı,

“Diğer Hususlar” başlıklı bölümünde; tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca Genelge'nin uygulanması ile ilgili gereken tedbirlerin alınacağı, her kademedeki yöneticinin tasarruf ilkelerinin uygulanmasından sorumlu olacağı ve genelge hükümlerinin il özel idarelerinde ve illerde valiler tarafından hassasiyetle izleneceği ve denetleneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen Genelge hükümlerinden İdarenin, Cumhurbaşkanlığınca çıkarılan tasarruf tedbirleri genelgesi hükümlerini uygulamakla yükümlü olduğu ve her kademedeki yöneticinin Genelge hükümlerinin uygulanması ile ilgili hususlarda sorumlu tutulacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 2024 yılı içerisinde tasarruf tedbirleri genelgesi hükümlerine aykırı olarak çeşitli hediyelikler temin edilmesi, çeyrek altın alınması, ajanda yaptırılması vb. harcamalar yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, yapılan harcamaların, ulusal ve uluslararası spor yarışmalarında ili temsilen kupa almış ve derece yapmış gençlere, Türkiye genelinde yapılan sınavlarda başarı gösteren öğrencilere, şehit yakını ve gazilerimize yapılan ziyaretler ile onların özel günlerinde takdim edilen hediyeleri kapsadığı, bundan sonraki süreçte ilgili genelge hükümlerine titizlikle uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının ilgili Genelge'de yer alan tasarruf tedbirlerine uyularak kullanılması her kamu kurumu ve kamu görevlisi için bir görev olarak değerlendirilmeli ve Genelge hükümlerine riayet edilmelidir.

BULGU 12: Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinde Muafiyet ve Koasürans Oranlarının Hatalı Uygulanması

Kurum tarafından gerçekleştirilen çeşitli yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olduğu; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu; bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kurum tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin bütün riskler sigorta poliçelerinde bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla(%5,%10,%20,%25) muafiyet oranı uygulandığı tespit edilmiştir.

Bütün riskler sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmiş olması yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakta ancak yüklenici tarafından bizzat karşılanması gereken kısmın artmasına sebebiyet vererek Kurumun karşılaşılabileceği riski yükseltmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, başkanlığımız tarafından ihale edilip sözleşmeye bağlanan ve devam etmekte olan yapım işlerine ilişkin bütün riskler sigorta poliçelerinde mevzuatta belirtilen muafiyet oranının uygulanması amacıyla zeyilname düzenlendiği, bundan sonraki süreçte sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde ise gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Ancak, kamu idaresi cevabı ile birlikte üç adet zeyilname örneği tarafımıza gönderilmiş olup devam etmekte olan bütün yapım işlerine ait bütün riskler sigorta poliçelerinin zeyilnameleri kanıtlayıcı belge olarak tarafımıza sunulmamıştır.

Sonuç olarak, istenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı, sigortalı, Kurum ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafların önüne geçmek adına yapım işlerine ait inşaat sigortalarında %2'den fazla muafiyet oranı belirlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ve 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların yıllık toplamının, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'de açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel ihale usulü olduğu ve bu temel usullerden biriyle alım yapılamadığı durumlarda diğer usul ve yöntemlerin kullanılabilmesi 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 düzenlemelere 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 ile 22'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendine göre yapacakları alımlara ilişkin bir sınır bulunmakta olup bu sınır da, yapılacak mal veya hizmet alımı ile yapım işi için ayrı ayrı olmak üzere, bu

işler için bütçelerine konulmuş ödeneklerin %10'udur. Anılan bent hükümleri uyarınca %10 sınırının idarece takip edilmesi ve bu sınırın aşılabacağı öngörülmesi halinde yukarıda belirtilen Tebliğ'de yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kuruluna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

İdarenin mal ve hizmet alımlarına ilişkin bütçesine konulan toplam ödenek tutarı sırasıyla 67.820.000,00 TL ve 29.660.000,00 TL olup bu ödenek tutarlarının %10'u sırasıyla 6.782.000,00 TL ve 2.966.000,00 TL'dir. İdarenin yapım işlerine ilişkin bütçesine konulan toplam ödenek tutarı 8.500.000,00 TL olup bu ödenek tutarının %10'u ise 850.000,00 TL'dir.

Yapılan incelemede yıl içinde 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ve 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcama toplamalarının sırasıyla 13.687.095,00 TL ve 6.038.187,00 TL olduğu; haliyle %10'luk limitin mal alımlarında 6.905.095,00(%101) TL, hizmet alımlarında 3.072.187,00(%103) TL aşıldığı, yapım işlerine ilişkin harcama toplamının 5.134.231,00 TL olduğu; haliyle %10'luk limitin yapım işlerinde 4.284.231,00(%504) TL aşıldığı ve mevzuat ile belirlenmiş olan %10'luk limitin aşımına neden olan harcamalar için ise Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir. Aşağıda bütçe ödenekleri ve yapılan harcamalara ilişkin tablo yer almaktadır.

Tablo 4: Bütçe Ödenekleri ve Harcama Tutarları Tablosu

Harcama Türü	Bütçeye Konulan Ödenek Tutarı (TL)	Bütçeye Konulan Ödenek'in %10'u (TL)	21/f ve 22/d Harcama Tutarları Toplamı (TL)	Bütçeye Konulan Ödenek'in %10'unu Aşan Kısım (TL)
Mal Alımları	67.820.000,00	6.782.000,00	13.687.095,00	6.905.095,00
Hizmet Alımları	29.660.000,00	2.966.000,00	6.038.187,00	3.072.187,00
Yapım İşleri	8.500.000,00	850.000,00	5.134.231,00	4.284.231,00

Kamu İdaresi cevabında, YİKOB tarafından gerçekleştirilecek mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde %10'luk limitin takibinin yapılmasına dikkat edileceği ve ilgili mevzuata göre gereken durumlarda Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmasına özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından 2024 yılı içerisinde, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ve 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, bütçeye bu amaçla

konulan ödeneklerin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve yukarıda belirtilen Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 14: Faturada Bulunması Gerekli Bilgilerde Eksiklik Olması

Faturada bulunması gerekli asgari bilgilerde eksiklik olması sebebiyle alınan malzemelerin kontrolünün yapılmasına imkân olmadığı görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 229'uncu maddesinde; fatura, satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye verilen ticari vesika olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Faturanın şekli" başlıklı 230'uncu maddesinde ise; "Faturada en az aşağıdaki bilgilerin bulunacağı belirtilmiştir. Buna göre faturada;

1-Faturanın düzenleme tarihi, seri ve sıra numarası;

2-Faturayı düzenleyenin adı, varsa ticaret unvanı, iş adresi, bağlı olduğu vergi dairesi ve hesap numarası;

3-Müşterinin adı, ticaret unvanı, adresi, varsa vergi dairesi ve hesap numarası;

4-Malın veya işin nevi, miktarı, fiyat ve tutarı;

5-Satılan malların teslim tarihi ve irsaliye numarası (Malın alıcıya teslim edilmek üzere satıcı tarafından taşındığı veya taşıtırıldığı hallerde satıcının, teslim edilen malın alıcı tarafından taşınması veya taşıtırılması halinde alıcının taşınan veya taşıtırılan mallar için sevk irsaliyesi düzenlemesi ve taşıtta bulundurulmasının şart olduğu düzenlenmiştir.)

Dolayısıyla faturalarda malın türü, miktarı, fiyatı ve tutarının bulunması kanuni zorunluluk olup faturaya konu olan malın türü ve miktarının da herkesçe bilinen, kabul görmüş, kesin ve standart bir ölçü olması gerekmektedir. Buna göre, faturada malın türü ve miktarı yerine, "koli" şeklinde genel ifadelerin kullanılması mevzuata aykırılık teşkil edeceği gibi bu durumun tam olarak ne alındığının tespitine imkân vermemesi sebebiyle denetimi de imkânsız kılmaktadır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda ayrıntısı görülen 2 adet faturada "koli" adı altında miktar olarak "1 adet" olmak üzere toplam 271.920,00 TL ödeme yapıldığı tespit

edilmiştir. Ancak faturalarda mal ve hizmet türüne “koli” adı altında yer verildiğinden, yukarıda mevzuat hükümleri doğrultusunda hem faturada olması gereken asgari şartlar sağlanmamış hem de alınan malzemelerin kontrolü yapılamamıştır.

Tablo 5: Koli Şeklinde Düzenlenen Faturaların Listesi

Sıra	Yevmiye Tarih	Yevmiye No	Malın Cinsi	Fatura No	KDV Dahil Tutar
1	26.07.2024	3594	Hijyen Kolisi	EAR2024000000017	174.000,00
2	30.10.2024	5206	Kırtasiye Kolisi	EAR2024000000031	97.920,00
	TOPLAM				271.920,00

Kamu İdaresi cevabında, YİKOB tarafından gerçekleştirilecek işlemlerde, alınan malzemenin kontrolünün ve denetiminin sağlanabilmesi için Vergi Usul Kanunu'nda faturanın şekline ilişkin olarak belirlenmiş hükümlere göre faturada bulunması gereken asgari şartların aranacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, denetimin sağlıklı yürütülebilmesi açısından Vergi Usul Kanunu'nda faturanın şekline ilişkin belirlenmiş hükümlere riayet edilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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