



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL VALİLİĞİ YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

2017 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	19
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	19
8.	EKLER.....	60

KISALTMALAR

HGS	:Hızlı Geçiş Sistemi
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
OGS	:Otomatik Geçiş Sistemi
YFA	:Yeni Fiyat Analizi
YFZ	:Yeni Fiyat Zaptı
YİĞŞ	:Yapım İşleri Genel Şartnamesi
YİKOB	:Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1:2017 Yılı Kültür Varlıkları Payı Ödeme Durumu:	45
Tablo 2: Önceki Yıllar Kültür Varlıkları Borç Durumu	46

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna 6360 sayılı Kanunun 34'üncü maddesi ile eklenen “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” başlıklı 28/A 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 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” başlıklı 28/A maddesi ile Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu illerde oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları yapılan yeni düzenleme ile valiye bağlı ve kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli kurum halini almıştır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olmamakla birlikte, bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili hususlar, 30.12.2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiş olup, Yönetmelik’te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak hazırlanan ikincil mevzuattaki bütçe, kesin hesap, sorumluluk, hesap ve kayıt düzeni, muhasebe ve raporlamaya ilişkin benzer hükümlere yer verildiği görülmektedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Bütçenin hazırlanması” başlıklı 8’inci maddesi;

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

(2) 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.

(3) İçişleri Bakanlığınca uygun görülen hazine yardımı teklifleri gerekçelerini de içerecek şekilde Bakanlık bütçesi ile birlikte Maliye Bakanlığına, yılı yatırım teklifleri ise Kalkınma Bakanlığına iletilir.

(4) İçişleri Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulan yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda 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 Kanununun TBMM Genel Kurulunda kabulünü müteakiben bütçeler Vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulur.

(5) Başkanlıklar Vali tarafından imzalanarak yürürlüğe konulan bütçelerinin bir örneğini en geç Ocak ayının 15'ine kadar İçişleri Bakanlığına gönderir." şeklinde düzenlenmiş olup Yatırım İzleme ve Koordinasyon başkanlıklarının bütçelerinin nasıl hazırlanacağı belirlenmiştir.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve diğer mevzuatla Başkanlığa verilen görevlerin gerektirdiği her türlü giderler Başkanlık bütçesinden karşılanmaktadır.

Söz konusu Yönetmelik'in 15'inci maddesi uyarınca Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının muhasebe ve raporlama işlemleri ise Genel Yönetim ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliklerine göre yapılmaktadır.

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında mali işlemler, söz konusu Yönetmelikler çerçevesinde, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak, İçişleri Bakanlığının sunduğu e-İçişleri otomasyon sistemi üzerinden yürütülmekte olup, mali nitelikteki hesap ve işlemler, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğüne gerçekleştirilmektedir.

Başkanlığın 2017 yılı faaliyetlerine ilişkin olarak, 600 Gelirler Hesabı 779.541.285,92 TL, 630 Giderler Hesabı ise 535.382.841,09 TL şeklinde gerçekleşmiştir. Söz konusu Gelirler ile Giderler arasındaki 244.158.444,83 TL'lik olumlu fark, 590 Dönem Olumlu Faaliyet

Sonucu Hesabına kaydedilerek bilançoda yerini almıştır.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo 1: 2017 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Dağılımı

GİDER TÜRÜ	2017	YÜZDESİ
PERSONEL GİDERLERİ	16.931.053,19	3,17%
SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	1.486.350,13	0,28%
MAL VE HİZMET ALIMLARI	21.368.133,77	4,00%
FAİZ GİDERLERİ	-	0,00%
CARİ TRANSFERLER	105.376,48	0,02%
SERMAYE GİDERLERİ	488.510.765,88	91,36%
SERMAYE TRANSFERLERİ	6.282.247,06	1,17%
BORÇ VERME	-	0,00%
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	534.683.926,51	

Başkanlığın Bütçe Giderleri 534.683.926,51 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe Giderlerinin %91,36’sı Sermaye Giderleri, %4’ü Mal ve Hizmet Alım Giderleri, %3,17’si ise “Muhtar Ücretleri”ni kapsayan Personel Giderlerinden oluşmaktadır.

Başkanlığın 2017 yılı Bütçe Gelirleri 598.052.077,83 TL, Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler 548.009,09 TL, Net Bütçe Gelirleri ise 597.504.068,74 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gelir kalemlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki dağılımına bakıldığında, gelirlerin %90, 18’ini “YİKOB’lar Tarafından Yürütülecek Hizmetler Karşılığı Elde Edilen Gelirler” kalemini içeren Diğer Gelirler, %9, 56’sını Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler oluşturmaktadır.

Tablo 2: 2017 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler

2017 Yılı İçinde Alınan Ödenekler	Yapılan Tenkisler	KALAN	2017 Yılı İçindeki Ödemeler	Mahsup Dönemi İçindeki Ödemeler	TOPLAM	Ödenek Üstü Harcamalar
556.555.428,67	21.871.502,16	534.683.926,91	534.683.926,51	-	534.683.926,51	-

Yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu verilerine göre 2017 Yılı İçinde Alınan Ödeme Emirleri 556.555.428,67 TL, 2017 Yılı İçindeki Ödemeler ise 534.683.926,51 TL olarak gerçekleşmiştir. Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 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, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

BULGU 1: Açılış Kaydının Gerçeği Yansıtması

İstanbul Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığına ait 1 nolu açılış yevmiyesinin incelenmesi neticesinde; Başkanlığın 2016 yılı yönetim döneminden devretmesi gereken hesap bakiyelerinin mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları; ilk olarak 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesiyle 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen 28/A maddesi kapsamında Büyükşehir Belediyelerinin bulunduğu illerde valilik bünyesinde faaliyette bulunan, ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi bulunmayan ve genel bütçe içerisinde yer alan bir idare olarak kurulmuştur.

Ancak, 01.09.2016 tarihli ve 2'nci Mükerrer 29818 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 674 sayılı KHK'nın 35'inci maddesinde "3152 sayılı Kanunun 28/A maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine "valiye bağlı olarak" ibaresinden sonra gelmek üzere "kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli" ibaresi eklenmiş," hükmüne yer verilmiştir.

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

Dolayısıyla, 2016 yılı yönetim dönemi içerisinde Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğü tarafından yapılan muhasebe işlemleri, 2017 yılı itibarıyla Başkanlığın kendi bünyesinde kurulan muhasebe biriminde gerçekleştirilmeye başlamıştır.

Öte yandan 3152 sayılı Kanun'a 15.08.2016 tarih ve 674 sayılı KHK'nın 36'ncı maddesi ile eklenen Geçici 10'uncu maddesinde;

"Başkanlıkların kullanımında bulunan her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme ile borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, yazı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve dokümanların devir işlemleri İçişleri Bakanlığınca belirlenecek esaslara göre yürütülür..."

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla, başkanlıklarca sözleşmeye bağlanmış

olan işler mevcut sözleşme hükümlerine göre yürütülmeye devam olunur...”

hükümleri yer almaktadır.

30.12.2016 tarih ve 29934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “*Muhasebe ve raporlama işlemleri*” başlıklı 15’inci maddesinde;

“(1) Başkanlıkların muhasebe ve raporlama işlemleri, 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve 27/5/2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine göre yapılır.”

şeklinde düzenlenmiştir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “*Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları*” başlıklı 43’üncü maddesinde;

“(5) Mali yılın başında bir önceki hesap döneminden devreden hesaplar için açılış bilançosu düzenlenir. Açılış bilançosuna dayanılarak, açılış yevmiyesinin kayıtlarını sağlamak üzere bilançodaki tutarlar düzenlenecek (1) yevmiye numaralı “muhasebe işlem fişiyle” ilgili hesaplara borç ve alacak kaydedilir. Açılış kaydına ilişkin muhasebe işlem fişine, açılış bilançosunun bir nüshası eklenir. Açılış kaydına esas tutarlar, ilgili hesap için açılacak büyük defter ve yardımcı defterlere aktarıldıktan sonra işlemlerin kaydına başlanır.”

hükmü bulunmaktadır.

Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün “*Devir İşlemleri*” konulu 29.12.2016 tarih ve 29469 sayılı yazısında, devir veren muhasebe müdürlüklerinin avans, emanet, teminat gibi özellikli hesapları nasıl kapatacakları belirtilmiş, yapılan muhasebeleştirme evraklarının örneklerinin devir alan muhasebe birimine gönderileceği ve devir alan muhasebe biriminin söz konusu işlemlere ilişkin muhasebe kayıtlarını nasıl yapacakları detaylı olarak anlatılmış; bununla birlikte;

“... ”

8) *Devir veren muhasebe birimlerinde borç artığı devreden hesapların artıkları toplamı net değer hesabına borç, borç artıkları ilgili hesaplara alacak; alacak artığı*

devreden hesapların hesapların artıkları ilgili hesaba borç, alacak artıkları toplamı ise net değer hesabına alacak kaydedilmek suretiyle hesaben devredilmesi ve muhasebe işlem fişinin ilgili nüshalarının devir alan muhasebe birimine gönderilmesi,

9) Devir veren muhasebe biriminden alınan muhasebe işlem fişindeki yevmiye kayıtlarının devir alan muhasebe birimince ters kayıt yapılmak suretiyle kayıtlara alınması,

...”

denilerek bilanço hesaplarının tamamına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Buna göre, 2016 yönetim döneminden her türlü taşınır, taşınmaz ile borç ve alacakların, hak ve yükümlülüklerin, yazı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve dokümanlar ile mevcut sözleşme yükümlülüklerinin devralınarak, 2017 yılında kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir idare olarak faaliyetlerine başlayan Başkanlığın, devralınan söz konusu varlık, yükümlülük borç ve alacaklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının gerekli envanter işlemlerinin yapılarak 1 nolu açılış fişinde eksiksiz yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, banka hesapları ile teminat ve emanetlerin devralındığı ancak bilançonun aktif kısmında yer alan hesap gruplarından 12 faaliyet alacakları, 140 hesabında izlenen alacaklar, 15 hesap grubunda izlenen taşınırlar, 25 grubunda izlenen duran varlıkların devralınmadığı ve dolayısıyla İstanbul YİKOB'un başlangıç sermayesinin belli olmadığı, Başkanlığın açılış kaydının gerçeğe uygun yapılmadığı ve dolayısıyla açılış bilançosunun oluşturulamadığı anlaşılmıştır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, İdareye ait her türlü taşınır, taşınmaz ile borç ve alacakların, hak ve yükümlülüklerin, yazı ve elektronik ortamdaki her türlü gerekli kayıt ve dokümanlar ile mevcut sözleşme yükümlülüklerinin dönemsellik kavramı ve kayıt zamanı ilkesine uygun olarak eksiksiz olarak muhasebe kayıtlarına alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "01.01.2018 tarihi itibarı ile İdareye ait her türlü taşınır, taşınmaz ile borç ve alacakların, hak ve yükümlülük, yazı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve dokümanlar ile mevcut sözleşme yükümlülükleri muhasebe kayıtlarına alınmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak 01.01.2018 tarihi itibarı ile İdareye ait her türlü taşınır, taşınmaz ile borç ve alacakların, hak ve yükümlülük, yazı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve dokümanlar ile mevcut sözleşme yükümlülükleri muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmişse de 2017 yılı içerisinde söz konusu kayıtların yapılmamış olması mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini zedelemektedir.

BULGU 2: Elektrik, Su ve Doğalgaza Ait Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında Takip Edilmemesi

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına ait muhasebe kayıtları ve mali tabloların incelenmesi neticesinde; elektrik ve doğalgaz abonelikleri için ödenen güvence bedellerinden 1 yıldan az olanların 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında, 1 yıldan uzun olanların ise 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

126 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabı ile ilgili olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Hesabın Niteliği*" başlıklı 95'inci maddesinde;

"(1) Bu hesap, kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılır."

226 Verilen Depozito ve Teminatlar hesabı ile ilgili olarak söz konusu Yönetmeliğin "*Hesabın Niteliği*" başlıklı 168'inci maddesinde ise;

"Verilen depozito ve teminatlar hesabı, 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 kullanılır."

denilmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde, verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesinde ilgili hesap olan 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı ve 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı kullanılmalıdır. Ancak Başkanlığa ait elektrik ve doğalgaz abonelikleri için ilgili şirketlere ödenen güvence bedellerinin ilgili hesaplarda

izlenmediği görülmüştür.

Bu itibarla, elektrik, su ve doğalgaza ilişkin Başkanlıkça ödenen güvence bedellerinden 1 yıldan az olanların 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında, 1 yıldan uzun olanların ise 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “01.01.2018 tarihinden itibaren güvence bedelleri ilgili hesaplarda izlenmeye başlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresince bulgu konusu edilen hususa ilişkin herhangi bir itirazda bulunulmamış ve bulguda tespit edilen hususlar doğrultusunda düzeltme işlemlerinin yapılmaya başlandığı belirtilmiş olsa da; güvence bedelleri için 126/226 Verilen Depozitolar ve Teminatlar Hesabı kullanılmamış olması nedeniyle İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 yılı mali tablolarının tam ve doğru bilgi vermediği düşünülmektedir.

BULGU 3: Ertesi Yıl Bütçesinden Karşılanmak Üzere Yapılan Maaş ve Ücret Ödemeleri İçin Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca ödemesi yapılan 15 Aralık-14 Ocak muhtar maaşlarına ilişkin olarak, bu ödemelerden 01-14 Ocak kısmına denk gelen kısmının 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı kullanılmadan doğrudan 630 Giderler Hesabı ile giderleştirildiği görülmüştür.

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

162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı ile ilgili olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “*Hesabın Niteliği*” başlıklı 130’uncu maddesinde;

“Bu hesap, kurumlarca mal ve hizmet alımı karşılığı olmak üzere, maddi duran varlık hesaplarını ilgilendirmeksizin yüklenicilere verilen avanslar; ertesi yıl bütçesinden karşılanmak üzere verilen personel avansları ile emanetler hesabına alınan tutarlardan

ilgililerine avans olarak ödenen tutarların izlenmesi için kullanılır.”

“Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 131’inci maddesinin (b) fıkrasında ise:

“Ertesi yıl bütçesinden karşılanmak üzere yapılan maaş ve ücret ödemeleri

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

hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca 2017 yılının Aralık ayının on beşinde yapılan maaş ve ücret ödemelerinin 2018 yılının 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen kısmının 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabında izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Yıl sonunda öneri doğrultusunda işlem yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince bulgu konusu edilen hususa ilişkin herhangi bir itirazda bulunulmamış ve bulguda tespit edilen hususlar doğrultusunda düzeltme işlemlerinin yapılacağı belirtilmiş olsa da; söz konusu 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen muhtar maaş ödemelerinde, 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının kullanılmamış olması ve hesabın yerine 630 Giderler Hesabının kullanılmasının 2017 yılı mali tablolarının tam ve doğru bilgi vermemesine neden olduğu düşünülmektedir.

BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması ve Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Kullanılmaması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında, izleyen dönemlerde ödenmesi muhtemel kıdem tazminatları için 372 Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesabı veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabını düzenleyen “*Hesabın niteliği*” başlıklı 281’inci maddesinde;

“Bu hesap, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.”,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 282’nci maddesinde;

“1) Hesaba ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları bu hesaba alacak, 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Ödenen tazminatlar bu hesaba borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.”,

472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabını düzenleyen *“Hesabın niteliği”* başlıklı 330’uncu maddesinde;

“(1) Bu hesap, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.”

“Hesabın işleyişi” başlıklı 331’inci maddesinde;

“(1) Hesaba ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarları bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.” şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, izleyen yılda ödenmesi beklenmeyen

kıdem tazminatlarının Borç ve Gider Karşılıkları Hesap grubunda yer alan 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında takip edilmesi gerekmektedir. Eğer kıdem tazminatı izleyen yılda ödenecek ise dönem sonu itibariyle 472 Kıdem Tazminatı Hesabına borç, 372 Kıdem Tazminatı Hesabına alacak kaydı yapılmalıdır.

Kamu idaresinde yapılan denetimlerde izleyen dönemlerde ödenmesi söz konusu olan kıdem tazminatları için herhangi bir hesaba kayıt yapılmamıştır.

Yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda, kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmasının ve ilgili hesaplarda izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Başkanlığımız işçi kadrosuna ilk defa 01.04.2018 tarihinden itibaren personel çalışmaya başlamıştır. Bu nedenle gerekli hesaplamaların yapılmasının akabinde öneri doğrultusunda işlem yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin vermiş olduğu cevap yerinde bulunmuş olmakla birlikte, söz konusu kayıtların yapılmamış olması 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini zedelemektedir.

BULGU 5: Takipteki Alacaklar İçin Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının Kullanılmaması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 2017 yılı mali tablo ve muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde, kültür katkı paylarına ilişkin takipteki alacaklar için 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının kullanılmadığı; dolayısıyla takipteki alacakların mali tablolara yansıtılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Faaliyet Alacakları*" başlıklı 85'inci maddesinde;

"12 Faaliyet alacakları

(1) Bu hesap grubu, gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıl içinde tahsili öngörülen faaliyet alacakları ile verilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır.

(2) Faaliyet alacakları niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.

120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı

121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı

122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı

126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı

127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı” ,

Yönetmeliğin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı ile ilgili düzenlemeler getiren “*Hesabın niteliği*” başlıklı 89'uncu maddesinde;

“Bu hesap, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılır.”

Yönetmeliğin “22 Faaliyet Alacakları” hesap grubunu düzenleyen 163'üncü maddesinde ise;

“(1) Bu hesap grubu, 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 kullanılır.

(2) Bu grupta yer alan tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler, dönen varlıklar ana hesap grubu içerisindeki ilgili hesaplara aktarılır. Faaliyet alacakları niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.

220 Gelirlerden Alacaklar Hesabı

222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı

226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı

227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı” denilmektedir.

Söz konusu alacak hesaplarının, gelirlerin tahakkuk ettirilmesinde ve tahsili öngörülen faaliyet alacakları ile verilen depozito ve teminatların izlenmesi amacıyla kullanılmalrı gerekmektedir.

Kamu idaresince takipli alacakların muhasebe hesaplarında izlenmediği, sadece tahsilat yapıldığında 600 Gelirler Hesabına gelir olarak kaydedildiği tespit edilmiştir. Oysa toplam 172.030.836,09 TL tutarında tahsil edilmeyen ve takipte olması gereken katkı payı alacağı bulunmaktadır. Başkanlığın ilçe belediyelerinden tahsil etmesi gereken kültür katkı payı tutarlarından takipli alacakları mali tablolara yansımamakta dolayısıyla kamu idaresinin alacaklı olduğu miktar tam olarak tablolarda görülmemektedir.

Faaliyet alacakları hesaplarının kullanılması gerek varlık hesapları arasında yer alan alacakların ve gelirlerin takip edilmesi gerekse mali tabloların gerçek durumu yansıtması açısından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde gelirlerin tahakkukunda ve alacakların izlenmesinde, 121 Gelirden Takipli Alacaklar Hesabı veya vade yapısına bağlı olarak 22 Faaliyet Alacakları Hesap Grubuna ait hesapların kullanılması ve mali tablolarda gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 2017 yılı mali tablo ve muhasebe işlemlerinin incelenmesi neticesinde, kültür katkı paylarına ilişkin takipteki alacaklar için 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının kullanılmadığı; dolayısıyla takipteki alacakların mali tablolara yansıtılmadığı görülmüştür." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresince verilen cevaba göre, Kültür Katkı Paylarına ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılmamış olması, 121 nolu hesabının kullanımını da etkilemektedir. Dolayısıyla söz konusu kayıtların girilmemiş olması mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini zedelemektedir.

BULGU 6: Yapımı Süren Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca hakediş ödemelerinin muhasebeleştirilmesinde 630 Giderler Hesabının kullanıldığı, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında ise sadece 10.000,00 TL tutarında kayıt bulunduğu tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 630 Giderler Hesabının işleyişini açıklayan 372'inci maddesi gereğince; 630 Giderler Hesabı, bütçe ile ilgili olarak tahakkuk ettirilen ancak, bilanço hesabını ilgilendirmeyen giderlerin kaydında kullanılır.

Duran varlıklar hesap grubu içerisinde yer alan 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bilanço hesabını ilgilendirdiğinden yapımı süren maddi duran varlıklara ilişkin muhasebe kayıtlarında 630 Giderler Hesabının kullanılması mümkün değildir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı" başlıklı 204'üncü maddesi gereğince; yapılmakta olan yatırımlar hesabı, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır.

Bu hüküm gereğince, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen maddi duran varlık yatırımlarına ilişkin hakediş ödemelerinin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "01.01.2018 tarihi itibari ile yapımı devam eden maddi duran varlıkların ilgili hesaba kaydedilmesine başlanılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin vermiş olduğu cevapta yapımı süren maddi duran varlıkların ilgili hesaba kaydedileceği belirtilmiştir. Ancak yapılmakta olan yatırımlar için 258 nolu hesabın kullanılmamış olması, 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini zedelemektedir.

BULGU 7: Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen İşlerin Taahhüt Hesaplarında İzlenmemesi

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına ait kesin mizanın incelenmesi neticesinde, İdarenin gerek geçerli sözleşmeler ve gerekse ertesi mali yıla veya yıllara yaygın olarak yapılan sözleşmelere dayanarak girişilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için yılı içerisinde ve gelecek yıllara sari taahhüt edilen yapım işlerine ilişkin olarak 920 Gider Taahhütleri ve 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Gider Taahhütleri Hesabı ile ilgili düzenleme getiren "Hesabın niteliği" başlıklı 450'nci maddesi;

” Bu hesap, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılır.”

(2) Gider taahhütleri hesabı, sözleşme yılları ve bütçenin ekonomik kodlarına göre bölümlenir.

(3) Bu hesaba kayıt yapılırken, yardımcı hesap kodları ile birlikte bütçe sınıflandırmasında yer alan kurumsal, fonksiyonel ve finansman kodları da kullanılır.”

şeklinde düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı ile ilgili düzenleme getiren “ Hesabın niteliği” başlıklı 452’nci maddesi ise;

“(1)Bu hesaba, gider taahhütleri hesabına borç ve alacak yazılan tutarlar kaydedilir.”

şeklinde düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, 2017 yılı içinde yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için Taahhüt Kartlarının düzenlenmediği ve bu işler için 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının hiç kullanılmadığı ve dolayısıyla bu hesapların mizanlarda yer almadığı tespit edilmiştir.

920 ve 921 numaralı hesapların kullanılması ile taahhüt kartının düzenlenmesi, İdare tarafından girişilen taahhütlerin takibi ile bütçe ve nakit planlaması açısından son derece önemlidir. Söz konusu hesapların kullanılmaması, hem Muhasebe Yönetmeliği’ne aykırılık teşkil etmekte, hem de İdare tarafından girişilen taahhütlerin sağlıklı bir şekilde takip edilmesine engel olmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda girişilen taahhütlere ilişkin 920 ve 921 numaralı hesapların kullanılmasının ve taahhüt kartı düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "01.01.2018 tarihi itibari ile Taahhüt Hesapları kullanılmaya başlanmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin vermiş olduğu cevapta taahhüt hesaplarının kullanılmaya başlandığı belirtilmiştir Dolayısıyla söz konusu kayıtların girilmemiş olması 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini zedelemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Banka Hesapları Arasındaki Aktarmalarda Diğer Hazır Değerler Hesabı ve Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının Kullanılmaması

Banka hesaplarının incelemesi neticesinde, hesaplar arasındaki para aktarımlarında 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı ve 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

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

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

gerekmektedir.

Aynı şekilde, muhasebe birimlerine ait banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin 108 Diğer Hazır Değerler Hesabına ve 102 Banka Hesabına alacak, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ve 102 Banka Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Mali tablolarının doğruluğu ve güvenilirliği açısından hesaplar arası aktarımlarda 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı ile 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının kullanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Banka hesapları arasında aktarma işlemi Başkanlığımızca kullanılan ve e-içişleri muhasebe modülünde otomatik olarak yapılmaktadır. Bu nedenle belirtilen hesapların çalıştırılmasının sağlanması Bakanlığımızdan talep edilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak 2017 yılı içerisinde söz konusu kayıtların yapılmamış olması mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini zedelemektedir.

BULGU 2: Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının ve Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, kuruma ait taşınmazlar için 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Temel kavramlar*" başlıklı 5'inci maddesinde;

"d) Sosyal sorumluluk kavramı: Muhasebe sisteminin yapısında, muhasebe uygulamalarının yürütülmesinde, mali tabloların düzenlenmesinde, sunulmasında, toplumun çıkarlarının gözetilmesi ve bilgi üretiminde gerçeğe uygun, tarafsız ve dürüst davranılması esastır"

...

g) *Tam açıklama: Mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir*” hükümleri yer almaktadır.

Bu çerçevede, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı” başlıklı 475'inci maddesinde;

“(1) *Bu hesap kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılır.*”

“*Hesabın işleyişi*” başlıklı 476'ncı maddesinde;

“a) *Borç*

1) *Kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.*

b) *Alacak*

1) *Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir*”

hükümleri uyarınca, kiraya verilip de gelir elde edilen duran varlıkların, 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Başkanlığın hâlihazırda 7 adet taşınmazının kiraya verilmiş olduğu, ancak bunların 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında takip edilmediği görülmüştür. Bu hesabın kullanılmaması durumunda, kiralanan duran varlıkların sağlıklı bir şekilde muhasebe kayıtlarında izlenmesi mümkün olmayacaktır.

Yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde kiraya verilen taşınmazların 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında takip edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “İstanbul Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığına ait kiraya verilen taşınmazların; 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında takip edilmeye başlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen

hususlara ilişkin gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Ancak 2017 yılı içerisinde söz konusu kayıtların yapılmamış olması mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini zedelemektedir.

BULGU 3: Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının mali tablo ve muhasebe kayıtları ile kültür ve taşınmaz varlıklarının korunmasına ait katkı payı işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların YİKOB'a bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve bu payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "*Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Yardım Sağlanması ve Katkı Payı*" başlıklı 12'nci maddesinde;

"Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri 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.

...

Bu madde uyarınca tahakkuk eden katkı payları hakkında 1319 sayılı Kanunun üçüncü kısmı hükümleri uygulanır. Katkı paylarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ile Bakanlık tarafından belirlenir.

..."

hükmü yer almaktadır.

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

“21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır. Toplanan paraların yüzde yirmilik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceği projelerde kullanılır. Yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen miktar aynı amaçla kullanılmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesine aktarılır. Aktarılan bu miktarları aynı amaçla kullanmak üzere gelecek yıl bütçesine aktarmaya Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkilidir.”

hükmü yer almaktadır.

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

Öte yandan, söz konusu tutarların takip ve tahsil işlemleri ile gelir kayıtlarının nasıl yapılacağı Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde açıkça düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen *“Hesaba ilişkin işlemler”* başlıklı 87'nci maddesinde;

“a) Gelirlerden alacakların tahakkuk işlemleri

1) İlgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir. İlgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr payları tahakkuk ettiğiinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilir. Bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gereken tutarlar bu hesaba, içinde bulunulan dönemi takip eden dönemlerde tahsili gereken tutarlar ise duran varlıklar ana hesap grubunda yer alan gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilerek izlenir. Duran varlıklar ana hesap grubunda yer alan gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonlarında vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba aktarılır. Nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatlar, bu hesaba ilişkilendirilmez.”

denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, belediyelerin emlak vergisi gelirlerinden taşınmaz kültür varlıklarının korumasına katkı payı adı altında toplanan tutarların muhasebeleştirilmesi işlemlerinde, belediyelerden bildirimler geldiğinde 120 Gelirlerden Alacaklar ve 600 Gelirler Hesabının kullanılarak tahakkuk kaydının yapılması, katkı payı banka hesabına yattığında ise 102 Banka ve 333 Emanetler Hesaplarının kullanılması gerekmektedir. Gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi, bütçe işlemlerinin ise nakit esasında muhasebeleştirilmesi tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereğidir.

Ancak, uygulamada belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların Başkanlığa bildirilmesi sonrası tahakkuk esaslı muhasebe gereği yapılması gereken tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, payların banka hesabına yatırılmasıyla birlikte emanet hesaplarında izlendiği görülmüştür.

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

Kamu idaresi cevabında; "3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 28/A maddesinin 3. fıkrası;

" Başkanlığın gelirleri şunlardır:

- a)İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak Hazine yardımları.
- b)Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar.
- c)Bağış ve yardımlar.
- d)Diğer gelirler."

şeklinde düzenlenmiş olup doğrudan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının gelirleri arasında Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı sayılmamıştır.

Diğer taraftan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12. maddesi;

" ...Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri 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.

Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır

Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir...",

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 3. Maddesinin 3. fıkrası;

"21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il öze! idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır...",

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmeliğin 6. maddesi;

"(77 Belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarlar, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılır..."

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesi; rr

l) Gelir: İlk defa hesaplara alınacak varlıklar dışında, öz kaynakta artışa neden olan her türlü işlemi,

bb) Tahakkuk esası: Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini,

120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen "Hesabın niteliği" başlıklı 86. maddesi;

" (1) Bu hesap, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılır."

hükümlerine amirdir.

Yukarıda belirtilen mevzuat birlikte değerlendirildiğinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı hesabına yatırılan ve emanet hesaplarına alınan tutar; bu aşamada Başkanlığımızın öz kaynaklarında artışa neden olan bir ekonomik değer olmaması nedeni ile faaliyet alacaklarının takip edildiği 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesinin uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

Bu tutar ancak Vali tarafından kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanmış olduğumuz projeler kapsamında Başkanlığımıza tahsis edildiğinde faaliyet hesaplarına konu olmakta ve Başkanlığımızca da bu yönde işlem yapılmaktadır.

Bu çerçevede; Belediyelerce beyan edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı tutarlarının takibi için hesap planına bu konuya özel hesapların ilave edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince verilen cevapta özetle, kültür katkı paylarının faaliyet alacağı olmadığı belirtilmiş olsa da, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 03.04.2017 tarih ve 3296 sayılı yazısında 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 durumda Belediyelerden katkı payı olarak tahsil olunan tutarların tahakkuk esaslı muhasebe sistemi gereği emanet hesapları yerine gelir hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

2017 yılı içerisinde tahakkuk kayıtlarının yapılmamış olması mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini zedelemektedir.

BULGU 4: Vadeli Mevduat Hesaplarından Yapılan Gelir Vergisi Kesintilerinin Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının vadeli mevduat hesaplarına işletilen faiz tutarlarının, gelir vergisi kesintisi yapıldıktan sonraki net tutarlarının muhasebe kayıtlarına alındığı, kesintinin ise kayıtlarda görünmediği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesine göre; kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur.

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

Genel Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 39'uncu maddesinde yer alan "*Gayrisafilik İlkesi*" başlıklı muhasebe ilkesinde;

"Gelir ve giderler herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir." denilmektedir.

İdarece uygulanan bu yöntem bütçenin gayrisafilik ilkesi ile de bağdaşmamaktadır. Bilindiği üzere gayrisafilik ilkesi, bütçede yer alan tüm gelir ve giderlerin brüt olarak kaydedilmesini, gelir ve giderlerin birbirinden mahsup edilmeden kayıtlara geçirilmesini ifade etmektedir.

Sonuç olarak, bütçede meydana gelen bütün hareketlerin muhasebe kayıtlarında yer alması gerektiğinden, yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri doğrultusunda, elde edilen faiz gelirlerinin İdare tarafından önce brüt olarak gelirler hesabına kaydedilmesinin, bu gelir nedeniyle doğan vergi giderinin giderler hesabında ayrıca gösterilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Vadeli mevduat faiz gelirin yapılan tevkifatın gelir ve gider gösterilmemesi faaliyet sonuç hesaplarımızı etkilememektedir. Bu nedenle yoğun bir işlem hacmi olan ilimizde gelir ve gider kaydı yapılmamıştır. Diğer taraftan Banka faiz gelirinin muhasebeleştirilmesi e- işleri muhasebe modülünde otomatik olarak yapılmaktadır. Gereken hesapların çalıştırılması Bakanlığımızdan talep edilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince, Banka faiz gelirinin muhasebeleştirilmesi e- işleri muhasebe modülünde otomatik olarak yapıldığı ve gereken hesapların çalıştırılmasının Bakanlıktan talep edildiği ifade edilmiş olsa da, İdarenin 2017 yılı mali tablolarındaki 102 Banka Hesabı, 630 Giderler Hesabı, 600 Gelirler Hesabı, 181 Gelir Tahakkukları Hesabının tam ve doğru bilgi vermediği düşünülmektedir.

BULGU 5: 4734 Sayılı Kanun'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

Doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen muhtelif alımlarda kurumun internet sayfasından ilgili gerçek veya tüzel kişinin yasaklı olup olmadığına ilişkin kontrolün yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İdareler Tarafından EKAP Üzerinden Gerçekleştirilecek İşlemler" başlıklı 30'uncu maddesinin 5'inci fıkrasının 4'üncü bendinde;

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

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen muhtelif alımlarda Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklılık teyidinin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında doğrudan Temin usulüyle gerçekleştirilen muhtelif alımlar Kamu İhale Kurumunun İnternet sayfasından yasaklılık teyidi yapılmaya başlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen hususlara ilişkin gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir. 22/d kapsamında yapılan alımlarda mevzuata uygun olarak yasaklılık teyidinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Birim Fiyat Tarifleri ile Teklif Cetveli Arasında Uyuşmazlık Bulunması

Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü tarafından ihale edilen Sultan I. Ahmet Türbesi Restorasyon Uygulaması Tamamlama İşinde, ihale dokümanını oluşturan belgeler arasında uyumsuzluk olduğu tespit edilmiştir.

Birim fiyat sözleşme düzenlenen bahse konu uygulama işinde, "YFZ.46" poz numaralı "Yerinden Sökülen Çinilerin Tuzlarından Arındırılması" iş kaleminin ölçüsü birim fiyat teklif cetvelinde adet olarak belirlenmesine rağmen, birim fiyat tarifindeki ölçüsü metrekare olarak düzenlenmiştir. Uygulama İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "*İhale Dokümanını Oluşturan*

Belgeler'' başlıklı 9.2'nci maddesi;

" İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir

1- Uygulama İşleri Genel Şartnamesi

2- İdari Şartname,

3- Sözleşme Tasarısı,

4-Birim Fiyat Tarifleri ve cetveli,

5- Mahal Listesi,

6- Özel Teknik Şartname,

7- Genel Teknik Şartname,

8- Uygulama- Restorasyon Projesi,

9- Açıklamalar (varsa),

10- Diğer Ekler''

şeklinde düzenlenmiştir.

Maddede, teklif birim fiyatlı sözleşmenin ekini teşkil eden belgeler ve bunlar arasındaki üstünlük sıralaması belirlenmiştir. Belgelerin doğrudan veya dolaylı olarak Genel Şartname hükümlerine aykırılık taşıması veya bazı hükümleri işlevsiz kılması mümkün değildir. Bu türden bir aykırılığın bulunduğu durumlarda, aykırı hükümler yok sayılarak Genel Şartname hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Aynı kural, sırasıyla daha aşağıda yer alan belgeler için de geçerlidir. Dolayısıyla, birim fiyat tarifleri ve cetvelin altında yer alan belgeler söz konusu tarif ve cetvele aykırılık taşıyamayacak, aykırı hususlar ise uygulama alanı bulamayacaktır.

Birim fiyat tarifleri, ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması bakımından teklif cetveli ile aynı konumda olduğundan, iş kalemlerinin yapılmasına esas ölçü birimlerinde farklılık bulunmaması gerekmektedir. İlgili iş kalemi göz önüne alındığında, metrekare üzerinden yapılacak ödemeler ile adet bazında yapılacak ödemeler arasında önemli farklar oluşmaktadır.

Tip sözleşmeye uygunluğun sağlanması ve herhangi bir fazla ödemeye mahal verilmemesi bakımından, iş kalemlerine ait birim fiyat tarifleri ile teklif cetvelinin birbiriyle uyumlu olması hususunun hassasiyetle ele alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Tip sözleşmeye uygunluğunun sağlanması ve herhangi bir fazla ödemeye mahal verilmemesi bakımından iş kalemlerine ait birim fiyat tarifeleri ile teklif cetvelinin birbiriyle uyumlu olması hususu hassasiyetle ele alınarak değerlendirilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresince bulgu konusu hususa ilişkin herhangi bir itirazda bulunulmamış olup, birim fiyat tariflerindeki ölçü birimi ile birim fiyat teklif cetvelindeki birimin uygunluğunun sağlanacağı belirtilmiştir. Ancak Tip sözleşmeye uygunluğun sağlanması ve herhangi bir fazla ödemeye mahal verilmemesi bakımından, iş kalemlerine ait birim fiyat tarifleri ile teklif cetvelinin birbiriyle uyumlu olması hususunun hassasiyetle ele alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Birim Fiyat Tariflerinde Yer Alan Rayiç Miktarlarının Değiştirilmesi ve Sözleşmede Mevzuata Aykırı Hükümler Bulunması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından ihalesi yapılan Şeyhülislam Hayri Efendi İlköğretim Okulu (A+B) Restorasyonu İş i ihale dosyasının incelenmesi neticesinde, idarelerce belirlenmiş birim fiyat tariflerinde yer alan rayiçlerin yüklenici tarafından değiştirilmek suretiyle teklif verildiği ve sözleşmede mevzuata aykırı hükümler olduğu görülmüştür.

Bahse konu işe ait İdari Şartnamenin "*Diğer Hususlar*" başlıklı 58.2 ve 58.4 maddelerinde sırasıyla; "*Sözleşmenin uygulanması aşamasında kullanılmak üzere isteklilerce tekliflerinin ekinde teklif edilen fiyatlara ilişkin idarenin tanımlandığı yapım şartlarına uygun analizlerin ve birim fiyat teklif cetvellerinin sunulması zorunludur.*"

Verilen fiyatlara ilişkin idarenin tanımladığı yapım şartlarına göre ihale dökümanı kapsamında verilen analiz formatına uygun analizler teklif ekinde sunulacaktır. Teklif fiyatı oluşturulan birim fiyat analizi idare tarafından analiz formatı verilmediği hallerde, ilgili kurumlarca yayımlanan birim fiyat analizlerindeki malzeme miktarlarına uygun düzenlenmeyen analizler(fiyatlar) değerlendirme dışı bırakılacaktır." denilmektedir.

Aynı işe ait sözleşmenin “Diğer Hususlar” başlıklı 34.5’inci maddesinin (d) bendinde;

“Yüklenici birim fiyat kitabında bulunan pozlara ait vermiş olduğu analizlerde miktarları düşürüp rayiçleri artırmak suretiyle pozlarını oluşturmuş olabilir. Bu durumda pozları bu pozlara ait imalatlarını vermiş olduğu teklif fiyattan alır. Ancak yeni fiyat analizleri yapılırken bayındırlık veya diğer idarelerden ya da sanayi ticaret odası onayı olan yapılan rayiçlerden (yüklenici vermiş olduğu teklifin, ihalesi yapılan işin idarece yapılan yaklaşık maliyete oranı) düşülerek oluşturulur.” hükmü yer almaktadır.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesi’nin “Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Birim Fiyatının Tespiti” başlıklı 23’üncü maddesinde;

“a) Doğal afet sebebiyle ön veya kesin proje üzerinden sözleşmeye bağlanan işler ile işin uygulaması sırasında arazi ve zemin etütleri gerektirmesi sebebiyle kesin proje üzerinden sözleşmeye bağlanan işlerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği, ancak birim fiyat teklif cetvelinde fiyatı bulunmayan yeni iş kalemlerinin bedelleri,

b) Bu şartnamenin 22’nci maddesine göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri,

Yüklenici ile birlikte aşağıdaki usuller çerçevesinde tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir.

Yeni birim fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatların tespitinde kullanarak teklifinin ekinde idareye verdiği ve yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizler.

c) Yeni iş kaleminin yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları ile işçi ve makinelerin çalışma saatleri esas alınarak oluşturulacak analizler.

İşin niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri uygulanır.

1) Yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

2) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

3) İdarenin veya diğer idarelerin sözleşmeye bağladığı benzer uygulama işlerinde ortaya çıkan fiyatlar

4) İdarece kabul edilmek şartı ile uygulama ayına ait Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca onaylanmış yerel rayiçleri.

Yeni birim fiyat yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli olur. Yeni birim fiyat tespitinde yüklenici ile uyuşulamaz ise, taraflarca anlaşmazlık tutanağı düzenlenir ve anlaşmazlık idare tarafından on gün içerisinde Bayındırlık Kuruluna intikal ettirilir. Bayındırlık Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın iki tarafça kabulü zorunludur. Yüklenici, birim fiyat uyuşmazlığı hakkındaki Bayındırlık Kurulunun kararını beklemeden idare tarafından tespit edilmiş fiyat üzerinden işe devam etmek zorundadır.

Yeni birim fiyatın hesabında, (a) bendine göre, teklif analiz ile kıyaslanarak bulunan analizin kullanılması halinde, bu analizin temsil ettiği iş kalemi miktarı ile yeni tespit edilecek iş kalemi miktarının rayiçlere ve genel giderlere tesiri dikkate alınır.

İdare istediği takdirde sözleşme ve ekleri kapsamında bulunmayıp ayrıca bir yükleniciye yaptırılması mümkün olan işi başkasına da yaptırabilir, bundan dolayı yüklenici herhangi bir hak talebinde bulunamaz.”

denilmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri ve tip idari şartnamede görüleceği üzere, isteklilerce idarenin tanımladığı ve ilgili kurumlarca yayımlanan birim fiyat analizlerindeki miktarlara uygun düzenlenmeyen analizlerin değerlendirme dışı bırakılacağı ve yeni fiyat analizlerini yaparken öncelik sıralaması olmaksızın verimlilik ilkesine göre hareket etmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yüklenici teklif ekinde verdiği analizlerde idarelerce belirlenmiş

birim fiyat analizlerinde yer alan rayiç miktarları değiştirilmiş ve değiştirilen rayiçler üzerinden sözleşme imzalanmıştır. Bahse konu işin sözleşmesindeki “Diğer Hususlar” bölümünde, idareyi bağlayacak şekilde yeni fiyat tespitini belirleyen düzenlemeler getirilebileceğine ve yüklenicinin kitap pozlarını değiştirerek yeni birim fiyatlar verebileceğine dair ifadeler yer almaktadır. Bu kurallar genel olarak hem analiz hem de rayiçlerin tespitinde, önceliği yüklenicinin teklif ekinde sunduğu analiz ve rayiçlere vermektedir. Bu durum anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte ve verimlilik ilkesinin uygulama alanını daraltmaktadır.

Sonuç olarak, idarelerce belirlenmiş birim fiyat tariflerine uygun olmayan analizlerin değerlendirme dışı bırakılması gerektiği ve yeni fiyat analizi yapılırken verimlilik ilkesi gözetilmeden mevzuata aykırı olarak sözleşmeye madde eklenmemesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İdare tarafından verilen analizlerin rayiç ve işçilik miktarının yüklenici tarafından değiştirilmesi konusu ihaleden sonra fark edilmiştir. Bu nedenle ihale dosyalarının incelenmesi aşamasında gözden kaçabilecek olan bu durumlarla ilgili olarak sözleşmenin diğer hususlar bölümüne ilave konulan maddelerle hatalı olan analizlerle üretilebilecek hatalı yeni fiyatların önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ancak söz konusu durumun mevzuata uygun olmaması neticesinde ihale komisyonu bu konuda uyarılmış ve sözleşmenin diğer hususlar bölümünden sözleşmeyle çelişen ilgili maddeler çıkartılmıştır. Bundan sonraki uygulamalarda bu tür hatalara mahal verilmemesi için gerekli hassasiyet gösterilecektir. “ denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle; İdare tarafından verilen analizlerin rayiç ve işçilik miktarının yüklenici tarafından değiştirilmesi konusu ihaleden sonra fark edildiği, ihale dosyalarının incelenmesi aşamasında gözden kaçan bu tip durumlar söz konusu olmuştur. Bu nedenle ihale dosyalarının incelenmesi aşamasında gözden kaçabilecek olan bu durumlarla ilgili olarak sözleşmenin diğer hususlar bölümüne ilave konulan maddelerle hatalı olan analizlerle üretilebilecek hatalı yeni fiyatların önüne geçilmesi amaçlandığı, söz konusu durumun mevzuata uygun olmaması neticesinde ihale komisyonu bu konuda uyarıldığı ve sözleşmenin diğer hususlar bölümünden sözleşmeyle çelişen ilgili maddeler çıkartılmadığı, sonraki uygulamalarda bu tür hatalara mahal verilmemesi için gerekli hassasiyet gösterileceği, belirtilmektedir.

Yukarda açıklanan kamu idaresi cevabında yoğunluk nedeniyle gözden kaçan kaçabilecek durumlar olarak ifade edilmiş olsa da, söz konusu durum yüklenicinin elenmesini gerektiren esaslı bir hata sebebidir. Diğer taraftan sözleşmede diğer hususlar bölümünde yer alan değiştirilmiş rayiç miktarlarının olabileceği maddesi idarenin uygulama öncesi durumdan bilgisinin olduğunu göstermektedir.

Öte yandan sözleşmede, uygulama işleri genel şartnamesine aykırı değiştirilmiş rayiçlere öncelik verilmesi hususunda bulgumuzda belirtildiği üzere, Uygulama İşleri Genel Şartnamesinde yer alan verimlik ilkesinin uygulama alanını daraltmaktadır. Bahse konu işe ait hakedişlerde yapılan incelemelerde yeni fiyat analizlerinde miktarı değiştirilmiş rayiçlerin kullanıldığı görülmüştür. Dolayısıyla yeni fiyat analizlerinde yüklenici teklif ekinde yer alan değiştirilmiş rayiçlerin kullanılması yapılan imalatı daha maliyetli hale getirmiştir.

Bu itibarla, idarelerce belirlenmiş birim fiyat tariflerine uygun olmayan analizlerin değerlendirme dışı bırakılması gerektiği ve yeni fiyat analizi yapılırken verimlilik ilkesi gözetilmeden mevzuata aykırı olarak sözleşmeye madde eklenmemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 8: İş ve İşyerlerinin Korunmasına İlişkin İmalatların Birim Fiyat Kapsamında Ödenmiş Olması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde gerçekleştirdiği bazı restorasyon uygulama işlerinde, işyerinin korunmasına ilişkin imalatların yeni birim fiyat kapsamında ödendiği tespit edilmiştir.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesi'nin "*İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması*" başlıklı 9'uncu maddesinin 11'inci fıkrasında;

"İşyeri ve çevresindeki bölgede, yeterli güvenlik önleminin alınmaması sebebiyle doğabilecek hasar ve zararın ödenmesinden yüklenici sorumludur. Yüklenici, kazaların, zarar ve kayıpların meydana gelmesini önlemek amacı ile gerekli bütün tedbirleri almak ve yapı denetim görevlileri tarafından, kaza, zarar ve kayıp ihtimallerini azaltmak için verilecek talimatlara uymak zorundadır. Ayrıca yüklenici, işyerinde kullanılan araç, gereç ve makinelerle patlayıcı maddelerin yol açabileceği kazalardan korunma usullerini ve tedbirlerini çalışanlara öğretmek zorundadır."

12'nci fıkrasında ise;

“Bu konularda gerek yapı denetimi görevlileri tarafından istenen ve gerekse yüklenicinin kendi arzusu ile uyguladığı güvenlik ve koruma önlemlerine ilişkin giderlerin tümü yükleniciye aittir.”

denilmektedir.

Uygulamada, Nakşidil Valide Sultan Türbesi Restorasyon işinde şantiye çevresinin galvaniz sac ile çevrilmesi ve bina etrafının baskılı branda ile çevrilmesi imalâtlarının yeni birim fiyat kapsamında yükleniciye ödendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen hükümler doğrultusunda işyerinin korunması amacıyla yapılacak her türlü harcamanın yüklenici tarafından karşılanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Uygulama işleri genel şartnamesinin “İş ve işyerinin korunması ve sigortalanması başlıklı 9. Maddesinin 11. Fıkrasında “ Gerek yapı denetimi görevlileri tarafından istenen ve gerekse yüklenicinin kendi arzusu ile uyguladığı güvenlik ve koruma önlemlerine ilişkin giderlerin tümü yükleniciye aittir.” hükmü mevcut ise de İstanbul'un metropol bir şehir olması da göz önüne alındığında Restorasyonun kaliteli, hızlı ve sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi yapının konumu, yerli ve yabancı turistlerce ziyaret edilebilir olması, yaya kaldırımına yakın olması çalışma yapılacak alanın kapatılması iskele kurulması kadar önemli bir aşamadır. Dolayısıyla kapatma işlemi aslında restorasyon imalatının başlamasında önemli bir aşama ve zaruriyettir, bu nedenle söz konusu işlere yaklaşık maliyet ve ihale dokümanı içerisinde yer verilmeyen Restorasyon işinde şantiye çevresinin galvaniz sac ile çevrilmesi ve bina etrafının baskılı branda ile çevrilmesi imalatlarının yeni birim fiyat kapsamında yükleniciye ödenebileceği görüşünderiz.

Uygulamada, Nakşidil Valide Sultan Türbesi Restorasyon işinde şantiye çevresinin galvaniz sac ile çevrilmesi ve bina etrafının baskılı branda ile çevrilmesi imalatlarının yeni birim fiyat kapsamında yükleniciye ödenen tutar kesin hesapta düzeltilerek harcamanın yüklenici tarafından karşılanması sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince verilen cevabın ilk paragrafında iş ve işyerinin korunmasına ilişkin imalatların yeni birim fiyat kapsamında ödenmesinde bir sakınca görülmediği belirtilmiş olmasına karşın, hatalı işleme ilişkin imalatların yükleniciden kesileceği ifade edilmiştir.

Bulguda belirtilen mevzuat hükümleri gereği iş ve işyerinin korunmasına ilişkin imalatların yüklenici tarafında karşılanması gerekmektedir.

BULGU 9: Kira Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve Mevcut Kiraların Güncel Değerlerin Altında Kalması

A-)Kira Sözleşmelerinin Feshedilmemesi

İdarenin mülkiyetinde olan gelir getirici bazı taşınmazlarda, kiraların yasal süresi içerisinde tahsil edilememesine rağmen kira sözleşmelerinin feshedilmediği tespit edilmiştir.

İdarelerin gelir getirici faaliyetleri ile ilgili olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde;

“Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.”

“İlkeler” başlıklı 2'nci maddesinde;

“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

...”

hükümleri getirilmiştir.

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 maddesinin (p) bendinde;

“Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.”

denilmiştir.

İdarenin mülkiyetinde; İstanbul genelinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda kiraya verilmiş olan çeşitli taşınmazlar mevcuttur. Bu taşınmazlardan elde edilen kira tahsilatlarının incelenmesi neticesinde bazı kiracıların kira tutarlarını sözleşmede yer alan süre içerisinde ödemediği ve sözleşmede açıkça feshi gerekir denilmesine rağmen

idare tarafından fesih yapılmadığı görülmüştür.

Örnek vermek gerekirse; 2011 ve 2012 yıllarında İstanbul İl Özel İdaresi tarafından 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre ihale edilen "Yenidoğan Mahallesi Abdi İpekçi Sokak Bayrampaşa/İstanbul" adresinde bulunan Özel İdare İş Merkezindeki işyerleri farklı kişilerce kiralanmıştır. İhale üzerinde kalan işyeri sahipleri ile yapılan sözleşmenin 2'nci maddesinde, kiranın üçer aylık dönemlerle alınacağı ve her dönemi takip eden ilk ayın en geç yedisine kadar kiranın ödeneceği ifade edilmiştir.

Sözleşmenin 5'inci maddesinde;

"Süresi içinde yatırılmayan kiralar, Yasal Faiz Haddi üzerinden tahsil olunur. Bir yıl içinde kiranın 2 (iki) defa süresinde ödenmemesi, kira sözleşmesinin fesih sebebini doğurur. Kira sözleşmesinin bu sebeple fesih edilmesi halinde Kiracı herhangi bir hak talep edemez."

hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca adı geçen adresteki taşınmaza ait İhale Şartnamesi'nin 5'inci maddesinde ihale üzerinde kalan iştirakçilerden kesin teminat ve 6 aylık kira bedeli tutarında depozito alınacağı ifade edilmiştir. 11'inci maddesinde ise;

"Kiracı; Sözleşmenin yapılmasından sonra süresi dolmadan bu sözleşmenin bozulmasına sebebiyet verdiği takdirde, 2886 sayılı Kanununun 62'nci maddesi hükmü gereğince depozito ve teminat tutarı İdare bütçesine irat kaydedilir."

denilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümler göz önüne alındığında, İdare tarafından sözleşmede yer alan süre içerisinde kiralarını yatırmayan kiracıların sözleşmelerinin feshedilmesi ve buna bağlı olarak da depozito ve kesin teminat tutarlarının gelir kaydedilmesi gerekirken mevcut durumda böyle bir işlemin yapılmadığı görülmüştür.

İdarelerin, tasarrufları altındaki kaynaklarını etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanması gerekmekte olup, bir kamu kaynağı olan taşınmazların idare tarafından verimli ve gerçek değerine uygun kullanılmadığı görülmektedir. Bu itibarla İdarenin mülkiyetinde olan gelir getirici taşınmazların bazılarında kiraların yasal süresi içerisinde tahsil edilemediği ve kira sözleşmelerinin feshedilmediği tespit edilmiş olup, bu hususta ilgili mevzuat ve sözleşme hükümleri çerçevesinde gerekli işlemlerin ivedilikle yapılması

gerekmektedir.

B-)Mevcut Kiraların Güncel Değerlerin Altında Kalması

İdarenin mülkiyetinde olan gelir getirici gayrimenkullerden elde edilen kira gelirlerinin piyasa rayiçlerinin altında kaldığı tespit edilmiştir.

İdarelerin gelir getirici faaliyetleri ile ilgili olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde;

“Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.”

“İlkeler” başlıklı 2'nci maddesinde;

“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

...”

hükümleri getirilmiştir.

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 maddesinin (p) bendinde;

“Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.”

denilmiştir.

İdarenin mülkiyetinde; İstanbul genelinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda kiraya verilmiş olan çeşitli taşınmazlar mevcuttur. Söz konusu taşınmazların kira bedellerinin incelenmesi neticesinde bazı gelir getirici taşınmazların kira bedellerinin İstanbul ili güncel kira değerlerinin altında kaldığı görülmektedir. Örnek olarak, 2011 ve 2012 yıllarında İstanbul İl Özel İdaresi tarafından 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre ihale edilen *“Yenidoğan Mahallesi Abdi İpekçi Sokak Bayrampaşa/İstanbul”* adresinde bulunan Özel İdare İş Merkezindeki işyerleri çeşitli kişilerce kiralanmıştır. 2011 ve 2012

yıllarında yapılan ihaleler için sözleşme süresi 10 yıl olarak belirlenmiştir.

Kira sözleşmesinin 1'inci maddesinde “*Kira sözleşmesi taraflarca feshedilmediği sürece her yılsonunda kira bedeli Maliye Bakanlığınca yayımlanan Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğinde belirtilecek olan “Yeniden Değerleme Oranın ”da artış yapılmak suretiyle belirlenecektir. 5'inci yılın sonunda mevcut kira bedeli %10 oranında artırılacaktır. Bu artış yapıldıktan sonra ayrıca yeniden değerlendirme oranı uygulanarak kira bedeli tespit edilecektir.*” denilmek suretiyle kira bedellerinin artırılma usulü hükme bağlanmıştır.

2017 yılı itibariyle söz konusu artışlar dâhil kiraya verilen işyerlerinin ortalama metrekare birim kira değeri 10-15 TL arasındadır. 04.02.2011 tarih ve 27836 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun kira bedelinin belirlenmesinin yer aldığı 344’üncü maddede;

“Tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında üretici fiyat endeksindeki artış oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir önceki kira yılının üretici fiyat endeksindeki artış oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralananın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından üretici fiyat endeksindeki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir.” ifadelerine yer verilerek 5 yılı geçen kira sözleşmelerinde; kira tespit davası açılmak suretiyle mahkeme tarafından emsal kiralar göz önüne alınarak güncel kira bedelleri belirlenebilecektir.

Sözü geçen Bayrampaşa İş Merkezinin emsal kira bedellerine ilişkin olarak Bayrampaşa Belediyesi ile İstanbul Umum Emlak Komisyoncular Esnaf Odası’ndan resmi yazı ile bilgi alınmıştır. Bayrampaşa Belediyesince verilen bilgide; ilgili adreste yer alan taşınmazın güncel birim kira değerinin 60 TL, İstanbul Umum Emlak Komisyoncular Esnaf Odası’ndan gelen cevapta ise 50-75 TL arası olduğu belirtilmiştir. İstanbul şehrindeki

gayrimenkul kiralari da göz önünde bulundurulduğunda ve konusunda uzman kuruluşlardan gelen cevaplar ışığında mevcut kira bedellerinin piyasa değerinin çok altında olduğu açıktır. Bahsi geçen Borçlar Kanunu hükümleri kullanılarak kira bedellerinin güncel değerlerine ulaştırılması kamu kaynaklarının verimli kullanılması açısından önem arz etmektedir.

İdarelerin, tasarrufları altındaki kaynaklarını etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanması gerekmekte olup, kamu kaynağı olan taşınmazların idare tarafından verimli ve gerçek değerine uygun kullanılmadığı görülmektedir. Bu itibarla İdarenin mülkiyetinde olan gelir getirici gayrimenkullerden elde edilen kira gelirlerinin piyasa rayiçlerinin altında kaldığı tespit edilmiş olup, bu hususta ilgili mevzuat ve sözleşme hükümleri çerçevesinde gerekli işlemlerin ivedilikle yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

A.)Kira Sözleşmelerinin Feshedilmemesi:

“Başkanlığımız Mülkiyetine ait taşınmazlarımızda bulunan kiracıların kira bedellerini yasal süreleri içerisinde ödememeleri halinde, bu bedeller ödeme gününe kadar hesaplanan yasal faizi ile birlikte tahsil edilmektedir.

Ancak kira ödeme dönemi (3 ay) geçmesine rağmen halen ödenmemiş ise İcra marifeti ile tahsil yoluna gidilip, tahliye davası açılmaktadır.

21/03/2018 tarihli ve 7103 sayılı Kanununun 26. Maddesiyle değişen 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 75. Maddesinden Başkanlığımız artık faydalanabilmektedir. Bu nedenle bundan sonra yasal süresi içerisinde kirasını ödemeyen kiracılar, sözleşme hükümleri doğrultusunda kira sözleşmeleri feshedilerek 2886 Sayılı Kanununun 75. Maddesine istinaden tahliyesi sağlanacak olup, alacaklarımız icraen tahsil edilecektir.”

B.)Başkanlığımız Mülkiyetinde Olan Gelir Getirici Gayrimenkullerden Elde Edilen Kira Gelirlerinin Piyasa Rayiçlerinin Altında Kalması:

“Mülkiyeti Başkanlığımıza ait olup, kira getirisi olan dükkan ve büroların büyük çoğunluğu; Yenidoğan Mah. Abdi İpekçi Cad. adresindeki Bayrampaşa Özel İdare İş Merkezi içerisinde bulunmaktadır. Bu yerlerin kiralama işlemleri Mülga İl Özel İdaresi tarafından 2011 ve 2012 yıllarında 10 yıllığına Açık İhale Usulü ile yapılmış olup, sözleşme hükümleri doğrultusunda her yıl belirlenen yeniden değerlendirme oranına göre kira artışları yapılmıştır.

Ayrıca bu artışa ilave olarak 5. yıl sonlarında % 10 artış yine sözleşme hükümlerine göre yapılmıştır. Buna rağmen kira miktarları piyasa rayiçlerinin altında kalmıştır.

Bahse konu İş Merkezi ile alakalı 01.11.2017 tarihinde 83589 sayılı yazı ile İstanbul Proje Koordinasyon biriminden binanın depremsellik analizinin yapılması istenilmiş olup, cevab-i yazılarında 2018 yılı programına alındığı bildirilmiştir. Analizin sonucuna göre binanın boşaltılma durumu vardır. Sonucun sağlam çıkması durumunda Hukuk İşleri birimimizden kira artışları ile ilgili dava açılması talep edilecektir.”

denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen hususlara ilişkin gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir. Bulgu konusu olan taşınmazlara ait kira değerlerinin güncellenmesinin ve kiralarını yasal süresi içerisinde ödemeyen kiracılara ait sözleşmelerin feshedilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 10: Kültür Varlıkları Katkı Paylarının Ödenmemesi ya da Geç Ödenmesi

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında, bazı belediyelerin taşınmaz kültür varlıkları katkı paylarını ödemediği veya geç ödediği görülmüştür.

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

“21/07/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür.” hükmü ile 12'nci madde gereğince il özel idaresince kullanılan haklar ve yetkiler YİKOB'lara devredilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinde ise;

“Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri 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.” ifadesine yer verilerek ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri emlak vergisinin %10’u oranında tutarın ayrıca taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunacağı ve bu tahsil olunan miktarların tahsilatı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar YİKOB’lara bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin devamında;

“... ”

Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.

...

Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir.

...”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, ilçe belediyeleri topladıkları taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarını takip eden ayın 10’uncu gününe kadar 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 payları zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdürler.

Aşağıdaki tablolardan da anlaşılacağı üzere Başkanlığın hesabına yatırılması gereken

kültür katkı payları toplamı geçmiş yıllar da dâhil olmak üzere 1.092.823.120,14 TL'dir.

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

Tablo 1:2017 Yılı Kültür Varlıkları Payı Ödeme Durumu:

BELEDİYELER 2017 YILI BORÇ DURUMU			
BELEDİYELER	TOPLAM TAHAKKUK	TOPLAM TAHSİLAT	KALAN BORÇ TUTARI
Adalar	910.311,20	0,00	910.311,20
Arnavutköy	4.648.395,63	1.948.451,65	2.699.943,98
Ataşehir	8.576.413,75	8.576.413,75	0,00
Avcılar	4.799.249,70	0,00	4.799.249,70
Bağcılar	10.524.691,82	0,00	10.524.691,82
Bahçelievler	6.377.285,26	6.377.285,26	0,00
Bakırköy	7.358.071,36	0,00	7.358.071,36
Başakşehir	10.553.805,40	440.756,47	10.113.048,93
Bayrampaşa	2.932.303,05	2.932.303,05	0,00
Beşiktaş	13.384.973,18	0,00	13.384.973,18
Beykoz	3.084.395,61	3.084.395,61	0,00
Beylikdüzü	4.855.214,33	0,00	4.855.214,33
Beyoğlu	5.476.046,53	0,00	5.476.046,53
Büyükkçekmece	5.059.516,36	0,00	5.059.516,36
Çatalca	676.178,72	0,00	676.178,72
Çekmeköy	2.642.748,81	2.642.748,81	0,00
Esenler	3.160.077,36	0,00	3.160.077,36
Esenyurt	13.283.341,16	0,00	13.283.341,16
Eyüpsultan	3.735.559,22	0,00	3.735.559,22
Fatih	8.968.320,59	0,00	8.968.320,59
Gaziosmanpaşa	2.855.617,19	554.290,37	2.301.326,82
Güngören	3.504.989,30	0,00	3.504.989,30
Kadıköy	18.483.078,90	18.483.078,90	0,00
Kağıthane	3.428.959,13	3.428.959,13	0,00
Kartal	7.010.544,89	0,00	7.010.544,89
Küçükçekmece	8.987.151,75	0,00	8.987.151,75
Maltepe	889.541,38	889.541,38	0,00
Pendik	8.041.709,58	8.041.709,58	0,00
Sancaktepe	4.669.138,69	4.669.138,69	0,00
Sarıyer	9.552.985,31	0,00	9.552.985,31
Silivri	2.698.404,39	200.000,00	2.498.404,39
Sultanbeyli	2.581.965,03	0,00	2.581.965,03
Sultangazi	3.450.333,25	3.450.333,25	0,00
Şile	824.926,90	169.602,09	655.324,81
Şişli	21.352.166,65	0,00	21.352.166,65
Tuzla	6.606.542,62	158.312,84	6.448.229,78
Ümraniye	5.861.426,95	5.861.426,95	0,00
Üsküdar	5.335.225,95	5.335.225,95	0,00
Zeytinburnu	12.133.202,92	0,00	12.133.202,92
TOPLAM	249.274.809,82	77.243.973,73	172.030.836,09

Tablo 2: Önceki Yıllar Kültür Varlıkları Borç Durumu

BELEDİYELERİN YAPILANDIRMALARINA AİT BORÇ DURUMU TABLOSU				
SIRA NO	BELEDİYELER	VERGİ DAİRELERİNCE 6736 SAYILI KANUN İLE YAPILANDIRILAN TOPLAM BORÇ VE 6111- 6552 SAYILI YAPILANDIRMADAN KALAN BORÇ MİKTARI	6736 YAPILANDIRMASINA AİT İLLER BANKASINDAN KESİLEREK ÖDENEN TOPLAM MİKTAR	TOPLAM KALAN BORÇ MİKTARI
1	Adalar Belediye Başkanlığı	8.063.341,43	447.963,36	7.615.378,07
2	Arnavutköy Belediye Başkanlığı	10.772.162,28	2.468.620,55	8.303.541,73
3	Ataşehir Belediye Başkanlığı			0,00
4	Avcılar Belediye Başkanlığı	59.308.454,26	4.530.506,75	54.777.947,51
5	Bağcılar Belediye Başkanlığı	22.795.588,08	6.332.107,80	16.463.480,28
6	Bahçelievler Belediye Başkanlığı	7.632.835,20	2.756.301,60	4.876.533,60
7	Bakırköy Belediye Başkanlığı	71.804.978,72	5.485.124,15	66.319.854,57
8	Başakşehir Belediye Başkanlığı	57.852.325,14	5.222.779,38	52.629.545,76
9	Bayrampaşa Belediye Başkanlığı	4.135.326,12	1.148.701,70	2.986.624,42
10	Beşiktaş Belediye Başkanlığı	37.786.819,37	1.836.859,15	35.949.960,22
11	Beykoz Belediye Başkanlığı	7.102.462,63		7.102.462,63
12	Beylikdüzü Belediye Başkanlığı	15.536.020,08	1.078.890,20	14.457.129,88
13	Beyoğlu Belediye Başkanlığı	40.640.080,32	423.219,07	40.216.861,25
14	Büyükkçekmece Belediye Başkanlığı	48.823.568,19	1.562.876,40	47.260.691,79
15	Çatalca Belediye Başkanlığı	3.748.734,72	260.328,80	3.488.405,92
16	Çekmeköy Belediye Başkanlığı			0,00
17	Esenler Belediye Başkanlığı	10.562.554,21	806.861,66	9.755.692,55
18	Esenyurt Belediye Başkanlığı	79.549.778,74	3.314.574,00	76.235.204,74
19	Eyüpsultan Belediye Başkanlığı	10.568.039,49	733.891,50	9.834.147,99
20	Fatih Belediye Başkanlığı			0,00
21	Gaziosmanpaşa Belediye Başkanlığı			0,00

22	Güngören Belediye Başkanlığı	12.247.068,85	935.544,28	11.311.524,57
23	Kadıköy Belediye Başkanlığı	215.401,28		215.401,28
24	Kağıthane Belediye Başkanlığı			0,00
25	Kartal Belediye Başkanlığı	26.630.017,92	2.034.237,48	24.595.780,44
26	Küçükçekmece Belediye Başkanlığı	44.714.787,00	8.197.710,95	36.517.076,05
27	Maltepe Belediye Başkanlığı			0,00
28	Pendik Belediye Başkanlığı			0,00
29	Sancaktepe Belediye Başkanlığı	20.551.214,76	3.139.768,83	17.411.445,93
30	Sarıyer Belediye Başkanlığı	68.680.870,80	4.793.278,36	63.887.592,44
31	Silivri Belediye Başkanlığı	21.894.209,62	1.672.474,10	20.221.735,52
32	Sultanbeyli Belediye Başkanlığı	10.182.534,67	777.832,44	9.404.702,23
33	Sultangazi Belediye Başkanlığı			0,00
34	Şile Belediye Başkanlığı	1.684.018,80	210.502,35	1.473.516,45
35	Şişli Belediye Başkanlığı	215.004.195,68	16.423.931,37	198.580.264,31
36	Tuzla Belediye Başkanlığı	34.716.670,56	3.134.143,87	31.582.526,69
37	Ümraniye Belediye Başkanlığı			0,00
38	Üsküdar Belediye Başkanlığı			0,00
39	Zeytinburnu Belediye Başkanlığı	50.412.324,24	3.095.069,01	47.317.255,23
	TOPLAM	1.003.616.383,16	82.824.099,11	920.792.284,05

Kamu idaresi cevabında; “Kültür Varlıkları Katkı Paylarını ödemeyen veya geç ödeyen Belediyelerle ilgili 6552 ve 6736 sayılı bazı alacakların yapılandırılması kanunları kapsamında yapılandırılan alacaklarımız dışında kalan katkı payları için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü

Hakkında Kanunun Hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek alacağın tahsili için takip işlemleri başlatılmış olup ilgili Belediyenin iller Bankasından aldığı genel bütçe vergi payından kesilerek YİKOB’ a gönderilmesinin sağlanması çalışmalarımız devam etmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen hususlara ilişkin gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir. Kültür varlıkları katkı paylarının, yasal süresi içerisinde ödenmesi için gerekli çalışmaların başlatılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 11: Projelendirme Sürecindeki Hatalar Nedeniyle Yapım Sürecinde Anlaşmazlıklar Çıkması

Anahtar teslim götürü bedel sözleşme düzenlenen bazı yapım işi ihalelerinde sözleşmenin uygulanması aşamasında, projeler arasında veya projeler ile mahal listeleri arasında çelişkiler olduğu tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar*" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde;

"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur."

hükmü yer almaktadır.

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde ise,

"...

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme: Uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşmeyi,

Birim fiyat sözleşme: Ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile

birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarelerce hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile yüklenici tarafından bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı üzerinden yapılan sözleşmeyi,

... ifade eder” denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükmüne göre yapım işi ihalesine çıkılmadan önce mülkiyet ve imar problemlerinin çözülmesi ve daha sonra ayrıntılı şekilde uygulama projesi hazırlanarak ihaleye çıkılması gerekmekte iken kamu idaresinin yapım işleri incelendiğinde imar işlemleri tamamlanmadan ihaleye çıkıldığı ve bu sebeple süre uzatımının olduğu işler mevcuttur. Yapılan bu uygulama 4734 sayılı Kanun hükümlerine ters düşmektedir. Ayrıca anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılan işlerde Kanun’un genel mantığına göre en önemli süreç uygulama projelerinin hazırlanması aşamasıdır. Öyle ki, yapılacak her bir imalat için ayrı bir fiyat alınmayacak, iş paket halinde toplam tutara yaptırılacaktır. Bu nedenle, projelerin açık, anlaşılabilir olması ve mahal listesi ile proje arasında herhangi bir tutarsızlığın bulunmaması gerekmektedir. Proje ve mahal listesi uyumsuzlukları, ilgili imalatın proje kapsamında mı yoksa iş artışı kapsamında mı yapılacağı konusunda tereddütler meydana getirmektedir.

İhale aşamasında, projelerin yetersizliğinin mahal listesi ile kapatılmaya çalışılması ve mahal listesinde yer alıp uygulama projesinde bulunmayan imalatlar nedeniyle, istekliler yapılıp yapılmayacağı belli olmayan iş grupları için gerçekçi teklif verememektedir. Bunun sonucunda da İdare, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerinden olan rekabeti, saydamlığı, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılması şartlarını sağlayamamaktadır.

Bunun yanında İdare, sözleşmenin ifa sürecinde de, yüklenici ile proje yerine mahal listesinde düzenlenen imalatların yapılması konusunda ihtilafa düşmektedir. Uygulama projeleri ile mahal listeleri arasında uyumsuzluk olduğu görüldüğünden bu belgelerin daha gerçekçi ve birbirleriyle uyumlu hazırlanması gerekmektedir.

İstanbul YİKOB’da yapılan incelemelerde aşağıdaki çelişkilerin mevcut olduğu görülmüştür;

1. Mimari uygulama projeleri ile tip detay, mahal listesi ve yapılan işler listesi arasındaki bariz farkların bulunması.

2. Mimari uygulama projelerinde belirtilen pozların yetersiz kalışı veya güncel olmayışı ve yeterli uygulama nokta detayların verilemeyişi.
3. Vaziyet planı ile tip görünüş detaylarındaki bina giriş merdiveni basamak sayıları arasında farklılıklar olması.
4. Tip bina görünüş paftaları ile detay paftalarındaki klinker tuğla yüksekliklerinin farklılık arz etmesi.
5. Özellikli binalardaki cephe detaylarındaki eksikliklerin olması.
6. Sığınak mahallerindeki mekanik cihazların elektrik besleme hattı projeleri ile uyumsuz olması.
7. Kullanılan resmi kurum fiyatlarının halen güncel kullanılan imalatlara göre yetersiz kalışı ve dolayısıyla özel fiyat oluşturma zorunluluğu doğması.
8. Statik uygulama projelerinde tip detay kullanılması ve güncel deprem yönetmeliğine uygun olmayan unsurların varlığı.

Yukarıda örnekleriyle açıklandığı üzere, kamu idaresince projelendirme sürecine yeterli önem verilmediği görülmektedir. Meri mevzuat hükümlerine göre uygulama projelerinin anlaşılabilir olması gerekmektedir.

Bu itibarla, hem ihale hem de sözleşmelerin uygulanması sürecinde benzer sorunlarla karşılaşmamak için projelendirme sürecine daha fazla dikkat edilmesi projelerin birbirleri ile uyumlu olmasına ve mahal listesi ile çelişmemesine önem verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “İhalesi idaremizce yapılacak yapım işlerinde, işin devamında uyuşmazlık ve farklı yorumlara sebebiyet vermeyecek şekilde, proje, mahal listesi ve detaylar arasındaki uyuma azami önem gösterilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bulguda belirtilen hususlara ilişkin gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla hem ihale hem de sözleşmelerin uygulanması sürecinde benzer sorunlarla karşılaşmamak için projelendirme sürecine daha fazla dikkat edilmesi, projelerin birbirleri ile uyumlu olmasına ve mahal listesi ile çelişmemesine önem verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 12: Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporlarının Olmaması ya da Yüzeysel Olarak Hazırlanmış Olması

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının yapım ihalelerinin incelenmesi neticesinde, iş artışlarına ilişkin gerekçe raporlarının yeterli düzeyde açıklayıcı olmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."

denilmektedir.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "*Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi*" başlıklı 24'üncü maddesinde;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir.

...

hükmü getirilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "*Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi*" başlıklı 21'inci maddesinde;

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

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10’una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20’sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.” denilerek iş artışının hangi koşullarda ve ne oranlarda yapılabileceği ortaya koyulmuştur.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Proje Uygulanması “başlıklı 12’nci maddesinin 4’üncü bendinde idarenin projeler üzerinde gerekli değişiklikleri yapabileceğine değinilmiştir. Yine aynı Şartname’nin “Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22’nci maddesinde de proje değişikliği şartları gerçekleştiği durumlarda yeni birim fiyat yapılmak suretiyle ödeme yapılacağı belirtilmiştir. İş artışı dolayısıyla yapılması gereken ilave iş kalemlerinin yeni birim fiyatları, YİĞŞ’in 22’nci maddesindeki yöntem ve esaslar dâhilinde belirlenecektir.

Buna göre, ilave işlerin aynı sözleşme kapsamında aynı yükleniciye yaptırılabilmesi için iş artışının başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkması, artışa konu işlerin yapılmasında zorunluluk bulunması, ilave işlerin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması ve yasal sınırlar dâhilindeki iş artışlarının işin tamamlanması amacıyla yaptırılması gerekir.

İş artış kararlarında iş artışlarının sözleşmeye esas proje içinde kalması, asıl işten ayrılmasının teknik ve ekonomik olarak mümkün olmaması durumunda, artışa konu olan işin yürürlükteki mevzuatta belirtilen kriterlere göre değerlendirilmesi, gerekçe raporlarını yeterli nitelikte açıklayıcı hazırlanarak keyfi değişikliklere gidilmeden, sözleşmeye esas uygulama projeleri ve mahal listelerine göre yapım işinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda sayılan hükümlere göre öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışına gitmek ön şarttır. Bu öngörülemeyen durumların da gerekçe raporunda açıkça ve dayanaklarıyla birlikte açıklanması zaruridir. Zira vazgeçilen imalatların, yerine yapılacak

imalatların ya da tamamen yeni imalatların hangi ihtiyaca binaen gerçekleştirileceğinin gerekçeli rapor ile izah edilmemesi, keyfi proje değişikliklerine yol açabileceği gibi, kaynakların verimli kullanılması ilkesini de zedeleyebilecektir.

Bu itibarla, iş artışına başvurulduğu durumlarda düzenlenecek gerekçe raporlarının gerçek durumu yansıtacak, detaylı, açık, anlaşılabilir şekilde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İhalesi idaremizce yapılan yapım işlerinde, iş artışı olması halinde, gerekçe raporlarının Sayıştay Raporu'nda da belirtildiği gibi, açık, anlaşılır ve detaylı şekilde hazırlanmasına dikkat edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin vermiş olduğu cevapta iş artışlarına ilişkin gerekçe raporlarının daha dikkatli ve özenli hazırlanacağı belirtilmiştir. Bulguda da bahsedildiği üzere, öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışına gitmek ön şarttır. Bu öngörülemeyen durumların da gerekçe raporunda açıkça ve dayanaklarıyla birlikte açıklanması zaruridir. Zira vazgeçilen imalatların, yerine yapılacak imalatların ya da tamamen yeni imalatların hangi ihtiyaca binaen gerçekleştirileceğinin gerekçeli rapor ile izah edilmemesi, keyfi proje değişikliklerine yol açabileceği gibi, kaynakların verimli kullanılması ilkesini de zedeleyebilecektir.

BULGU 13: Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarınca Gerçekleştirilen Kültür Varlıkları Yapım İşlerine İlişkin Yeni Fiyatların Tespitinde, Rayiçlerin Verimlilik İlkesine Uygun Olarak Belirlenmemesi

İstanbul Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca gerçekleştirilen kültür varlıkları yapım işlerinin tamamında, yeni birim fiyat tespiti aşamasında, belirlenen analizlere uygulanacak rayiçler değerlendirilirken kaynakların verimli kullanılması ilkesine riayet edilmediği görülmüştür.

Uygulama İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Birim Fiyatının Tespiti" başlıklı 23'üncü maddesinde;

"a) Doğal afet sebebiyle ön veya kesin proje üzerinden sözleşmeye bağlanan işler ile işin uygulaması sırasında arazi ve zemin etütleri gerektirmesi sebebiyle kesin proje üzerinden sözleşmeye bağlanan işlerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek

yapılmasını istediği, ancak birim fiyat teklif cetvelinde fiyatı bulunmayan yeni iş kalemlerinin bedelleri,

b) Bu şartnamenin 22'nci maddesine göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri,

Yüklenici ile birlikte aşağıdaki usuller çerçevesinde tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir.

Yeni birim fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatların tespitinde kullanarak teklifinin ekinde idareye verdiği ve yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizler.

c) Yeni iş kaleminin yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları ile işçi ve makinelerin çalışma saatleri esas alınarak oluşturulacak analizler.

İşin niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri uygulanır.

1) Yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

2) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

3) İdarenin veya diğer idarelerin sözleşmeye bağladığı benzer uygulama işlerinde ortaya çıkan fiyatlar

4) İdarece kabul edilmek şartı ile uygulama ayına ait Ticaret ve/veya Sanayi Odasınınca onaylanmış yerel rayiçleri.

Yeni birim fiyat yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli olur. Yeni birim fiyat tespitinde yüklenici ile uyuşulamaz ise, taraflarca anlaşmazlık tutanağı düzenlenir ve anlaşmazlık idare tarafından on gün içerisinde Bayındırlık

Kuruluna intikal ettirilir. Bayındırlık Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın iki tarafça kabulü zorunludur. Yüklenici, birim fiyat uyumsuzluğu hakkındaki Bayındırlık Kurulunun kararını beklemeden idare tarafından tespit edilmiş fiyat üzerinden işe devam etmek zorundadır.

Yeni birim fiyatın hesabında, (a) bendine göre, teklif analiz ile kıyaslanarak bulunan analizin kullanılması halinde, bu analizin temsil ettiği iş kalemi miktarı ile yeni tespit edilecek iş kalemi miktarının rayiçlere ve genel giderlere tesiri dikkate alınır.

İdare istediği takdirde sözleşme ve ekleri kapsamında bulunmayıp ayrıca bir yükleniciye yaptırılması mümkün olan işi başkasına da yaptırabilir, bundan dolayı yüklenici herhangi bir hak talebinde bulunamaz.” denilmektedir.

Yapılan incelemede, sözleşmelerin diğer hususlar bölümüne, idareyi bağlayacak şekilde yeni fiyat tespitini belirleyen kurallar konulduğu görülmüştür. Bu kurallar genel olarak hem analiz hem de rayiçlerin tespitinde önceliği, yüklenicinin teklif ekinde sunduğu analiz ve rayiçlere vermektedir. Bu durum anılan Şartname hükümlerine aykırılık teşkil etmekte ve verimlilik ilkesinin uygulama alanını daraltmaktadır.

Ancak ilgili Şartname'nin 23'üncü maddesi değerlendirildiğinde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin yapılmasını istediği, ancak birim fiyat teklif cetvelinde fiyatı bulunmayan yeni iş kalemlerinin bedelleri tespit edilirken, maddede bahsedilen analizlerden birisinin esas alınacağı, rayiç tespitinde de verimlilik ilkesinin gözetilmesi gerektiği belirlenmiştir.

Konuyla ilgili Sayıştay Temyiz Kurulunun 21.04.2015 tutanak tarihli kararında aşağıdaki tespitler yapılmıştır;

“İdarenin yeni birim fiyat belirlerken uygulayacağı rayiçler konusunda herhangi bir öncelik sıralaması bulunmamaktadır. İdare uygulayacağı rayiçler konusunda elindeki verilere göre araştırma yapmalı, kaynakların verimli ve ekonomik kullanımı sonucunu verecek uygun rayici belirlemeli, maliyet açısından kendi lehine olan rayiçleri tercih etmelidir. İdarenin burada sahip olduğu serbesti kaynakların verimli kullanılması sonucunu sağlayacak uygun rayici bulma konusundadır. Aksi halde, kaynakların verimli kullanılmasının gözetilmesi ilkesinin bir anlamı kalmayacaktır.

Kamu idarelerine ait rayiçlere üstünlük ve öncelik tanıyan bir anlayış geçerli olmamakla birlikte, yeni birim fiyat analizlerine giren unsurları temsil eden bu nitelikli

rayiçler bulunmasına rağmen, idare açısından daha pahalı rayiçlerin uygulanması halinde bunları tercih etme veya kamu idarelerine ait rayiçleri kullanmama gerekçeleri ortaya konulabilmelidir.

Zira kamu idarelerine ait rayiçler belli bir araştırmaya dayanan resmi, genel kabul gören bir hüviyete sahiptir. Doğal bir tevsik kabiliyetine sahip olup, ayrıca gerekçelendirmeye ve belgelendirmeye ihtiyaç duymazlar.”

Kamu ihale mevzuatının uygulanmasında kaynakların verimli kullanılması ilkesi, gerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda gerekse Kültür Varlıkları İhale Yönetmeliği’nde açıkça vurgulanmıştır. Verimliliğin en uygun fiyat olarak değerlendirilmediği durumlarda ise yapılacak uygulamaların, nesnel gerekçelere dayanması gerekmektedir. Aksi tutum kamu ihale mevzuatı ve felsefesine aykırılık teşkil edecektir.

Dolayısıyla, kamu idarelerine ait rayiçlerin bulunduğu ve daha ekonomik olduğu hallerde, kamu birim fiyatları yerine diğer yöntemlere göre belirlenen rayiçlerin kullanılması bilimsel ve teknik açıdan kabul edilebilir gerekçelere dayanmak zorundadır. Şüphesiz bu tür gerekçelerin mevcut olduğu durumlarda, daha yüksek maliyetli de olsa, diğer rayiçlerin kullanılması her zaman mümkündür. Bilimsel ve nesnel gerekçelerin bulunmadığı durumlarda, verimlilik ilkesi gereğince daha uygun fiyatlı olan kamu rayiçleri tercih edilmelidir.

Bu durumda, kültür varlıkları yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespiti aşamasında, analizlere uygulanacak rayiçler belirlenirken, verimlilik ilkesinin gözetilmesinin, bilimsel ve nesnel gerekçeler bulunmadıkça daha uygun fiyatlı olan kamu rayiçlerinin tercih edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kültür Varlıkları yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespiti aşamasında analizlere uygulanacak rayiçler belirlenirken verimlilik ilkesi gözetilerek, bilimsel ve nesnel gerekçeler bulunmadıkça daha uygun fiyatlı olan kamu rayiçleri tercih edilmektedir. İdaremizce yeni birim fiyat belirlenirken geçmişte yapılan hatalı uygulamalara sebebiyet vermeyecek şekilde azami hassasiyet gösterilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulguda bahsedilen kültür varlıkları yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespiti aşamasında, yeni birim fiyat belirlenirken geçmişte yapılan hatalı uygulamalara sebebiyet vermeyecek şekilde azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir. Ancak kültür

varlıkları yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespiti aşamasında, analizlere uygulanacak rayiçler belirlenirken, verimlilik ilkesinin gözetilmesinin, bilimsel ve nesnel gerekçeler bulunmadıkça daha uygun fiyatlı olan kamu rayiçlerinin tercih edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 14: Harcama Yetkilisi Görevinin Üst Yöneticide Birleştirilmiş Olması

Harcama yetkilisi görevinin birimler bazında dağıtılması gerekirken YİKOB Başkanında birleştirildiği görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinde;

“... ”

k) Harcama birimi: Kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimi,”

“*Harcama Yetkisi ve Yetkilisi*” başlıklı 31'inci maddesinde de;

“*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.*”

hükümleri getirilmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Tanımlar*” başlıklı 4'üncü maddesinde ise;

“*m) Üst Yönetici: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanını ifade eder*”

denilmiştir.

Maliye Bakanlığının hazırlamış olduğu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in “*Harcama Yetkisinin Birleştirilmesi*” başlıklı 3'üncü maddesinde;

“*Teşkilat yapısında üst yönetici ile harcama birimleri arasında yönetim kademesi yer almak şartıyla, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin harcama yetkisi harcama türleri itibarıyla kısmen veya tamamen; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanlığının, sosyal güvenlik kurumlarında ilgili bakanlığın, mahalli idarelerde ise İçişleri Bakanlığının uygun görüşü ve üst yöneticinin onayı ile bir üst yönetim kademesinde birleştirilebilir.*”

Uygun görüş talep yazılarında, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilme gerekçesine ayrıntılı olarak yer verilir.

Üst yönetici ve yardımcılara harcama yetkisinin birleştirilmesi suretiyle harcama yetkisi verilemez.”

şeklinde düzenleme getirilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde harcama yetkisi her bir harcama birimine ait olsa da birleştirilebilme imkânına sahiptir. Ancak bu yetki üst yöneticide toplanamaz.

Uygulamada Başkanlıkta harcama yetkilisi görevinin birimler bazında dağıtılmadığı YİKOB Başkanında birleştirildiği görülmüştür.

Sonuç olarak üst yönetici ve yardımcılara harcama yetkisinin birleştirilmesi suretiyle harcama yetkisi verilmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Üst Yöneticiler" başlıklı 11. Maddesi " Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, İl Özel İdarelerinde Vali ve Belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir..." düzenlemesi yer almaktadır.

Başkanlığımızın kuruluşuna yönelik düzenlenen 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun " Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı " başlıklı 28/A maddesi " 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, İlin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşların rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur..." hükmüne amirdir.

Yukarıda belirtilen kanunlar birlikte değerlendirildiğinde Başkanlığımızın üst yöneticisinin Vali Olduğu görülmektedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde üst yönetici olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanının belirlenmesi kanunun amir hükümlerine açıkça aykırıdır. Bu nedenle Başkanlığımız harcama yetkisinin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanında birleştirilmesinin mevzuata aykırılık teşkil etmediği değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, metropol olan ilimizde kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını teminen diğer kamu kurum ve kuruluşlarının Başkanlığımız aracılığı ile yapmış olduğu işlerde gerçekleştirme görevlisi olarak il müdürleri görevlendirilmiştir. Hiyerarşiye uygunluğu sağlamak için ise Başkanlığımız harcama yetkisi YİKOB Başkanında toplanmıştır. Bu durum kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılmasını sağladığı gibi hesap verme sorumluluğu açısından görev, yetki ve sorumluluk dengesini de sağlamıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince verilen cevapta özetle, YİKOB'un üst yöneticisinin YİKOB Başkanı değil, İl Özel İdarelerine paralel olarak Vali olduğu; Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde yer alan üst yönetici tanımının hatalı olduğu belirtilmiştir.

YİKOB'un ayrı bir tüzel kişiliği vardır ve İl özel İdaresi ile herhangi bir bağı yoktur. o nedenle kanun yapıcı İl Özel idaresine atfetmediği bir konuyla ilgili olarak ikisi arasında bir bağ kurmak hukuken mümkün görülmemektedir. Ki kanun yapıcı ayrı bir düzenleme ile YİKOB üst yöneticisinin kim olduğunu açıkça belirtmiştir. Yasanın hatasına ilişkin bir itiraz söz konusu ise bunun yeri Sayıştay Başkanlığı değil Anayasa Mahkemesi Başkanlığı olacaktır.

Ayrıca, dış kurumların işleri ile ilgili, ödeme emri belgesi üzerinde imzaları yer alan harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlileri açısından 5018 sayılı kanunda herhangi bir hiyerarşik sıralama bulunmadığını belirtmek gerekir. Hiyerarşi ancak aynı kurum içerisinde anlamlı olacaktır.

Sonuç olarak üst yönetici ve yardımcılara harcama yetkisinin birleştirilmesi suretiyle harcama yetkisi verilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

(01.01.2017-31.12.2017) İSTANBUL YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI					
49.34- Tüm Muhasabe Birimleri 2017 Yılı BİLANÇOSU					
AKTİF	2016	Carif Yılı 2017	PASİF	2016	Carif Yılı 2017
	TL	TL		TL	TL
1 DÖNEM VARLIKLARI		267.549.745,79	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		204.118.698,00
10 HAZİR DEĞERLER		267.009.796,10	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		0
102 BANKA HESABI		267.009.796,10	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		197.047.267,55
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERİLE EMİRLERİ HESABI (-)		0,00	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		28.027.030,34
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		0,00	333 Emanetler Hesabı		169.020.237,21
12 FAALİYET ALACAKLARI		305.791,31	38 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		7.071.430,45
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		0,00	380 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI		6.645.749,42
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		305.791,31	381 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		0,00
14 DİĞER ALACAKLAR		28.276,74	392 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİNE ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI		425.681,03
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		28.276,74	39 ÖZ KAYNAKLAR		204.770.297,09
15 STOKLAR		205.881,64	50 NET DEĞER		-39.388.147,74
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		205.881,64	500 NET DEĞER HESABI		-39.388.147,74
16 ÖN ÖDEMELER		0,00	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		0,00
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI		0,00	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		0,00
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI		0,00	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		244.158.444,83
164 AKREDİTİFLER HESABI		0,00	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUÇU HESABI		244.158.444,83
2 DURAN VARLIKLAR		14.139.249,30			
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		14.130.877,80			
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI		2.548.249,12			
252 BİNALAR HESABI		13.109.196,02			
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		181.187,87			
254 TAŞITLAR HESABI		227.544,32			
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		5.714.928,13			
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		1.533.680,34			
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		10.000,00			
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		30.473,50			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI		664.771,17			
299 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI		-634.297,67			
AKTİF TOPLAMI		408.888.995,09			
			PASİF TOPLAMI		408.888.995,09
NAZİM HESAPLAR		169.040.150,63	NAZİM HESAPLAR		169.040.150,63
	TL	TL		TL	TL
910 ALINAN TEMİNAT MİKTUPLARI HESABI		169.040.150,63	911 ALINAN TEMİNAT MİKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		169.040.150,63
920 DİĞER TAHHÜTLERİ HESABI		0,00	921 DİĞER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		0,00
GENEL TOPLAM:		577.929.145,72	GENEL TOPLAM:		577.929.145,72

İSTANBUL YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI 2018 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU																
Hesap Kodu	Yardımcı Hesap				GİDERİN TÜRÜ	2016 Yılı	Cari Yılı (2017)	Cari Yılı (2018)	Hesap Kodu	Yardımcı Hesap				GELİRİN TÜRÜ	2016 Yılı	Cari Yılı (2017)
	Kod 1	Kod 2	Kod 3	Kod 4						Kod 1	Kod 2	Kod 3	Kod 4			
600	0	0	0	0	Gelirler Hesabı		535.382.841,09 TL		600	03	0	0	0	Gelirler Hesabı		779.541.285,92 TL
														GELİRLER TOPLAMI:	0,00	779.541.285,92 TL
					GİDERLER TOPLAMI:		535.382.841,09 TL							FAALİYET SONUCU (+/-)		244.158.444,83 TL