



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KARAYOLLARI GENEL

MÜDÜRLÜĞÜ

2016 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

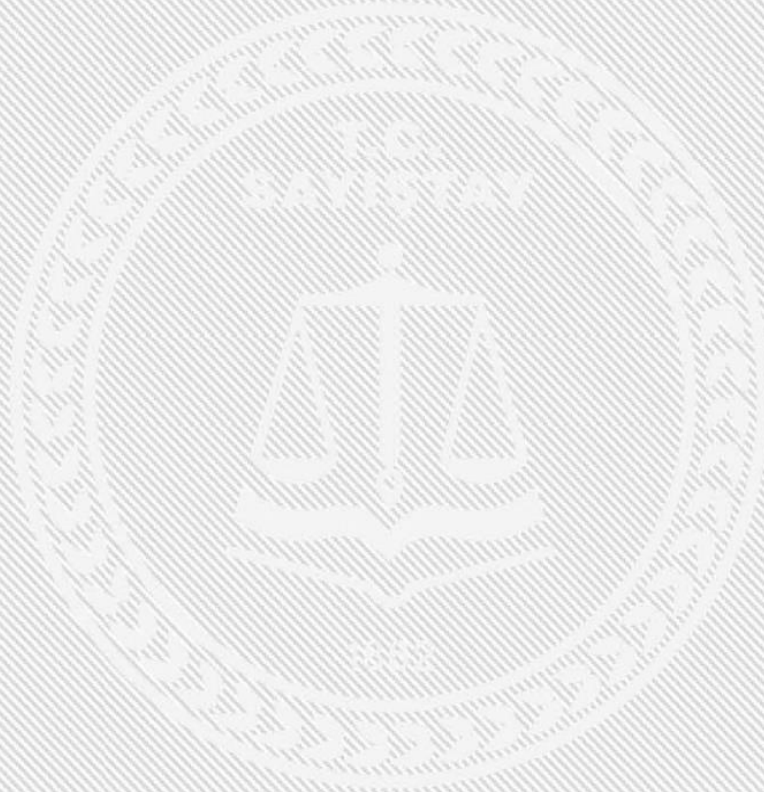
İÇERİK

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	45

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2016 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	17
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	18
8.	EKLER.....	40

KISALTMALAR

HGS:	Hızlı Geçiş Sistemi
KGM:	Karayolları Genel Müdürlüğü
KMYKK:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OGS:	Otomatik Geçiş Sistemi
OHT:	Otoyol Hizmet Tesisi
PTT:	Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü

TABLolar

- Tablo 1:** Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşen Bütçe Giderleri
- Tablo 2.** İmalat Tablosu
- Tablo 3.** 2016 Yılı OGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özet Bilgisi
- Tablo 4.** 2016 Yılı HGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özet Bilgisi
- Tablo5.** Yatırım Programında Yer Almayan Projelere İlişkin Harcamalar
- Tablo 6.** Yatırım Niteliği Taşımayan İşler İçin Kullanılan Yatırım Ödenekleri
- Tablo 7.** İmalat Bünyesine Girip Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmeyen Bitüm Bedelleri

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM), 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesinde belirtildiği üzere özel bütçeli bir kurumdur. Özel bütçeli idareler, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na (KMYKK) ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleridir.

KGM'de merkez ve 17 Bölge Müdürlüğüne ait toplam 18 muhasebe birimi bulunmaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Bölge Müdürlüğü'nün muhasebe hizmetleri yetkilendirme ile 14 üncü (Bursa) Bölge Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

KGM'nin 2016 yılbaşı bütçesi 12.369.075.000,00 TL olarak belirlenmiş, yıl içinde eklenen 9.165.403.117,31 TL ödenek ile yıl sonu bütçesi 21.534.478.117,31 TL olmuştur.

2016 yılı yılbaşı bütçesi 12.369.075.000,00 TL'nin ve yıl sonu bütçesi gerçekleşmesi olan 21.461.022.125,37 TL'nin bütçenin ekonomik sınıflandırılmasının birinci düzeyine göre dağılımı ve bunların gerçekleşme oranları aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 1: Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşen Bütçe Giderleri

Bütçe Gideri Türleri	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
01 Personel Giderleri	1.308.765.000,00	1.465.958.589,37	112
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	279.323.000,00	293.450.510,47	105
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.258.715.000,00	1.372.643.783,46	109
05 Cari Transfer Giderleri	16.823.000,00	21.604.817,03	128
06 Sermaye Giderleri	9.505.449.000,00	18.307.364.425,04	192
Toplam	12.369.075.000,00	21.461.022.125,37	173

Karayolları Genel Müdürlüğü, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde Merkezi

Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

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
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır 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.

KGM'nin muhasebe hizmetleri, Genel Müdürlük ve 17 Bölge Müdürlüğü olmak üzere toplam 18 muhasebe birimince yürütülmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için anılan usul ve esasların 5 inci maddesinde belirtilen yıl sonu kurum mali rapor ve tablolarının konsolide edilerek sunulması gerekmektedir. Ancak yukarıda belirtilen defter, mali tablo, belge ve bilgilerin tamamının konsolide olarak verilebilmesi teknik açıdan mümkün olmamıştır. Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibariyle konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamlarından oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştaya verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerince oluşturulan yevmiye defterlerinin bir araya getirilmiş halidir.

Denetim, tarafımıza sunulan mevcut defter, mali tablo, belge ve bilgiler ile "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate

alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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.

Denetimler sonucunda aşağıda belirtilen hususlar hariç denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

Taşınmazlar ile ilgili envanter kayıtları bulunmadığından Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından taşınmaz icmal cetvelleri konsolide şekilde oluşturulmamıştır. Bu nedenle taşınmazlara ilişkin denetim gerçekleştirilmemiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Köprü ve Otoyollarda Meydana Gelen Kaçak Geçişlerin Tahakkukuna İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

KGM'nin gelirleri sadece tahsil edildiğinde muhasebeleştirilmekte, tahakkuka ilişkin bir kayıt yapılmamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un "Kayıt zamanı" başlıklı 50 nci maddesinde;

“Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.”

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Varlıklara ilişkin ilkeler” başlıklı 9uncu maddesinin (g) bendinde;

“Gelecek dönemlere ait olarak önceden ödenen giderler ile cari dönemde tahakkuk eden ancak, gelecek dönemlerde tahsil edilecek olan gelirler muhasebeleştirilir ve bilançoda gösterilir. Varlıklar arasında yer alan alacaklara ilişkin olarak tahakkuk eden ancak, tahsil zamanı gelmeyen faiz alacakları ilgili hesaplarda gösterilir.” denilmektedir.

5018 sayılı Kanun tahakkuk esaslı muhasebe sistemini getirmiştir. Tahakkuk esasına göre; işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın ortaya çıktıklarında kaydedilmelidir. Gelirler hesabı nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini göstermelidir.

2016 yılı içerisinde 132.088.117 adet Otomatik Geçiş Sistemli (OGS) geçişten 459.688.740,00 TL, 285.144.064 adet Hızlı Geçiş Sistemli (HGS) geçişten 999.360.617,00 TL olmak üzere toplam 1.459.049.357,00 TL gelir elde edilmiştir.

2016 yılı içerisinde HGS ve OGS'den toplam 15.055.655 adet kaçak geçiş gerçekleşmiştir. Kaçak geçişler; plakası tespit edilebilen araçların geçişleri, plakası tespit edilemeyen araçların geçişleri ve yabancı plakalı araçların geçişlerinin toplamından meydana gelmektedir. Bu verilere ilişkin özet tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 3. 2016 Yılı OGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özeti Bilgisi

	Adet	Tutar (TL)
Geçiş Sayıları ve Elde Edilen Toplam Gelir	132.088.117	459.688.740
Kaçak Geçişler (Geçiş Ücreti + 10 Kat İdari Para Cezası Dâhil)	4.129.629	212.925.528
Plakası Tespit Edilebilen Araç (Kaçak Geçiş)	2.761.326	140.635.397
Okunamayan Plakalı Araç (Kaçak Geçiş)	1.090.307	54.409.543
Yabancı Plakalı Araç Kaçak Geçişleri	277.996	17.880.588
Vergi Daireleri Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı*		193.568.662
KGM Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı		19.356.866
TOPLAM TAHSİLAT		459.688.740

Tablo 4. 2016 Yılı HGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özeti Bilgisi

	Adet	Tutar (TL)
Geçiş Sayıları ve Elde Edilen Toplam Gelir	285.144.064	999.360.617
Kaçak Geçişler (Geçiş Ücreti + 10 Kat İdari Para Cezası Dâhil)	10.926.026	634.029.357
Plakası Tespit Edilebilen Araç (Kaçak Geçiş)	8.586.543	520.502.659
Okunamayan Plakalı Araç (Kaçak Geçiş)	1.809.105	70.851.280
Yabancı Plakalı Araç Kaçak Geçişleri	530.378	42.675.418
Vergi Daireleri Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı(*)		576.390.324
KGM Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı		57.639.032
TOPLAM TAHSİLAT		999.360.617

(*)6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 30'uncu maddesi gereğince kaçak geçişlerle ilgili idari para cezalarının takibi ve tahsili vergi dairelerince yapılmaktadır.

2016 yılında, köprü ve otoyollarda gerçekleşen toplam 76.995.898,00 TL kaçak geçiş bedeline ilişkin gelir tahakkuk kaydı yapılmamış ve mali tablolarda yer verilmemiştir.

Kaçak geçiş bedelini, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödemeyenlerin takip ve

tahsil işlemini, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun gereği vergi daireleri yapmaktadır. Vergi daireleri, 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 30'uncu maddesinin 3'üncü fıkrası gereği tahsil edilen geçiş ücretlerini, tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar KGM hesaplarına aktarmak zorundadır. Ancak, vergi daireleri, PTT şubeleri ve bankalarca yapılan tahsilatlar ana kontrol merkezlerinde görülemediğinden bu tahsilatlar sisteme işlenememektedir. Bu nedenle kaçak geçiş bedellerine ilişkin sağlıklı veri elde edilememektedir.

Köprü ve otoyollarda, kaçak geçişler sonucu doğan alacakların 12 Faaliyet Alacakları hesap grubu içinde bulunan ilgili hesaplarda izlenmemesi nedeniyle 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 600 Gelirler Hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Maliye Bakanlığının Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yaptığı bir çalışma kapsamında, İdaremiz tarafından işletilen otoyol ve boğaz köprülerinden yapılan her geçişin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesi planlanmaktadır. İdaremiz ve Maliye Bakanlığı nezdinde yazılım çalışmaları sürdürülmekte olup bu çalışmaların 2017 yılı içinde tamamlanması öngörülmektedir.”* denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek, otoyol ve boğaz köprülerinden yapılan bütün geçişlerin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesinin planlandığı ve buna dönük çalışmaların 2017 yılı içinde tamamlanmasının öngörüldüğü belirtilmektedir.

Ancak 2016 yılı itibarıyla köprü ve otoyollarda meydana gelen kaçak geçişlerin tahakkukuna ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmamış olması nedeniyle mali tablolarda 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilen Yatırımlardan, Tamamlananların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 251 Yer altı ve Yerüstü Düzenleri hesabına ilişkin 'Hesabın İşleyişi' başlıklı 174 üncü maddesinin a bendinin 1 inci fıkrasında;

“Bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen yeraltı ve yerüstü düzenlerine ilişkin tutarlar yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir”

252 Binalar Hesabına ilişkin 'Hesabın İşleyişi' başlıklı 176 ncı maddesinin a bendinin 2 nci fıkrasında;

“Bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen bina yapımına ilişkin tutarlar yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir”

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabına ilişkin 'Hesabın İşleyişi' başlıklı 188 inci maddesinin a bendinin 1 inci fıkrasında;

“Gerek yılı içinde gerekse yıllara sâri olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir. Söz konusu tutar, taahhütler hesabında izlenen bir taahhüde ilişkin ise taahhüt tutarı sözleşme birim fiyatları üzerinden 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç 920-Gider Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilir” ve yine 188 inci maddenin b fıkrasının 1 inci fıkrasında; “Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.” denilmektedir.

Buna göre 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananlar, ilgili olduğu Maddi Duran Varlık hesapları olan 251 Yer altı ve Yerüstü Düzenleri hesabı veya 252 Binalar hesabına alınmalıdır.

Mali tablolarda yer alan 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabı, devam eden yatırımların tutarını göstermesi gerekirken, tamamlanan yatırımların da bu hesapta görünmeye devam etmesi nedeniyle gerçek değerini yansıtmamaktadır. 251 Yer altı ve Yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar hesapları tamamlanan yatırımların tutarını göstermemesi sebebiyle olması gerekenden düşüktür. Bu durum mali tablolarda 251 Yer altı ve Yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar hesaplarının gerçek değerinin görünmesine engel olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında takip edilmekte iken tamamlanan projeler 25 Maddi Duran Varlıklar hesap gurubuna kayıt edilmekte olup, tamamlanan projelerin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından çıkarılarak 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenekleri ile 252 Binalar hesaplarına kayıtları yapılmaktadır. Konu ile ilgili gerekli hassasiyetin gösterilmesi hususunda birimlerimiz bilgilendirilecektir.”denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek, muhasebe kayıtlarının bulguda anlatıldığı şekilde yapıldığı belirtilmektedir.

Ancak doğru muhasebe kayıtlarının yapılması henüz tamamlanmadığından, mali tablolarda 251 Yer altı ve Yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar hesapları gerçek değerini yansıtmamaktadır.

BULGU 3: Taşınmazların Tamamının Kayıt Altına Alınmaması

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a göre yapılması gereken taşınmaz devir ve kayıt işlemleri yapılmamış, taşınmaz icmal cetveli düzenlenmemiştir.

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un Geçici 1 inci maddesinin 5 inci bendinde;

“Genel Müdürlüğün mülkiyetinde iken 5018 sayılı Kanunun geçici 12 nci maddesi gereğince Hazineye devredilen taşınmazlardan satışı yapılmamış, başka kurum ve kuruluşlara tahsis edilmemiş ve devredilmemiş olanların mülkiyeti, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde Genel Müdürlüğe devredilir.”

“Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik”in “Kayıt ve Kontrol İşlemleri” başlıklı 6 ncı maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

(2) Kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsar.

(3) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, idaresinde ve

kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır.

(4) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilir.”
denilmektedir.

12.09.2010 tarih ve 27697 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 328 Sıra No.lu Milli Emlak Genel Tebliği'nde ise bu devirlere ilişkin usul ve esaslar yer almaktadır.

Buna göre; 13.07.2010 tarihinde yayımlanan 6001 sayılı Kanunun ilgili madde hükmüne göre, sözü edilen devir işlemlerinin 3 ay içerisinde tamamlanması gerekmektedir. Tebliğ hükümlerine göre; söz konusu taşınmazların bir listesi çıkartılarak Tapu Müdürlüklerine bir üst yazıyla gönderilerek, listedeki taşınmazların tesciline muvafakat verilmesi talep edilecektir. Ancak 6001 sayılı Kanun'da 3 ay süre öngörülmesine rağmen tescil işlemleri tamamlanmamıştır. Bunun sonucu olarak strateji geliştirme birimince düzenlenmesi gereken taşınmaz icmal cetveli oluşturulmamıştır.

Hazineden yapılması gereken devirler, süresi geçmiş olmasına rağmen tamamlanmamakla birlikte hangi taşınmazların devralınması gerektiğine ilişkin bölge müdürlüklerinin elinde güncel veriler bulunmamaktadır. Bunun sebebi taşınmazlara ilişkin herhangi bir envanter çalışması yapılmamış olmasıdır.

Bu itibarla; KGM'ye ait taşınmazlar ile ilgili sağlıklı bir denetim ve çalışma yapma olanağı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “6001 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile İdaremize devredilen taşınmazların Bölge Müdürlüklerimizde sayısal olarak kaydının olmaması nedeniyle geriye dönen taşınmazlar ile hazineye verilen taşınmazların karşılaştırılması gerçekleştirilememiştir.

KGM adına kayıtlı taşınmazların tespiti ve güncelleme yapılması için İdaremizin kuruluşundan itibaren kamulaştırma kararları alınmış olan parsellerin tespitine ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun için gerek Genel Müdürlük ve gerekse de Bölge Müdürlüklerinin arşivlerinde bulunan ve kamulaştırma kararı alınan taşınmazların dosyalarının incelenmesi ve bu taşınmazların mülkiyetinin kime ait olduğu ile fiilen kullanımının araştırılması gerekmektedir.

“Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğüne ait tescilli taşınmazların kaydına yönelik olarak Taşınmaz Bilgi Sistemi yazılımı yapılmış olup, bu yazılımla kamulaştırma yoluyla elde edilen taşınmazlara ait bilgi ve belgelerin sayısal ortamda yer alması hedeflenmiştir. Bu kapsamda 2010 – 2016 yılları arasında Kurumumuz adına tescilli olduğu tespit edilen taşınmazlar Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1. Maddesinin 2 fıkrasına göre 2016 yılı sonuna kadar muhasebe kayıtlarına alınmıştır.

Yazılımda 9601 adet taşınmaz mevcut olup 5184 adedi Tapu Kadastro Müdürlüğüne Tapu sorgulama menüsü ile sorgulanarak KGM adına kayıtlı olduğu tespit edilmiş ve yönetmelik çerçevesinde kaydı yapılmıştır.

5018 sayılı Kanun gereği Hazineye devrolan ve 6001 sayılı Kanun gereği tekrar idaremize tashihi devredilen taşınmazlar ile idaremizce kamulaştırma yoluyla elde edilen taşınmazların envanterine yönelik geçmiş yıllara ait mevcut bir çalışma olmaması ve taşınmazların çok sayıda olması nedeniyle edinme tarih ve bedellerinin tespitinin ihaleli olarak yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda 4. Bölge Müdürlüğü taşınmazlarının tespit işlemleri tamamlanmış olup; 1, 3 ve 13. Bölge Müdürlükleri kapsamındaki tescilli ve idaremiz kullanımındaki taşınmazların tespiti ve kayıt altına alınması işlemleri ihaleli olarak yürütülmektedir. Ayrıca 7, 10 ve 14. Bölge Müdürlükleri kapsamındaki taşınmazlara yönelik ihale işlemleri devam etmektedir. Diğer Bölge Müdürlüklerinin taşınmazlarının tespiti işlemlerinin de ihaleli olarak yürütülmesi planlanmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına ilişkin Yönetmelik hükümlerine göre, taşınmaz kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide bir şekilde oluşturulması ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresince taşınmaz kayıt işlemleri devam etmekle birlikte, çalışmalar henüz tamamlanmadığından kuruma ait taşınmazların tamamının tespitinin mümkün olmaması nedeniyle, kurum mali tablolarında “Maddi Duran Varlık Hesapları” olması gerekenden daha düşük değerde görünmektedir.

BULGU 4: Duran Varlıklar İçin Amortisman Kayıtlarının Gerçekleştirilmemesi

Taşınır ve taşınmaz varlıklar için amortisman kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

04/11/2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No:47) Amortisman ve Tükenme Payları” tebliğinin “Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları” başlıklı 6 ncı maddesinde;

“Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için “1” rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: 1/0,20 = 5 yıl; 1/0,025 = 40 yıl); Ancak, maliyet bedeli, 18/1/2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 YTL’yi, taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarıyla 256-Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenen varlıklar için, amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.”

"Amortisman ve Tükenme Payının Muhasebeleştirilmesi" başlıklı 8 inci maddesinde;

“Ayrılan amortisman ve tükenme payları, 630-Giderler Hesabına borç, ilgisine göre 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 278-Birikmiş Tükenme Payları Hesabı veya 299-Birikmiş Amortismanlar hesabına alacak kaydedilir.

‘Amortisman Tabi Duran Varlıkların Deftere Kaydedilmesi’ başlıklı 9 uncu maddesinde;

“(1) Amortisman tabi her bir varlık Ek-2’de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedilir.

(2) Bu Tebliğde belirlenen limitlerin üzerinde olan varlıkların ilk kayıtları ile değer artırıcı harcamalara ilişkin kayıtlarının düzenli olarak tutulabilmesini sağlamak amacıyla harcama birimlerinde muhasebe birimlerine varlıklar taşınır sicil numarası veya taşınmaz numarası ile bildirilir. Muhasebe yetkilileri de taşınır ve taşınmazları muhasebe kayıtlarına ve Ek-2’de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine bu limitleri ve bilgileri göz önünde bulundurarak kaydeder.

(3) Tutarları bu Tebliğde belirtilen limitleri aşmayan duran varlıklar ile 260-Haklar Hesabı, 263-Araştırma ve Geliştirme Giderleri Hesabı, 264-Özel Maliyetler Hesabı, 267-Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı, 271-Arama Giderleri Hesabı, 277-Diğer Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar Hesabı ve 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında kayıtlı duran varlıklar bu deftere kaydedilmez.

(4) Tutarına bakılmaksızın taşınırların ilgili yönetmelikleri çerçevesinde taşınır

kayıtlarında; taşınır kayıtlarında izlenmeyen haklar, lisanslar gibi diğer duran varlıkların ise hesaplardan çıkarılincaya kadar idari kayıtlarda izlenmesine devam edilir.”

denilmektedir.

Buna göre sözü edilen tebliğe ait Ek 1’de belirtilen süre ve oranlarda amortisman ayrılması gerekmele birlikte; taşınırlar için 14.000,00 TL, taşınmazlar için ise 34.000,00 TL’yi aşmayan varlıklar için %100 amortisman ayrılarak, hesaplara alındıkları yılın sonunda tamamen amorti edilmeleri gerekmektedir. Ayrılan amortisman ve tükenme payları; 630 Giderler Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı’na alacak kaydedilmelidir. Ayrıca, Tebliğ’de belirtilen limitleri aşan duran varlıklar “Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defterine” kaydedilmelidir.

Bu durumda sicil numarası verilmemiş maddi duran varlıkların yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi olanağı ortadan kalkmakta, dolayısı ile duran varlıklar için amortisman kayıtları yapılmaması sonucu 257 Birikmiş Amortismanlar ve 630 Giderler hesapları gerçek değerlerini yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “2012 yılından itibaren duran varlıklara ait sicil numaraları belirlenerek Muhasebe Birimlerince bu sicil numaraları ile kayıt yapılması işlemlerine başlanmıştır. Bölge Müdürlükleri de, amortisman kayıtlarına sicil numarası verilerek kayıt altına alınması ve limit altı ile limit üstü tutarların gerçeğe uygun olarak yapılması için 18.03.2016 tarih ve 111524 sayılı yazımız ile bilgilendirilmiştir. Amortismanlarda, limit altı ve limit üstü tutarların kayıtları gerçeğe uygun olarak yapılmaktadır. Konu ile ilgili gerekli hassasiyetin gösterilmesi hususunda birimlerimiz bilgilendirilecektir.”denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında, bulguda yer alan hususlar doğrultusunda işlem yapılmakta olduğu belirtilmiş olmakla birlikte, duran varlıkların tamamına ait sicil numaraları verilip, amortisman kayıtlarının yapılması tamamlanmamıştır.

Duran varlıklar için amortisman kayıtlarının yapılmaması nedeniyle 257 Birikmiş Amortismanlar ve 630 Giderler hesapları gerçek değerlerini yansıtmamaktadır.

BULGU 5: İmalat Bünyesine Giren Bitüm Bedellerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Bitüm, KGM’nin yol yapım maliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu

açından, bu maliyetin yatırımlar kalemi içerisinde izlenmesi mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından büyük önem arz etmektedir.

Yapılan ihalelerde bitümün yüklenici tarafından temin edileceği esas olmakla birlikte, şartnamelerinde bitümün idare tarafından temin edileceğine dair hüküm bulunan işler de bulunmaktadır. Bu ihalelerde istekliler bitümün maliyetine katlanmayacaklarından tekliflerini bitüm hariç tutar üzerinden vermektedirler. Bu şekilde gerçekleştirilen projelerde, proje maliyeti bitüm tutarı hariç oluşmaktadır. Bu tutar toplam maliyeti gerçekçi bir şekilde yansıtmadığından, gerçek maliyetin tespiti için idarenin yükleniciye verdiği bitüm maliyetinin söz konusu projenin maliyetine eklenmesi, mali tablolara bu şekilde yansıtılması gerekmektedir.

KGM tarafından bitüm rafineriden alındığında; 150.04.02 Sıvı Yakıtlar hesabına borç kaydı yapılmakta, yükleniciye teslim edildiğinde ise 630 Giderler hesabına borç, 150.04.02 Sıvı Yakıtlar hesabına alacak kaydı yapılmak suretiyle giderleştirilmektedir. Ancak bu maliyetin; gider hesaplarında değil, varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bunun yanında bakım ve onarım işleri, ilgili varlıkların değerini ve kullanım ömrünü artıran faaliyetler olduğundan, bu çerçevede kullanılan bitüm bedellerinin de varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Tablo 7. İmalat Bünyesine Girip Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmeyen Bitüm Bedelleri

Bölge Müdürlüğü	Toplam (TL)
01.Bölge Müdürlüğü- İstanbul	13.596.040,00 TL
02. Bölge Müdürlüğü- İzmir	6.800.701,00 TL
03.Bölge Müdürlüğü- Konya	6.406.870,00 TL
04.Bölge Müdürlüğü- Ankara	8.937.141,83 TL
05.Bölge Müdürlüğü- Mersin	9.280.299,00 TL
05.Bölge Müdürlüğü- Kayseri	7.834.429,00 TL
07.Bölge Müdürlüğü- Samsun	9.000.904,00 TL
08.Bölge Müdürlüğü - Elazığ	10.648.425,00 TL
09.Bölge Müdürlüğü- Diyarbakır	8.742.142,00 TL
10.Bölge Müdürlüğü Trabzon	9.052.328,00 TL
11.Bölge Müdürlüğü - Van	10.855.555,00 TL

12.Bölge Müdürlüğü- Erzurum	5.777.962,00 TL
13.Bölge Müdürlüğü- Antalya	5.246.295,00 TL
14.Bölge Müdürlüğü- Bursa	7.047.467,65 TL
15.Bölge Müdürlüğü-Kastamonu	9.516.109,00 TL
16.Bölge Müdürlüğü- Sivas	7.433.002,00 TL
18.Bölge Müdürlüğü- Kars	1.402.370,00 TL
Genel Toplam	137.578.040,48 TL

KGM'nin 2016 yılında üretime giren bitüm bedeli 137.578.040,48 TL'dir. Bu tutar mali tablolara cari gider olarak yansıtılmıştır. Bu durum 630 Giderler hesabının olması gerekenden bu tutar kadar yüksek, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabının ise olması gerekenden bu tutar kadar düşük olarak mali tablolara yansımaya sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Bölge Müdürlüklerimiz 18.03.2016 tarih ve 111524 sayılı yazımız ile imalat bünyesine giren bitüm bedellerinin, yükleniciye teslim edildiğinde 630 "Giderler" Hesabına Borç, 150.04.02 "Sıvı Yakıtlar " hesabına Alacak kaydı yapılmak suretiyle yazılan tutarın gider hesabında değil varlık hesabında muhasebeleştirilmesi gerektiğinden, 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı" na kayıt yapılması konusunda bilgilendirilmiştir. İmalat bünyesine giren bitüm bedellerinin 630 "Giderler" hesabında değil, 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabına kayıt edilmesi işlemlerine devam edilecektir. Konu ile ilgili gerekli hassasiyetin gösterilmesi hususunda birimlerimiz bilgilendirilecektir."denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin yol yapım maliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturan imalat bünyesine giren bitüm bedellerinin gider hesaplarında değil, varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. 2016 yılında üretime giren ve mali tablolara cari gider olarak yansıyan bitüm bedeli tutarı 137.578.040,48 TL olup bu durum 630 "Giderler" hesabının olması gerekenden bu tutar kadar yüksek, 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabının ise olması gerekenden bu tutar kadar düşük olarak mali tablolara yansımaya neden olmaktadır.

BULGU 6: Kamulaştırma İle İlgili Temyiz Davaları Sonucu Miktarı Düşen Kamulaştırma Bedelleri İçin Gerekli Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Kamulaştırma davalarında ilk derece mahkemelerinin tespit ettiği bedeller temyiz edilmekte, ilk derece mahkemelerinin takdir ettiği bedeller ile temyiz sonucu kesinleşen bedeller arasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bedelin düştüğü durumlarda fazla ödenen tutarın ilgisinden tahsili gerekmektedir. Kamulaştırma davaları ile ilgili karar kesinleştiğinde ilgili belgeler ile birlikte kararın bir örneğinin muhasebe birimlerine gönderilerek tahakkuk kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu alacaklar hukuk birimi tarafından takip edilmekle birlikte, muhasebe birimleri tarafından ilgili alacaklara ait herhangi bir tahakkuk kaydı yapılmamaktadır.

Ayrıca muhasebe birimlerince; kamulaştırılan arsa ve arazilerin bedelleri 250 Arazi ve Arsalar Hesabına kaydedildiğinden, mahkeme kararlarına istinaden düşürülen bedellerin kurum alacağının gözükmemesi açısından, tahsilat aşamasına kadar 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 250 Arsa ve Araziler Hesabına alacak kaydı yapılması; tahsilat anında ise, bir taraftan 100 Kasa Hesabı / 102 Banka Hesabına veya diğer ilgili hesaba borç kaydı, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydı; diğer taraftan 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak kaydı yapılmalıdır. Bu durumda arazinin gerçek kamulaştırma bedeli ortaya çıkmış olacaktır. Ancak bu şekilde bir alacak kaydına rastlanmamıştır.

Temyiz edilmekle mahkemelerce daha düşük bedel takdir edildiği durumlarda, fark tutarların muhasebe birimlerince tahakkuk kaydı yapılmadığından bu alacakları takip etme imkanı bulunmamaktadır. Ayrıca kamulaştırılan gayrimenkuller için bedel düştüğünde, daha önce ilgili duran varlık hesabına borç kaydı yapılan tutarlar için fark tutar kadar alacak kaydı yapılarak ilgili gayrimenkulün gerçek kamulaştırma bedeline ulaşılmalıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmaması sonucu mali tablolarda; 600 Gelirler ve 250 Arsa ve Araziler hesapları olması gerekenden 1.692.900,32 TL daha yüksek olarak yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Kamulaştırma ile ilgili temyiz davalarından kaynaklanan kurum alacaklarına ait gerekli tahakkuk kayıtlarının yapılması için ilgili belgelerin muhasebe birimlerine gönderilmesi ve mahkeme kararına göre düşen tutar için “250 Arsa ve Araziler Hesabına” alacak kaydı yapılmak suretiyle, kamulaştırılan taşınmazın gerçek değerinin muhasebe sisteminde gösterilebilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır. Bu kapsamda Bölge Müdürlüklerimiz, konu hakkında 18.03.2016 tarih ve 111524 sayılı yazımız ile bilgilendirilmiştir.”denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek, hatalı uygulamanın düzeltilmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı belirtilmektedir. Ancak 2016 yılı itibarıyla kamulaştırma ile ilgili temyiz davaları sonucu miktarı düşen kamulaştırma bedelleri için gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle mali tablolarda 600-Gelirler ve 250-Arsa ve Araziler hesapları olması gerekenden 1.692.900,32 TL daha yüksek olarak yer almaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karayolları Genel Müdürlüğünün 2016 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 ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Yeni Fiyatların Tespitinde Hatalı Uygulamalarda Bulunulması

1.1. Yeni Fiyat Tespitinde Yüklenicilerin İhale Sonrasında Verdiği Analizlerden Yararlanılması

KGM ve Bölge Müdürlüklerince ihalesi gerçekleştirilen yapım işlerinde, ihale sonrası yüklenicilerden yeni fiyata esas teşkil etmek üzere resmi yazı ile ihalede teklif verdiği imalatlara ilişkin analizleri istenmekte ve yeni fiyat tespitinde de bu analizlerden faydalanılmaktadır.

Yeni fiyat tespitinde hangi analizlerin kullanılacağı Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre yeni fiyat tespitinde kullanılacak analizler aşağıdaki şekilde belirlenecektir;

“Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerin 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.”

Söz konusu madde kullanılacak analizlerin seçimi konusunda iki önemli vurgu yapmaktadır. Bunlardan ilki analiz seçiminde maddedeki sıralamaya uyulması hususudur. Buna göre eğer idarenin elinde yüklenicinin teklif ekinde verdiği bir analiz var ise bu analiz kullanılacak, maddede sayılan diğer yöntemlere başvurulamayacaktır. Vurgu yapılan diğer husus ise yüklenicinin hazırladığı bir analiz kullanılacak ise bunun teklif ekinde, yani ihale yapılmadan önce idareye sunulmasıdır.

Bununla birlikte yüklenicinin teklif ekinde analiz istenmesi Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin değişmeden önceki 34 üncü maddesinde düzenlenmiş ve analizin “sözleşmenin uygulanması aşamasında kullanılmak” üzere isteneceği hüküm altına alınmıştı. Ancak bu maddenin Danıştay tarafından iptal edilmesi üzerine hüküm yönetmelikten çıkarmış ve isteklilerden teklif ekinde analiz istenmesi uygulaması son bulmuştur.

Diğer bir analiz isteme durumu ise Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin 60 ıncı maddesinde düzenlenen aşırı düşük teklifler maddesi ile düzenlenmiştir. Bu madde aşırı düşük sorgulamasına kalan teklifler için istekliden analizlerin ne şekil ve şartlarda isteneceğini düzenlemektedir. Bununla birlikte aşırı düşük sorgulaması tekliflerin verilmesinden sonra yapıldığından bu analizlerin de yeni fiyatlara kaynak teşkil etmesi mümkün değildir.

Dolayısıyla yapılan düzenlemeler sonucunda yüklenicinin teklif ekinde analiz verme yolu hukuken kapanmıştır. İhale sonrası idarenin yükleniciden talep ettiği analizlerin de yeni fiyat tespitine dayanak teşkil etmesi Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesine göre mümkün değildir.

1.2. Yeni Fiyat Tespitinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci Maddesinde Belirtilen Analiz Sıralamasına Uyulmaması

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesi yeni fiyat tespitinde kullanılacak analizler konusunda bir sıralama getirmiştir. Bu sıralamaya göre yüklenicinin teklif ekinde verdiği analizler birinci sırada yer almasına karşın bu uygulamayı düzenleyen Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğinin 34 üncü maddesinin Danıştay tarafından iptal edilmesi üzerine hüküm yönetmelikten çıkarmış ve isteklilerden teklif ekinde analiz istenmesi uygulaması son bulmuştur.

Dolayısıyla sıralamanın başında bulunan teklif ekinde bulunan analizlerin yeni fiyat tespitinde kullanılmasının hukuken yolu kalmamıştır. Bunun sonucu olarak yeni fiyat tespitinde ikinci sırada bulunan idarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizlerin kullanılması gerekmektedir.

KGM yapım işlerinde sıklıkla kullanılan imalatlara ilişkin analizleri belirli dönemler itibariyle güncellemekte ve yapılacak ihalelere dayanak teşkil etmek ve yeni fiyatların tespitinde kullanılmak üzere yayınlamaktadır. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesinde belirtilen sıralama dikkate alınarak yeni fiyat tespitinde KGM'nin elinde

bulunan ve yayınlanan analizler yeni fiyat tespitinde kullanılması gereken analizler olarak değerlendirilmelidir.

1.3. Yeni Fiyat Tespitinde Güncel Analizlerin Kullanılmaması

KGM’ce ihalesi yapılan yapım işlerinde yeni fiyat tespitinde var olan güncel analizler yerine ihalenin yapıldığı tarihte geçerli olan eski analizlerin kullanıldığı görülmüştür.

Yeni fiyat tespiti, yapılan ilk ihaleden bağımsız Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesinde belirtilen şartlar dâhilinde yüklenici ve idarenin mutabakatını gerektiren münferit hukuki bir işlemdir. İhale tarihinde geçerli olan birim fiyat analizleri kamu idarelerine birim fiyatların oluşumuna kaynaklık teşkil etmekle birlikte, uygulandıkları işler bakımından sözleşmenin eki niteliğinde değildir. Dolayısıyla ihale tarihinde geçerli olan analizler yaklaşık maliyetin hesabı aşamasında ihaleyi yapan idareye kılavuzluk etmek dışında bir işlevleri yoktur. Bu nedenle yaklaşık maliyetin tespitine esas analizlerin yeni fiyat tespitine dayanak teşkil etmesi mümkün değildir.

Buna paralel olarak 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar’ ın 6 ncı maddesinde yer alan;

“Sözleşmede birim fiyatı bulunmayan ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre sözleşme yılı fiyatı tespit edilemeyen iş kalemi için yeni birim fiyat yapılması halinde, bu fiyat, uygulama ayının rayiçlerine ve şartlarına göre tespit edilir.”

hükmü doğrultusunda yeni fiyat tespitinde ihalenin yapıldığı tarihteki değil uygulama ayındaki analizin kıyasen dikkate alınması gerekmektedir.

1.4. Yeni Fiyatın Tespitinde Uygulanacak Yöntem Konusunda Birimler Arasında Uygulama Birliği Bulunmaması.

KGM ve Bölge Müdürlüklerinin ihalesini yaptığı yapım işlerinde yeni bir fiyatı tespitinin gerektiği durumlarda kullanılacak yöntem konusunda farklı uygulamaların olduğu görülmüştür.

Birimler yeni fiyat tespitinde ihale tenzilat uygulamama, bölüm tenzilatı uygulama, benzer poz tenzilatı uygulama ve işin sözleşmesine yeni fiyata uygulanacak tenzilat oranını koyma gibi farklı farkı yöntemler uygulamaktadır. Bu farklı yöntemler aynı bölge müdürlüğü içinde aynı imalat için yapılan yeni fiyat tespitinde birbirinden çok farklı fiyatların oluşmasına

neden olabilmektedir.

Bununla birlikte yeni fiyat tespiti, ihaleden sonra yüklenici ile idare arasında mutabakatı gerektiren ayrı bir durum olması ve ihale aşamasındaki rekabet şartlarının geçerli olmaması, idarenin fiyat tespitindeki yaklaşımı kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik kullanılması açısından büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda yeni fiyat tespitinde birimler arası uygulama birliğinin sağlanması, oluşacak farklı yeni fiyatların önüne geçilebilmesi açısından gerekli hale gelmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “1.1. Yeni Fiyat Tespitinde Yüklenicilerin İhale Sonrasında Verdiği Analizlerden Yararlanılması

Cevap:

01/01/2003 tarihinde yürürlüğe giren “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu” özünde, Yüklenicilerin piyasa araştırması yoluyla ihale teklifi hazırlamasını istemektedir.

Kanun’un ilk yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yüklenicilerin Teklif Birim Fiyat Cetveli ekinde “Teklif Birim Fiyat Analizleri”nin verilmesini zorunlu hale getirmişti.

Bu zorunluluk 26/06/2010 tarihinden itibaren kaldırılmıştır. Ancak ihale dokümanlarında yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesindeki “Sözleşmesinde bulunmayan işlerin fiyatının tespiti” maddesinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Dolayısıyla Genel Müdürlüğümüz tarafından 18/11/2015 tarihli ve 2015/11 sayılı iç genelge yayınlanma tarihine kadar uygulama aynen devam etmiştir.

Buna ilaveten 13/04/2016 tarih ve 55500382-755.03/E150216 Sayılı Genel Müdürlüğümüz yazısı doğrultusunda 2015/11 sayılı iç genelge ile birlikte değerlendirmelerimiz ise ilgi yazı tarihinden itibaren başlamış ve halen devam etmektedir.

1.2. Yeni Fiyat Tespitinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci Maddesinde Belirtilen Analiz Sıralamasına Uyulmaması

Cevap:

2015/11 sayılı Genelge ile Analiz sıralamasına uyulması sağlanacaktır.

1.3. Yeni Fiyat Tespitinde Güncel Analizlerin Kullanılmaması

Cevap:

İhale tarihinde geçerli olan analizler yaklaşık maliyetin hesabı aşamasında ihaleyi yapan idareye kılavuzluk etme durumu söz konusu ise aynı ihalenin devamında da baz alınması gerektiği ve dolayısıyla İhale şartlarının, sonradan belirlenen kurum güncel birim fiyatlarıyla da olsa değiştirilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

1.4. Yeni Fiyatın Tespitinde Uygulanacak Yöntem Konusunda Birimler Arasında Uygulama Birliği Bulunmaması.

Cevap:

Teklif analiz verme zorunluluğunun ortadan kaldırılması bir boşluk yaratmış, farklı uygulamaların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Uygulama birlikteliğinin sağlanması için 2015/11 sayılı Genelge yayınlanmıştır. Söz konusu Genelgede bir takım aksaklıkların yaşanması üzerine, gerekli revizyonlar yapıldıktan sonra, 27.09.2016 tarihinde 2016/E.15 sayılı Genelge yayınlanarak uygulama birlikteliği sağlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak 1.1. Yeni Fiyat Tespitinde Yüklenicilerin İhale Sonrasında Verdiği Analizlerden Yararlanılması

Kurum cevabında 4734 sayılı kanunun ilk yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yüklenicilerin Teklif Birim Fiyat Cetveli ekinde “Teklif Birim Fiyat Analizleri”nin verilmesini zorunlu hale getirildiğini, bu zorunluğun 26/06/2010 tarihinden itibaren kaldırıldığını, bununla birlikte Yapım İşleri Genel Şartnamesindeki “Sözleşmesinde bulunmayan işlerin fiyatının tespiti” maddesinde herhangi bir değişiklik yapılmaması dolayısıyla KGM tarafından 18/11/2015 tarihli ve 2015/11 sayılı iç genelge uygulama aynen devam edildiği belirtilmiştir.

YİĞŞ nin 22 maddesinin a bendinde “Yüklenicinin birim fiyatların tespitinde kullanarak teklifinin ekinde idareye verdiği ve yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.” İfadesine yer verilmektedir. Görüldüğü üzere

yeni fiyat tespitinde yüklenici analizi kullanılabilmesi için bu analizlerin teklif ekinde verilmesi gerekmektedir. KGM uygulamasında ise, idare ihaleden sonra yeni fiyat tespitinde kullanılacağı belirterek yükleniciden analizlerini istemekte ve bu analizleri yeni fiyat tespitinde kullanmaktadır. İdare cevabında bir iç genelge ile yükleniciden analiz talep edildiğini ve bu analizlerin yeni fiyat tespitinde kullanıldığını belirtmektedir. Ancak burada önemli bir teknik problem ortaya çıkmaktadır. O da bu analizlerin, sonradan yapıldığı için teklifi açıklama niteliğinin sorgulanabilir olmasıdır. Bu analizler ihale aşamasında verilmiş olsaydı hem fen/sanat kurallarına hem de mevzuata uygunluk açısından ihale komisyonu tarafından denetlenebilecek iken sözleşme aşamasında yüklenicinin verdiği analizler için bu kontrollerin yapılması söz konusu değildir. Dolayısıyla bu haliyle yeni birim fiyat tespitinde kullanılması, niteliği ve idareye sunulmuş zamanı itibarıyla uygun olmayan bu analizlerin yeni fiyatlara kaynak teşkil etmesi Yapım İşleri Genel Şartnamesine de aykırılık teşkil etmektedir.

1.2. Yeni Fiyat Tespitinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci Maddesinde Belirtilen Analiz Sıralamasına Uyulmaması

Kamu İdaresi iç genelge ile Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesinde belirtilen analiz sıralamasına uyulmasının sağlanacağını belirtmiş olup, bu husus müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

1.3. Yeni Fiyat Tespitinde Güncel Analizlerin Kullanılmaması

Kamu İdaresi cevabında, ihale aşamasında kullanılan eski analizlerin ihalenin devamında da baz alınması gerektiği ve dolayısıyla ihale şartlarının, sonradan belirlenen kurum güncel birim fiyatlarıyla da olsa değiştirilmemesi gerektiği ifade edilmektedir.

Yeni fiyat, ihale şartlarından bağımsız rekabetin olmadığı bir ortamda yüklenici ve idarenin mutabakatını gerektiren münferit hukuki bir işlemdir. Dolayısıyla bu hukuki işlem gerçekleştiği zaman diliminde var olan şartlarla değerlendirilmelidir. Yeni fiyat yapılmak istenen imalatın ihale aşamasında var olmayan ancak zaman içinde teknolojiye ve yapım tekniğinde oluşan gelişmeler sonucu daha az kaynakla yapılabilirliği ortaya çıkmış ise bunun dikkate alınması gerekmektedir. Çünkü yüklenici bu imalatı fiilen gerçekleştirdiğinde de ihale tarihinde var olan teknik değil güncel imalat teknikleri ile yapacak ve bu tekniklerin maliyetine katlanacaktır.

Bununla birlikte ihale tarihinde geçerli olan birim fiyat analizleri kamu idarelerine birim fiyatların oluşumuna kaynaklık teşkil etmekle birlikte, uygulandıkları işler bakımından ihale dokümanının eki niteliğinde değildir. Dolayısıyla ihale tarihinde geçerli olan analizler yaklaşık maliyetin hesabı aşamasında ihaleyi yapan idareye kılavuzluk etmek dışında bir işlevleri yoktur. Bu nedenle yaklaşık maliyetin tespitine esas analizlerin yeni fiyat tespitine dayanak teşkil etmesi mümkün değildir.

Buna paralel olarak Yüksek Fen Kurulunun 04.07.2013 tarih ve 2013/31 sayılı kararında yer alan, “*Fiyat farkı verilmesi öngörülen bu işte YİGŞ’ nin 22 inci maddesinin ikinci fıkrasının b bendine göre kıyas alınacak analizin uygulama ayı itibarıyla en son güncel analiz olması gerektiğine*” hükmü doğrultusunda yeni fiyat tespitinde ihalenin yapıldığı tarihteki değil uygulama ayındaki (yani yeni fiyatın tespitinin yapıldığı tarihteki) analizin kıyasen dikkate alınması gerekmektedir.

1.4. Yeni Fiyatın Tespitinde Uygulanacak Yöntem Konusunda Birimler Arasında Uygulama Birliği Bulunmaması

Kamu İdaresi cevabında, 27.09.2016 tarihinde 2016/E.15 sayılı Genelge ile uygulamada yaşanan sıkıntıların çözülmeye çalışıldığı belirtilmektedir. Konu müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 2: İşin Tamamı İçin Yüklenici İle Alt Yüklenici Arasında Sözleşme İmzalanması

KGM tarafından ihale edilen yapım işleri incelendiğinde, bir kısım alt yüklenici sözleşmelerinde; ihale konusu işin tüm iş kalemlerinin, bir kısmında ise işin tamamına yakınının sözleşme konusu yapıldığı görülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun ‘Alt Yükleniciler’ başlıklı 15 inci maddesinde;

“İhale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde, ihale aşamasında isteklilerden alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmeleri, sözleşme imzalamadan önce de alt yüklenicilerin listesini idarenin onayına sunmaları istenebilir. Ancak bu durumda, alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluğu yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.” denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 20 nci maddesinde ise, işin tamamının hiçbir suretle

alt yükleniciler marifetiyle yaptırılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde alt yüklenici çalıştırılabileceğini ifade etmektedir. Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmü ise bu durumun sınırını ortaya koymaktadır.

KGM tarafından ihale edilen yapım işleri incelendiğinde, bir kısım alt yüklenici sözleşmelerinde; ihale konusu işin tüm iş kalemlerinin, bir kısmında ise rakamsal olarak çok düşük birkaç iş kaleminin çıkarılarak neredeyse işin tamamının sözleşme konusu yapıldığı görülmektedir.

Söz konusu uygulamanın Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “*Karayolları Genel Müdürlüğü ihale ettiği işlerde ‘Alt Yüklenici Çalıştırılması ve Sorumlulukları’ nı Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 20. Maddesinde yükleniciyle imzalanan sözleşmeyle düzenlemiştir.*

*Aynı maddenin 3. Fıkrasında “İşin tamamı hiçbir suretle alt yükleniciler marifetiyle yaptırılmaz.” denmektedir. Ancak bu konuda mevzuatta herhangi bir bağlayıcı oran bulunmamaktadır. Bu cihetle işin tamamı (iş artışları dahil) alt yüklenicilere yaptırılmayacak şekilde yapılmaktadır. Bu konuda KİK tarafından gerekli düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.”*denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında; işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılmadığı ifade edilmiş olsa da; bulguda bahsedildiği üzere ihale konusu işin tüm iş kalemlerinin alt yüklenicilere yaptırıldığı uygulamalar bulunmaktadır.

Söz konusu durumun düzeltilmesi için; Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 20 nci maddesinde ifade edilen, işin tamamının hiçbir suretle alt yükleniciler marifetiyle yaptırılmayacağı hususuna riayet edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Bütçe Ödeneklerinin Tahsis Edildikleri İşler Dışında Kullanılması

Yatırım Programları, kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin yükseltilmesi politikasına

hizmet verecek şekilde, kamu yatırım ödeneklerinin öncelikli alanlarda kullanımı ve kullanımda etkinliğin artırılması hedefi ile Kalkınma Planları, Orta Vadeli Program ve Yıllık Programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda hazırlanmaktadır. Bu şekilde hazırlanan Yatırım Programı ile yatırımlar zamanında gerçekleştirilecek, mevcut sermaye stokunun daha ekonomik ve etkin kullanımı sağlanacaktır. Yatırım Programının bir diğer önemli özelliği ise ilgili kurumun yılbaşı itibarıyla, mali imkânlarını ve iş yapma kapasitesini proje bazında değerlendirip yıl içerisinde faaliyetlerini bu plana uygun şekilde yürütüp, kurumun en yüksek verimi almasına imkân sağlamasıdır.

Bu yapıyı hayata geçirmekteki temel amaç, yatırımcı kuruluşların yatırım tekliflerini ana hedef ve öncelikler doğrultusunda gerçekçi bir şekilde hazırlamalarını sağlamak ve yatırım planlarından sapmayı istisnai hale getirmektir.

Yatırım programında yer alan projelere yıllık olarak harcanacak tutarlar, yılı yatırım programında yer almakta, ilgili yılın bütçesi de bu tutarlar esas alınarak belirlenmektedir.

Yılı yatırım programında yer alan projelerle ve bu projeler için belirlenen ödeneklerin kullanımlarına ilişkin usuller ise 2016 Bütçe Kanunu ve 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

2016 Yılı Bütçe Kanununun 9. Maddesinin 1 inci fıkrasında yer alan;

"(1) 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz 2016 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2016 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10' undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebilir." hükmü ile yatırım programına ek, yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılmaması genel bir kural olarak ortaya konulmuştur.

Aynı maddenin 4 üncü fıkrasındaki, *"2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yıl içinde yapılması zorunlu değişiklikler için 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usullere uyulur"* hükmü ise istisnai durumlarda gerçekleştirilecek zorunlu yatırım cetveli değişikliklerinde uyulacak usulleri düzenlemektedir.

15.10.2015 tarihli ve 29505 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan, 2015/8190 sayılı 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, yatırım programında yapılacak proje ekleme ve çıkartılmalarına, toplu ve toplulaştırılmış projelerin proje detayının hazırlanmasına ve Yılı Yatırım Programında yer alan toplu ve toplulaştırılmış projelerin detay programlarındaki değişiklikler ve bu itibarla ihtiyaç duyulacak ana proje grubu revizyonları ile toplu ve toplulaştırılmış proje tanımı dışında kalan diğer projelerin proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişikliklere ilişkin usulleri belirlemektedir.

Kararın genel ilkeleri düzenleyen 4 üncü maddesinde; *"2016 Yılı Yatırım Programında yer almayan herhangi bir proje için harcama yapılamaz."*

Toplu projeler ve toplulaştırılmış projeler başlıklı 5 inci maddesinde;

"a)Toplu projeler

1) Toplu projelerin detay programlarının belirlenmesi ve yıl içi revizyonları, kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın, üniversitelerde rektörün ve diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla yapılır. Detay programlara ait bilgiler, Yatırım Programının Resmi Gazetede yayımlanmasını ve revizyonları müteakip 30 gün içinde Kalkınma Bakanlığına bildirilir."

Yıl içinde programa proje alınması ve programdan proje çıkartılmasını düzenleyen 6 ncı maddesinde;

"(1)Yatırım Programına yıl içinde proje alınmasıyla ilgili taleplerden, maliyeti 100 milyon TL 'ye kadar olanlar veya maliyetine bakılmaksızın 100 milyon TL 'ye kadar harcama ile yılı içinde tamamlanacak olanlar Kalkınma Bakanını onayıyla; maliyeti 100 milyon TL' nin üzerindeki ise Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanır.

(2) Yatırım Programından proje çıkarılmasıyla ilgili taleplerden maliyeti 100 milyon TL 'ye kadar olanlar Kalkınma Bakanını, 100 milyon TL 'nin üzerinde olanlar Yüksek Planlama Kurulu tarafından sonuçlandırılır."

Proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişiklikleri düzenleyen 7 nci maddesinde yer alan,

"e) Ödenek değişiklikleri;

1) Sektörlerarası ödenek aktarmaları ile GAP, DAP, KOP ve DOKAP kodlu projeler arasındaki aktarmalar ve bu bölgeler dışındaki projelere yapılacak aktarmalar (toplular, toplulaştırılmış projeler ve bilgi amaçlı dahi olsa alt projeler dahil) Kalkınma Bakanının; aynı sektör içerisindeki projeler arası aktarmalar ile yukarıda belirtilen her bir bölgenin kendi içerisindeki projeler arası aktarmalar Kalkınma Bakanlığına bilgi vermek kaydı ile ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın üniversitelerde rektörün, diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla karara bağlanır.

2) Her türlü kaynaktan proje ödeneğine (toplulaştırılmış projelerin alt projeleri dâhil) yıl içinde yapılacak toplam 100 milyon TL'ye kadar ek ödenek tahsisleri Kalkınma Bakanının onayı ile, proje bazında bu tutarı aşan ek ödenek tahsisleri Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanır. Ancak, döner sermaye gelirleri ve özel bütçeli kuruluşların Bütçe Kanununda belirtilen tahmini gelir tutarı üzerinde gerçekleşen finansman fazlaları ve bir önceki yıldan devreden öz gelirleri Kalkınma Bakanlığına bilgi vermek kaydıyla kuruluşun bağlı olduğu bakanın, üniversitelerde rektörün, diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla Yatırım Programında yer alan projelerle ilişkilendirilir." düzenlemeleri yer almaktadır.

İhale sürecini ve uygulamalarını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Temel İlkeler" başlıklı 5 inci maddesinde;

"Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz",

"İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62 nci maddesinde ise;

"Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur:

a) Yatırım projelerinin plânlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olması zorunludur. İlk yıl için öngörülen ödenek proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz." denilmektedir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde 2016 yılı yatırım ödeneklerinin incelenmesi sonucunda;

3.1-Yatırım Programında Yer Almayan Projeler İçin Harcama Yapılmıştır.

Yatırım harcamaları ile yatırım programı ve bütçe ilişkisinin sağlıklı kurulabilmesinin ana dayanaklarından biri, yatırım programının sene başında ilgili kurumun hedefleri

doğrultusunda ve iş yapabilme kapasite sınırlarında hazırlanması ve sene boyunca istisnai durumlar haricinde bu programın dışına çıkılmamasıdır. Yatırım programında yer almayan projelere harcama yapılmasını önleyici düzenlemeler yukarıda belirtilmiştir.

Bütçe Kanununda yatırım programında yer almayan bir projeye harcama yapılamayacağına dair düzenleme olmasına rağmen Karayolları Bölge Müdürlüklerince aşağıda ayrıntısı gösterildiği üzere, yatırım programında yer almayan yapım işleri için toplam 391.815.597,37 TL harcama yapılmıştır.

Tablo 5. Yatırım Programında Yer Almayan Projelere İlişkin Harcamalar

İlgili Birim	Yapılan Harcama(TL)
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	11.533.580,04
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	495.447,14
3. Bölge Müdürlüğü - Konya	11.967.338,66
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	13.660.046,35
5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	20.962.072,70
6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	23.204.821,53
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	29.551.359,31
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	55.848.085,17
9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	36.596.199,43
10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	1.199.116,00
11. Bölge Müdürlüğü - Van	2.662.805,00
12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	54.868.398,60
13. Bölge Müdürlüğü -Antalya	64.438.226,82
14. Bölge Müdürlüğü- Bursa	1.582.105,70
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	1.918.931,49

16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	60.927.398,75
18. Bölge Müdürlüğü - Kars	399.664,68
TOPLAM	391.815.597,37

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün (KGM) 2016 yılı sene başı yatırım ödeneğinin 9.505.449.000,00 TL olduğu göz önüne alındığında yatırım programında yer almayan projelere harcanan rakam sene başı ödeneğinin yaklaşık % 4' ünü oluşturmaktadır. Bu büyüklükteki proje stokunun 2016 Yılı Yatırım Programı ile bağlantısının kurulamamış olması Yatırım Programını işlevsiz hale getirmektedir.

Yılı yatırım programında yer almayan projeler için ödenek tahsisi ve harcama yapılmasının zorunlu olduğu hallerde, ilgili projenin 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilen usuller dâhilinde yatırım programına alınması ile mümkün olacaktır.

3.2- Yatırım Programında Yer Alan ve Bütçe İle Ödenek Tahsis Edilen Projelere Ait Ödenekler Başka İşler İçin Kullanılmıştır.

Yılı yatırım programında yer alan ve dolayısı ile bütçe ile ödenek tahsis edilen işlere ait ödeneklerin tahsis, tenkis ve aktarma usullü 2016 Bütçe Kanunu ve 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilmiştir. Yılı yatırım programında yer almayan projeler için harcama yapılamayacağı gibi, bütçe ile tahsis edilen veya usulüne uygun olarak artırılan ödenek üstünde de harcama yapılamaz.

Projeler arasında ödenek aktarımları ise; 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 7 nci maddesinin (e) bendinde belirtildiği üzere Kalkınma Bakanlığına bilgi vermek kaydı ile ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakan onayı ile karara bağlanır.

2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı' nın proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişiklikleri düzenleyen 7 nci maddesinde yer alan,

"e) Ödenek değişiklikleri;

1) Sektörler ve kuruluşlar arası ödenek aktarmaları ile GAP, DAP, KOP ve DOKAP

kodlu projeler arasındaki aktarmalar ve bu bölgelerin projelerinden bu bölgeler dışındaki projelere yapılacak aktarmalar (toplular, toplulaştırılmış projeler ve bilgi amaçlı dahi olsa alt projeler dahil) Kalkınma Bakanının; aynı sektör içerisindeki projeler arası ve alt projeler arası aktarmalar ile yukarıda belirtilen her bir bölgenin yine aynı sektör ve kuruluşta yürütülmek şartıyla kendi içindeki projeler arası aktarmalar, Kalkınma Bakanlığına bilgi vermek kaydıyla, ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın, üniversitelerde rektörün, diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla karara bağlanır."

hükmüne göre projeler arası ödenek aktarımları kuruluşun bağlı veya ilgili oldukları bakanın onayı ile yapılabilecektir.

Bununla birlikte, yılı yatırım programında yer alan ve Genel Müdürlük tarafından ihalesi yapılan işlerde ödenek işlemleri 2016 Bütçe Kanunu ve Bakanlar Kurulu Kararına uygun olarak yapıldığı halde; Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından ihalesi yapılan işlerde, ödeneklerin Bölge Müdürlüklerine aktarılmasından sonra Bütçe Kanunu ve Bakanlar Kurulu Kararı'nda öngörülen bütün yetkiler yazılı bir yetki devri olmadığı halde Bölge Müdürlüklerince kullanılmaktadır.

Ödeneklerin bütçe kanununda öngörülen usuller dışında kullanılması, yılı yatırım programı ile belirlenen ödeneklerin yatırım programı ile bağlantılarını koparmakta, yatırım programlarını işlevsiz hale getirdiği gibi Bütçe Kanunu eki Yatırım Programında yer alan tutarların da hatalı görünmesi sonucunu doğurmaktadır.

3.3- Yol Yapım Dairesine Tahsis Edilen Yatırım Ödenekleri Yatırım Niteliği Taşımayan Harcamalar İçin Kullanılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda belirtildiği üzere, kurumların bütçeleri, her bir harcama biriminin ekonomik ve malî analizinin yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde ve uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırladığı gider ve gelir tekliflerinin konsolide edilmesi ile oluşmaktadır. Bu anlamda ödenekler harcama birimleri bazında verilmekte ve yine 5018 sayılı Kanun'un 13 üncü maddesinde belirtildiği üzere belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilmektedir.

Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Yukarıda belirtilen ana ilkeye aykırı şekilde, ödeneklerin tahsis edildikleri amaç doğrultusunda

harcanmaması hem bütçe ilkelerine, hem de analitik bütçenin kurumsal kodlama ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bununla beraber ödenekler, 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın 4 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında belirtildiği üzere yatırımla ilgili olmayan amaçlar için kullanılamaz. Yatırım ödenekleri ile cari harcamaların karşılanması bu hükme aykırı olmakla beraber, cari nitelikteki harcamaların mali tablolara yatırım harcaması olarak yansıtılması yönü ile de mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini azaltıcı etkileri vardır.

Dolayısıyla aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından 2016 Yatırım Programında 2016E040160 proje no ile yer alan "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" ödeneğinden 362.922.410,00 TL'lik tutarın hizmet alımı, danışmanlık, araç kiralama, peyzaj vb. cari nitelikli harcamalarda kullanılmasının, mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini azaltıcı etkileri olması yanı sıra 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında belirtildiği üzere 'yatırımla ilgili olmayan amaçlarla kullanılamaz' ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Tablo 6. Yatırım Niteliği Taşımayan İşler İçin Kullanılan Yatırım Ödenekleri

Bölge Adı	Harcama Tutarı (TL)
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	18.688.272,76
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	9.850.275,00
3. Bölge Müdürlüğü - Konya	6.029.591,00
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	15.791.516,00
5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	12.241.375,00
6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	9.456.876,00
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	108.168.683,00
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	12.801.879,00

9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	37.498.534,00
10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	4.256.645,00
11. Bölge Müdürlüğü - Van	13.873.777,00
12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	29.976.446,67
13. Bölge Müdürlüğü - Antalya	8.735.892,18
14. Bölge Müdürlüğü - Bursa	57.353.253,00
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	9.912.712,00
16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	4.799.736,00
18. Bölge Müdürlüğü - Kars	3.486.946,00
TOPLAM	362.922.409,61

3.4- Ödeneği Toplu Verilen 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' Ödeneğinin Global Detayı Yoktur.

2016 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda Toplu Proje; "karakteristiği makine-teçhizat, bilgisayar yazılım ve donanımı, idame-yenileme, bakım-onarım, büyük onarım, tamamlama, taşıt alımı, etüt proje ile yayın alım ve basımı olan veya bunların bileşiminden oluşması uygun görülen projeyi" olarak tanımlanmıştır.

Aynı kararda toplu projelerin detay programlarının belirlenmesinin ve yıl içi revizyonlarının, kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın onayı ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Toplu proje tanımında bu projeden yapılabilecek harcama türleri belirtilmekle birlikte, Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından ihalesi yapılan ve 2016 yılı Yatırım Programında yer alan projeler için yıl içerisinde zaruri ödenek ihtiyaçları 2016 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararına göre ödenek aktarımı yapılarak karşılanmak yerine her hangi bir ödenek aktarımı yapılmaksızın 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' proje ödeneğinden

karşılanmaktadır.

2016 sene sonu itibariyle 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' projesine toplam 6.021.267.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar sene başı toplam ödenek tutarının % 57 ine karşılık gelmektedir.

Söz konusu projenin, detay programı hazırlanmamış ve bu ödenek 2016 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olarak, yatırım programında yer alan projeler için kullanılmıştır.

3.5-Yatırım Programı, Ödenek ve İş Programı Bağlantısı Kurulmamıştır.

Yatırım programı ile projelere tahsis edilen ödeneklerin yıl içerisinde sık sık değiştirilmesi, bölge müdürlüklerinde yatırım programında yer alan ödeneklere göre harcama yapılmaması, iş programı ile ödenek dilimi arasındaki bağlantıyı koparmaktadır.

Yatırım programında yer alan projeler için öngörülen ödenekler yıl içerisinde birçok kez değiştirilmekte, sene başında ödenek tahsis edilen işlerin ödenekleri yıl içinde iz ödenek haline getirilebilmekte veya 2016E040250 proje no'lu "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesine aktarılabilmektedir. Yıl içerisinde yapılan bu ödenek değişiklikleri, sözleşme uygulamalarını etkilemekte, işin süresini değiştirerek iş programını anlamsızlaştırmaktadır. Bu aktarımların diğer bir sonucu ise iş programlarına göre hesaplanan ve ödemesi yapılan fiyat farkı tutarlarının iş programları ile bağlantılarını koparmasıdır.

Yatırım programında yer alan ödeneklerin, ödeneği toplu olarak verilen 2016E040160 proje nolu "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesine aktarılması 1.4' te belirtildiği üzere 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' projesinin detay projelerinin olmaması dolayısıyla, bölge müdürlüklerine program dışı iş yapma imkanı sunmaktadır.

3.6- Ödeneği Bulunmayan İşler İçin İhaleye Çıkılmıştır.

Yatırım programları, kalkınma planları ve orta vadeli programda öngörülen hedefler doğrultusunda hazırlanmakta ve yatırımcı kuruluşların yatırım projelerini ve bu projeler için öngörülen ödenek tahsislerini içermektedir.

Bir yatırım projesine ödenek tahsisi, ödeneğin yılı yatırım programına konulması ile

sağlanır. Ayrıca Yatırım programında yer almayıp, programa alınması zaruri olan projeler için ise; 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Karar'ın 6 ncı maddesinde yer alan;

"(1)Yatırım Programına yıl içinde proje alınmasıyla ilgili taleplerden, maliyeti 100 milyon TL'ye kadar olanlar veya maliyetine bakılmaksızın 100 milyon TL'ye kadar harcama ile yılı içinde tamamlanacak olanlar Kalkınma Bakanının onayıyla; maliyeti 100 milyon TL'nin üzerindeki ise Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanır.

(2) Yatırım Programından proje çıkarılmasıyla ilgili taleplerden maliyeti 100 milyon TL'ye kadar olanlar Kalkınma Bakanının onayıyla, 100 milyon TL'nin üzerinde olanlar ise Yüksek Planlama Kurulunca sonuçlandırılır." hükmünde belirtilen usul çerçevesinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

İhale sürecini ve uygulamalarını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Temel İlkeler" başlıklı 5 inci maddesinde ise;

"Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz",

"İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62 nci maddesinde ise;

"...İlk yıl için öngörülen ödenek proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz. "

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar ve mevzuat hükümleri gereği; ödeneği bulunmayan bir iş için ihaleye çıkılamaz. Bununla beraber Karayolları Bölge Müdürlüklerince Tablo.5'te görüldüğü üzere yatırım programında yer almayan işler için ihaleye çıkılmış ve bu işler için toplam 391.815.597,37 TL harcama yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "3.1-Yatırım Programında Yer Almayan Projeler İçin Harcama Yapılmıştır.

Cevap:

6001 sayılı "Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un" 4'üncü Maddesi ile Kurumumuza verilen görevlerin başında; ağıımızdaki yolların

yapımı ile bu yolların emniyetle kullanımlarını sağlayacak şekilde sürekli bakım ve onarımlarının yapılarak işletilmesi gelmektedir. Bu kapsamda Karayolları Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Teşkilatı olarak yatırım programında yer alan projelerle ilgili çalışmalar program dahilinde yürütülmektedir. Kanun ile kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında, yatırım programında ismen yer almayan ancak trafik, can ve mal güvenliğinin sağlanması için yapılması gerekli olan projelerde de çalışma yapılması zarureti oluşmaktadır. Yapılan bu çalışmalara ait kaynak, yatırım programımızda 2016E040160 proje no ile yer alan “Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi” projesinden temin edilmektedir.

3.2- Yatırım Programında Yer Alan ve Bütçe İle Ödenek Tahsis Edilen Projelere Ait Ödenekler Başka İşler İçin Kullanılmıştır.

Cevap:

Ülkemizin coğrafi koşullarının, iklim şartları ile projelerdeki çalışma performanslarının değişkenlik göstermesi, mevcut kaynakların yerinde ve zamanında kullanılması mecburiyetini doğurmaktadır. Bu kapsamda yıllık programların gerçekleştirilebilmesi, daha dinamik ve etkin bir proje yönetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. Bunun sağlanabilmesi için sene başı bütçe ödenekleri, iklim şartlarındaki değişiklikler göz önüne alınarak, yılı içerisinde projelerde yapılan çalışma performanslarına bağlı olarak ödenek aktarmaları yapılmaktadır. Bu doğrultuda mevcut bütçe imkanları ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak mevzuata uygun projeler arası ödenek aktarmaları yapılmaktadır.

Genel Müdürlüğümüz yatırım programında, toplam proje bedeli 172,732 Milyar TL olan 1730 adet projede çalışılmakta olup, 2016 yılı sonuna kadar 97,790 Milyar TL harcama yapılmıştır. Bu projelerde yıllık hedeflere ulaşılması için işler, proje bazında takip edilmekte ve hedef harcamalar belirlenerek gerekli ödenek akışı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Yapım, bakım ve onarım projelerinin belirli bölümleri, Kurumumuzun diğer uzman birimleri tarafından ihale edilmekte ve çalışmalar proje bütünlüğü içerisinde tamamlanmaktadır. Bir başka ifadeyle; projenin tümünü ilgilendiren oto korkuluk, alt ve üst geçitler ile yatay ve düşey işaretlemeler gibi diğer iş gruplarının, Kurumumuzun uzman

birimleri tarafından ayrı ayrı ihale edilerek harcama yapıldığı düşünüldüğünde; kullanılan ödeneğin projenin kendi bütünlüğünü sağlamak üzere olduğu görülecektir.

3.3- Yol Yapım Dairesine Tahsis Edilen Yatırım Ödenekleri Yatırım Niteliği Taşımayan Harcamalar İçin Kullanılmıştır.

Cevap:

Fiziki Standartların Yükseltilmesi kapsamında yapılan çalışmalar sırasında, proje bütünlüğünü sağlamak üzere yapılan, yatırım harcamalarına oranla çok düşük miktarlarda olan cari harcamaların yapılması zorunluluk arz etmektedir. Bu harcamalar yatırım programımızda yer alan projelerin tamamlanmasına yönelik olarak yapılmaktadır.

3.4- Ödeneği Toplu Verilen 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' Ödeneğinin Global Detayı Yoktur.

Cevap:

Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi projesi; karayolu ağında bulunan yolların, her türlü mevsim şartlarında trafik, can ve mal güvenliğinin sağlanarak trafiğe açık tutulmasına yönelik olarak yatırım programında yer alan bir projedir. Ülkemizin coğrafi yapısı, iklim şartları, mevcut karayollarındaki ağır taşıt trafiğinin % 25'in üzerinde olması, yolcu ve yük taşımacılığının ise %90 oranında karayollarında yapılması nedeniyle, yollarımızda bozulmalar meydana gelmektedir. Söz konusu olumsuzlukların trafik can ve mal güvenliğini tehlikeye düşürmeden süresi içinde ivedilikle giderilmesi Kurumumuzun asli görevleri arasındadır. Bu durum, esnek ve dinamik bir çalışma programının uygulanması ile sağlanacağından, Global Projelerin ayrıca detaylandırılması işlerin zamanında yapılmasını olumsuz etkileyecektir.

3.5- Yatırım Programı, Ödenek ve İş Programı Bağlantısı Kurulmamıştır.

Cevap:

Kurumumuzun yıllar itibariyle yapmış olduğu harcamalar incelendiğinde; bütçeden tahsis edilen sene başı ödeneklerin gerçek yatırım ihtiyacını karşılayamamakta ve bu nedenle yıl içinde temin edilen ek ödeneklerle çalışmaların yürütüldüğü açıkça görülmektedir.

Ülkemizin karayolu ağı üzerinde, yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı, gerek acil bakım ve onarım çalışmaları, gerekse yol yapımı devam eden önemli projelere ayrılan ödeneklerin zamanında, etkin ve verimli kullanılması mecburiyeti önem taşımaktadır. Bu kapsamda yıllık programların gerçekleştirilmesi için yılı içerisinde projelerde yapılan çalışma performanslarına bağlı olarak ödenek aktarmaları yapılmakta olup, revize iş programları hazırlanarak onaylanmakta ve çalışmalar buna göre yürütülmektedir.

3.6- Ödeneği Bulunmayan İşler İçin İhaleye Çıkmıştır.

Cevap:

Yatırım programında yer almayan toplam projeler için yıl sonuna kadar yapılan 391 Milyon TL harcama, 2016E040160 No.lu Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi projesinden, projeler arası ödenek aktarması yapılarak da karşılanmıştır.

Raporda da belirtildiği gibi Kurumumuzun 2016 yılı sene başı cari ve yatırım bütçesi 12.369 Milyon TL. olup, 2016 yılı sene sonu bütçesi 21.534 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre % 74,10 oranında artış göstermiştir. Bu da dinamik ve etkin bir proje yönetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. 2016 yılı içinde alınan ek ödeneklerle birlikte Kurumumuzun yatırım ödeneği ile cari ödenekler dahil, yatırım amaçlı kullanılan bitüm, akaryakıt ve yol bakım-onarım hizmetleri dahil edildiğinde toplam bütçe içindeki yatırım payı % 89,22 oranına çıkmaktadır.

Özellikle de yatırım amaçlı ihale süreçlerinin uzun olması, ülkemizin coğrafi yapısı, iklim şartları göz önünde tutulduğunda, kanun ile kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında, sene başı yeterli ödeneği olmayan ancak yıl içi temin edilen ek ödeneklerle ihale için öngörülen şartların sağlandığı projelerde de trafik, can ve mal güvenliğinin temini için çalışma yapılması zorunluluğu oluşmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu mali sistemimiz, bütçe ödeneklerinin sene başında sağlıklı planlanması ve yıl içerisinde bu planlamaya uygun şekilde yürütülmesine dayanmaktadır. Bu planlama yatırım projelerinin sözleşmelerinde belirtilen esaslar dâhilinde ekonomiye kazandırılmasında da kritik önem arz etmektedir. Kurumun yıl içinde kullanacağı yatırım

ödenekleri tutarı, yılı yatırım programı esas alınarak belirlendiği için, yıl içinde verilen ilave ve ek ödeneklerin de yatırım programı ile bağlantısının kurulması gerekmektedir.

Yıllık yatırım programlarının sağlıklı bir şekilde hazırlanmasının yolu, ilgili kuruluşların sene başı ödeneklerinin yıl içi hedefleri ile paralel bir şekilde belirlenmesi ve yıl içerisinde program dışı gerçekleştirilen projelerin minimize edilmesidir.

KGM'nin 2016 yılı sene başı yatırım ödeneği 9.505.449.000,00 TL olup 2016 yılı sene sonu ödeneği yıl içinde eklenenlerle birlikte 18.307.364.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre yaklaşık olarak % 192,6 oranında artış göstermiştir. Söz konusu durum KGM'nin sağlıklı bir yıllık program hazırlaması ve yıl içerisinde kaynaklarını etkin bir şekilde yatırım projeleri arasında dağıtmasına imkan vermemekte, kuruma esnek ancak mevzuata uygun olmayan bir proje yönetim anlayışını uygulama zorunluluğu getirmektedir. "Esnek ve dinamik bir çalışma programının uygulanması", mevzuatta öngörülen hususlara riayet edilmemesi sonucunu doğurmamalı, yıllık çalışma planları ile yıllık yatırım programları arasındaki çelişkinin giderilmesi yöntemleri geliştirilmelidir.

2016 Yatırım Programında, 2016E040160 nolu "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesine ilişkin global detay hazırlama yetki ve sorumluluğu KGM'ye verilmiştir. KGM'ce söz konusu ödeneğin kullanılması konusunda kendisine verilen sorumluluklar yerine getirilmeli, diğer kurum ve kurullara verilen yetkilerin kullanım esaslarına uyulmalı ve inisiyatif alınarak kontrol edilebilir bir yapıyı hayata geçirmesi konularında adımlar atılmalıdır.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

2016 Yılı BİLANÇOSU

AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2016	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2016
1 DÖNEN VARLIKLAR	6.993.648.255,19	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	11.136.738.090,38
10 HAZİR DEĞERLER	142.903.110,68	32 FAALİYET BORÇLARI	5.117.606.173,22
100 KASA HESABI	22.896,10	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	5.117.606.173,22
102 BANKA HESABI	383.018.982,19	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	377.552.533,75
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-240.575.277,70	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	82.842.353,71
104 PROJE ÖZEL HESABI	414.510,09	333 EMANETLER HESABI	294.710.180,04
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI	22.000,00	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	402.363.548,82
12 FAALİYET ALACAKLARI	5.985.978.300,70	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	366.788.804,44
120 GELİRDEN ALACAKLAR HESABI	5.979.353.834,00	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	32.586.867,42
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	6.624.466,70	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	2.987.876,96
14 DİĞER ALACAKLAR	9.300.408,01		44.110.149,61
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	9.300.408,01	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	44.110.149,61
15 STOKLAR	843.769.981,70	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	5.194.884.078,60
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	843.715.372,96	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	5.194.884.078,60
157 DİĞER STOKLAR HESABI	54.608,74	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	221.606,38
16 ÖN ÖDEMELER	11.696.454,10	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	221.606,38
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	11.696.454,10	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	51.864.941.672,71
		43 DİĞER BORÇLAR	212.054,18
		430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	212.054,18
			762.497.336,30
		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	762.497.336,30
		48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	51.102.232.282,23
		480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	51.102.232.282,23

AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016
2 DURAN VARLIKLAR		158.718.833.715,11	5 ÖZ KAYNAKLAR		102.710.802.207,21
22 FAALİYET ALACAKLARI		36.126,67	50 NET DEĞER		38.686.653.444,37
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		36.126,67	500 NET DEĞER HESABI		38.686.653.444,37
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		158.673.595.879,74	51 DEĞER HAREKETLERİ		501.578.616,33
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI		13.859.332.372,42	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		501.578.616,33
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI		38.281.871.124,83	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		67.263.967.305,85
252 BİNALAR HESABI		1.661.455.847,47	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		67.263.967.305,85
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		481.504.493,57	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-16.906.576.774,09
254 TAŞITLAR HESABI		263.891.565,35	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)		-16.906.576.774,09
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		104.350.571,22	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		13.165.179.614,75
256 HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI		56.297.116.360,83	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI		13.165.179.614,75
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-11.542.050.464,03			
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		59.240.946.820,47			
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI		25.687.187,61			
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		40.127.200,62			
260 HAKLAR HESABI		77.567.293,94			
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI		63.016,25			
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-37.503.109,57			
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		5.074.508,08			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI		16.065.650,39			
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-10.991.142,31			
AKTİF TOPLAMI		165.712.481.970,30	PASİF TOPLAMI		165.712.481.970,30
Bilanço Dipnotları :					
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		4.779.233.291,65			
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		4.779.233.291,65			
912 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMETLER HESABI		100,00			
913 KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI		100,00			
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		17.218.550.025,22			
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI		17.218.550.025,22			
922 KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI		28.624.524.262,20			
923 AMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		28.624.524.262,20			
930 VERİLEN GARANTİLER HESABI		21.104.623.684,28			
931 VERİLEN GARANTİLER KARŞILIĞI HESABI		21.104.623.684,28			
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		211.503.681,12			
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		211.503.681,12			

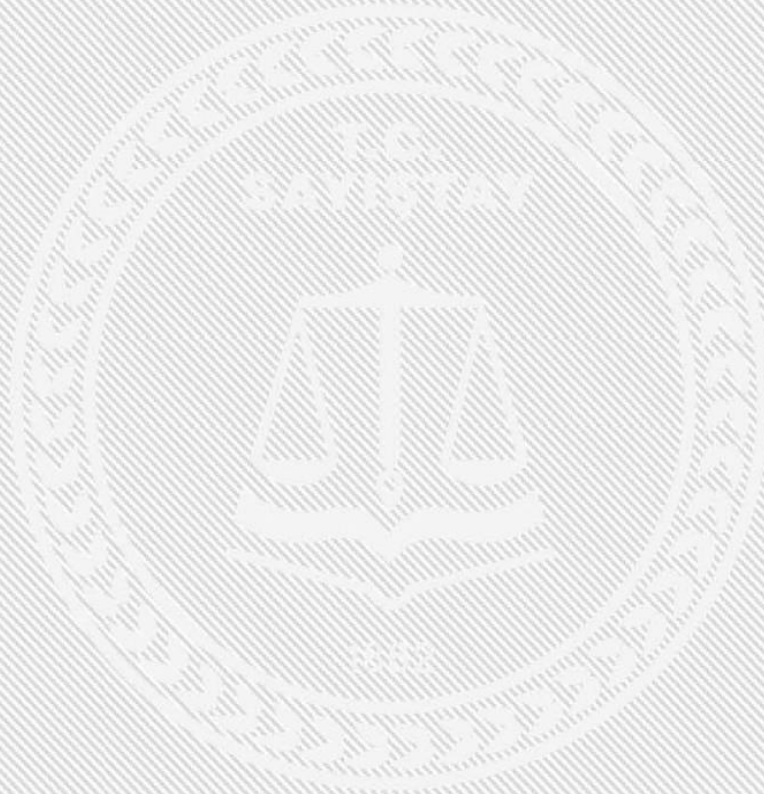
2016 Yılı FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU							
Ekonomik Kod			Toplam	Ekonomik Kod			Toplam
630		GİDERLER HESABI	8.728.537.535,50	600		GELİRLER HESABI	21.893.717.150,25
630	01	Personel Giderleri	1.573.522.486,43	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.326.637.896,76
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	293.609.007,19	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	20.052.150.443,22
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	633.589.213,92	600	05	Diğer Gelirler	345.108.309,08
630	05	Cari Transferler	21.604.817,03	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	169.733.358,19
630	11	Deger ve Mktar Değ. Giderleri	3.820,20	600	25	Kamu İd. Bedelsiz Olarak Al. Mali Ol. Var. Elde Edilen Gelirler	87.143,00
630	12	Gelirleri Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	1.950.784,87				
630	13	Amortisman Giderleri	4.067.027.483,66				
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	872.765.841,72				
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	44.762.845,24			GİDER TOPLAMI (A)	8.728.537.535,50
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Giderler	1.071.956.519,87			GELİR TOPLAMI (B)	21.893.717.150,25
630	99	Diğer Giderler	147.744.715,37			FAALİYET SONUCU (B-A)	13.165.179.614,75

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2016 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	45
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	45
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	46
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	46
5. GENEL DEĞERLENDİRME	48
6. DENETİM BULGULARI.....	55

1. ÖZET

Bu rapor, Karayolları Genel Müdürlüğünün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Karayolları Genel Müdürlüğünün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 yılı Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet Sonuçları Ölçümü Yapan Veri Kayıt Sistemleri.

Stratejik Planın son senesi olduğu için 2012-2016 dönemine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır. Kurumun Performans Programı zamanında hazırlanmış olup; kapsam ve içerik açısından ilgili mevzuatta belirtilen hususları karşılamaktadır. Faaliyet Raporu ise zamanında yayımlanmamıştır. Bu nedenle Performans Programı ve Faaliyet Raporu için raporlama gereklilikleri kısmen yerine getirilmiştir. Bunun yanında seçilen hedef ve göstergeler için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten “veri kayıt sisteminin” ise yine kısmen amaca uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2016 yılında risk değerlendirilmesinin yapılmamış olması, verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması ve bütçe ödeneklerinin dönem sonunda dönem başına göre büyük oranda artış göstermesi bu durumu ortaya çıkaran etkenlerden bazılarıdır. Söz konusu riskler verilerin güvenilirliğini zedeleyebileceğinden genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin

yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Karayolları Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2016 yılı Performans

Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir. Stratejik Planın son senesi olduğu için 2012-2016 dönemine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Performans denetimi kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı, 2016 yılı Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir. Stratejik Planın son senesi olduğu için 2012-2016 dönemine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Denetim yukarıda sayılan iki belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıda yer alan Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3'te görülmektedir.

Tablo 1: Raporlama gerekliliklerine uygunluk kriterleri

Mevcudiyet	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün, plan, program ve raporlarını yayımlayıp yayımlamadığı
Zamanlılık	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün plan, program ve raporlarını yasal süre içinde yayımlayıp yayımlamadığı
Sunum	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı

Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler

Performans Programı	İlgililik:	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik:	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma:	Hedefin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık:	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması

	Doğrulanabilirlik:	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması
	İkna edicilik/ Geçerlilik:	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/ inandırıcı olması

Tablo 3: Veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler

Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin, gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması
---------------------	--

A- STRATEJİK PLAN (2012-2016)

Stratejik Planda yer alan performans göstergelerinden 8 tanesi ölçülebilirlik kriterini karşılamamakla birlikte Performans Programında 2013 yılından itibaren belirlenen ölçülebilir göstergeler kullanılmıştır.

2013 yılı Karayolları Genel Müdürlüğü Performans Programı kapsamında, Programda yer alan 11 adet harcama biriminin 115 adet performans göstergesinin gerçekleşme değerleri, 2014 yılında ise 109 adet performans göstergesinin gerçekleşme değerleri izlenmiştir.

2013 ve 2014 yılları için performans hedeflerinin % 78'inde hedef değerlere ulaşılmış veya aşılmış, % 22'sinde ise hedef değerlere ulaşılamamıştır. 2015 yılı sonunda ise performans hedeflerinin % 64'ünde hedef değerlere ulaşılmış veya aşılmış, % 36'sı hedef değerlerinin altında kalmıştır. Hedef değerlerin altında kalan 35 adet göstergenin 18 adedinde hedef % 80'inin üzerinde gerçekleştirilmiştir.

2012-2016 dönemi Stratejik Planının son uygulama dilimi olan 2016 yılı Performans Programında, 5 stratejik amaç ve bu amaçlara ulaşmak için 34 performans hedefi ile bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için 88 performans göstergesi yer almıştır.

Mevcut 87 performans göstergesinden; 67 gösterge (%77'si) "Başarılı" olarak (42'sinde hedeflenen düzeye ulaşılmış, 15'inde hedef aşılmış), 15 göstergede (%17'si) gerçekleşme "Makul" değerde (8'i %80-%99 arasında, 7'si % 50 -%79 arasında) ve 6 gösterge ise "İyileştirilmeli" (% 50'nin altında) olarak değerlendirilmiştir.

Yıllar	Sene başı ödeneği	Sene Sonu Ödeneği	Artış Oranı
2012	6.185.358.000,00 TL	14.186.359.022,00 TL	129,35%
2013	6.962.374.000,00 TL	15.460.032.561,00 TL	122,05%
2014	7.157.071.000,00 TL	17.152.995.399,62 TL	139,67%
2015	7.246.304.000,00 TL	22.875.610.995,00 TL	215,69%
2016	12.369.075.000,00 TL	21.534.478.117,31 TL	74,09%

Sene başı bütçesi ile sene sonu bütçesi çok büyük farklılık arz ettiğinden yıl bazında performans hedeflerinin verilmesinde güçlükler yaşanması nedeniyle Stratejik Planda performans göstergelerinin yıllara ilişkin hedeflerine yer verilememiştir. Gerçekçi bir bütçenin sene başında yapılabilmesinin yıllara göre performans hedefleri planlanmasını kolaylaştıracağı düşünülmektedir. 2016 yılı sene başı bütçesi ile sene sonu bütçesinin birbirine en yakın olduğu yıl olmuştur.

B-PERFORMANS PROGRAMI

2016 yılı Performans Programı hakkındaki tespitler aşağıda yer almaktadır.

Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumunun Performans Programı mevcut olup ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır. Performans Programı “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” te belirlenen süre içerisinde yayımlanmıştır.

Performans Bilgisinin İçeriği

Performans programının ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre değerlendirilmesi sonucunda ise;

İlgililik

İlgililik değerlendirmesi yapılan 34 performans hedefi ile 88 performans göstergesinin tamamının ilgili olduğu görülmüştür.

Tablo 5. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İlgili	34	88
İlgili Değil	0	0
Toplam	34	88

Ölçülebilirlik

Ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulan performans hedef ve göstergelerinin tamamının ölçülebilir olduğu görülmüştür.

Tablo 6. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Ölçülebilir	34	34
Ölçülebilir Değil	0	0
Toplam	34	88

İyi Tanımlanma

Performans performans hedef ve göstergelerinin tamamının iyi tanımlandığı görülmüştür.

Tablo 7. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
--	--------------------------	------------------------------

İyi Tanımlanmış	34	88
İyi Tanımlanmamış	0	0
Toplam	34	88

C-FAALİYET RAPORU

Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumunun Faaliyet Raporu mevcut olup “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” te belirlenen süre içerisinde yayımlanmamıştır.

Performans Bilgisinin İçeriği

Faaliyet Raporunun tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik kriterlerine göre değerlendirilmesi sonucunda;

Tutarlılık

Faaliyet Raporunda yer alan 34 performans hedefi ile, 88 adet performans göstergesinin tamamının tutarlı olduğu görülmüştür.

Tablo 8. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Tutarlılık Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Tutarlı	34	88
Tutarlı Değil	0	0
Toplam	34	88

Doğrulanabilirlik

Faaliyet Raporunda yer alan 34 performans hedefi ile, 88 adet performans göstergesinin tamamının doğrulanabilir olduğu görülmüştür.

Tablo 9. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Doğrulanabilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Doğrulanabilir	34	88
Doğrulanabilir Değil	0	0
Toplam	34	88

Geçerlilik / İkna Edicilik

Faaliyet Raporunda yer alan 34 performans hedefi ile, 88 adet performans göstergesinin tamamının geçerli ve ikna edici olduğu görülmüştür.

Tablo 10. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Geçerlilik / İkna Edicilik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Geçerli / İkna Edici	34	88
Geçerli / İkna Edici Değil	0	0
Toplam	34	88

FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Karayolları Genel Müdürlüğünün seçilen hedef ve göstergelerini ölçmek için kullanılan veri kayıt sistemlerine ilişkin olarak tespit edilen riskler aşağıdaki gibidir:

- Verilerin üç ayda bir kümülatif olarak giriliyor olması,
- 2016 yılında risk değerlendirilmesi yapılmaması,
- Birkaç gösterge dışında verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması,

Söz konusu risklerin verilerin güvenilirliğini zedeleyebileceği ve gerçekleşmenin olduğundan fazla rapor edilmesine neden olabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak:

Performans Programı mevcut olup, ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır. Performans Programı “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre içerisinde yayımlanmıştır. Performans Programı için raporlama gereklilikleri yerine getirilmiştir.

Kurum Faaliyet Raporu ise mevcut olup “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre içerisinde yayımlanmadığından Faaliyet Raporu için raporlama gereklilikleri kısmen yerine getirilmiştir.

Bunun yanında seçilen hedef ve göstergeler için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten “veri kayıt sisteminin” ise yine kısmen amaca uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2012-2016 dönemine ait Stratejik Planının kurumun 6001 sayılı Kanunla yeniden yapılandırıldıktan sonraki ilk stratejik planı olması 2016 yılında risk değerlendirilmesinin yapılmamış olması, verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması ve bütçe ödeneklerinin dönem sonunda dönem başına göre büyük oranda artış göstermesi bu durumu ortaya çıkaran etkenlerden bazılarıdır. Söz konusu riskler verilerin güvenilirliğini zedeleyebileceğinden genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Programı ve Bütçe Arasında Olması Gereken İlişkinin, Sene Başında Belirlenen Bütçe İle Sene Sonu Bütçe Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Büyük Orandaki Sapma Nedeni ile Ortadan Kalkması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin; orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanması öngörülmüştür.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.

Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir.

Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.

Performans hedefleri, idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder. Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, mal ve hizmet üretimine ilişkin daha isabetli tercihler yapılması, kaynakların amaç ve hedeflere tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından büyük önem

taşımaktadır.

Ancak Karayolları Genel Müdürlüğünün detayları aşağıda yer alan bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; stratejik plan, performans programı ve bütçe arasında var olması gereken ilişki, dönem başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen büyük orandaki sapmalar nedeni ile ortadan kalkmaktadır.

Performans programı dönem başı bütçesi ile uyumlu bir şekilde hazırlanmakta, performans hedefleri de bu bütçe kısıtı altında belirlenmektedir. Lakin kurum bütçesinde, sene içerisinde yapılan ödenek aktarımları ile % 215'lere varan artışlar meydana gelmektedir. Bu durum performans programı ile bütçe arasındaki bağlantının bozulmasına neden olarak performans programını anlamsız kılmakta; Kurumun sağlıklı bir şekilde planlama yapma imkânını ortadan kaldırmaktadır.

2016 sene başı ödeneğinin geçmiş yıllara göre oldukça yüksek tahsis edilmiş olması çok olumlu bir gelişme olmuştur. Sene sonu ödeneği artış oranının nispeten düşük kalması, bu konuda gelecek yıllara ümitle bakılmasını sağlamıştır.

Yıllar	Sene Başı Ödeneği	Sene Sonu Ödeneği	Artış Oranı
2010	4.989.051.000,00 TL	12.776.462.001,00 TL	156,09%
2011	5.511.382.000,00 TL	15.021.145.078,00 TL	172,55%
2012	6.185.358.000,00 TL	14.186.359.022,00 TL	129,35%
2013	6.962.374.000,00 TL	15.460.032.561,00 TL	122,05%
2014	7.157.071.000,00 TL	17.152.995.399,62 TL	139,67%
2015	7.246.304.000,00 TL	22.875.610.995,00 TL	215,69%
2016	12.369.075.000,00 TL	21.534.478.117,31 TL	74,09%

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu 1’ de belirtildiği gibi; 2016 yılı sene başı ödeneği geçmiş yıllara göre oldukça yüksek tahsis edilmiş olup yıl içinde alınan ek ödeneklerle sene

sonu bütçesi, senebaşı bütçesine göre % 74 artışla gerçekleşmiştir. Bu durum geçmiş yıllardaki “sene sonu ödeneği artış oranları”na göre daha düşük olduğundan Performans Programına da daha olumlu (geçmiş yıllara göre daha düşük oranlı sapma miktarları ile) yansımıştır.

Teşkilatımızda her yıl Nisan ayı içinde yapılmakta olan Bölge Müdürleri Toplantısında; Üst Politika Belgeleri ve bir önceki yılın bütçe gerçekleşmesi ile faaliyet miktarları göz önünde bulundurularak senebaşı bütçesi ile birlikte alternatif bütçe planı da oluşturulmakta ve bu doğrultuda alternatif “gerçekleşme hedefleri” belirlenmektedir.

Ancak; Resmi Gazetede yayımlanan Senebaşı bütçesine göre nihai hali oluşturularak Şubat ayı içerisinde yayımlanması zorunlu olan Performans Programında faaliyetlerin izlenmesi için sene başı bütçesine göre belirlenen gösterge hedef değerlerinden bazıları, yıl içinde bütçe artışı doğrultusunda artan yılsonu gerçekleşme miktarlarına göre düşük kalmaktadır.”denilmektedir.

Sonuç olarak 2016 sene başı ödeneğinin geçmiş yıllara göre oldukça yüksek tahsis edilmiş olması çok olumlu bir gelişme olmakla birlikte, performans programı ile bütçe arasında ilişkinin kurulması açısından ilgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi ve sene başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların asgari düzeyde tutulması önem arz etmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: Faaliyet Raporunun Zamanında Yayımlanmaması

17/03/2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” uyarınca özel bütçeli idarelerin faaliyet raporlarının izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması, bu raporların birer örneğinin aynı süre içerisinde Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Anılan Yönetmelik hükümlerine göre, Faaliyet Raporu, rapor yazım tarihi itibarıyla

yayımlanmamış ve Sayıştaya gönderilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; *“Kuruluşumuz 2016 yılı Faaliyet Raporu’na ilişkin çalışmalar zamanında tamamlanmış olup Şubat ayı içerisinde yayımlanması için üst yönetimce “Olur” yazısı imzalanmıştır.*

*Ancak baskıdaki gecikme nedeniyle Şubat ayı içinde yayımlanması mümkün olmamıştır. Gelecek yıl bu durum göz önünde bulundurularak gerekli önlem alınacaktır.”*denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek hatalı uygulamanın düzeltilmesine yönelik önlemlerin alınacağı belirtildiğinden, bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Performans Programı ve Faaliyet Raporu Arasında Olması Gereken İlişkinin, Sene Başında Belirlenen Bütçe İle Sene Sonu Bütçe Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Büyük Orandaki Sapma Nedeni İle Ortadan Kalkması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim sistemimiz performansa dayalı bütçeleme üzerine kurulmuş ve anılan Kanun'un 9'uncu maddesinde, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları belirtilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme doğrultusunda stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Faaliyet Raporları” başlıklı 41'inci maddesinde

“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan madde ile yılı bütçesinde verilen ödenekleri performans programlarında belirlenen performans hedeflerine ulaşmada kullanan harcama yetkilileri ile üst yöneticinin, ilgili yıla ilişkin hedeflerin yılsonu gerçekleşmesinin yer aldığı birim faaliyet

raporları ile bunların birleştirilmesi sonucu oluşturulan kurum faaliyet raporlarının yayımlanması öngörülmüştür. Hesap verme sorumluluğu kapsamında yayımlanması öngörülen faaliyet raporları ile yılbaşında performans programında kendilerince belirlenen ve kamuoyu ile paylaştıkları hedeflere mevcut bütçe ödenekleri ile ulaşma düzeyleri ve eğer sapma varsa bunun gerekçelerinin açıklanması beklenmektedir.

Ancak Karayolları Genel Müdürlüğü'nün detayları Tablo. 11'de yer alan bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; performans programı ve faaliyet raporu arasında var olması gereken ilişki, dönem başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen büyük orandaki sapsmalar nedeni ile ortadan kalkmaktadır.

Performans programı dönem başı bütçesi ile uyumlu bir şekilde hazırlanmakta, performans hedefleri de bu bütçe kısıtı altında belirlenmektedir. Lakin kurum bütçesinde, sene içerisinde yapılan ödenek aktarımları ile % 215'lere varan artışlar meydana gelmektedir.

Yılbaşı ödenekleri doğrultusunda belirlenen performans hedeflerinin yılsonu gerçekleştirme düzeylerinin yer aldığı Kurum Faaliyet Raporundaki göstergelere ilişkin gerçekleştirmeler, Karayolları Genel Müdürlüğü ödeneklerinde meydana gelen % 215'lere varan artışlar sebebiyle anlamlı sonuçlar üretmemektedir.

2016 sene başı ödeneğinin geçmiş yıllara göre oldukça yüksek tahsis edilmiş olması, sene sonu ödeneği artış oranının nispeten düşük kalması, çok olumlu bir gelişme olmakla birlikte, bu durum göstergelerin yıl sonu hedeflerine ulaşmasını veya sapma olması durumunda sapsmalarının gerekçelerinin takibini anlamsız kılmakta; Kurumun gerektiği şekilde hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesine engel olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; *“Performans Programında senebaşı bütçesine göre belirlenmiş olan bazı faaliyetlerin yılsonu gerçekleştirme değerleri, yıl içinde alınan ek ödenekler doğrultusunda artan iş miktarları nedeniyle Faaliyet Raporuna yüksek sapma oranları ile yansıtılmaktadır.*

Sene başında belirlenen bütçe ile sene sonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen artış oranı 2016 yılında % 74'e indiğinden Faaliyet Raporuna yansıyan sapma oranları geçmiş yıllara göre daha düşük olmuştur.

Kuruluşumuzca sene içinde kullanılacak bütçenin, ihtiyaçları karşılayacak miktarlarda sene başında tahsis edilmesi durumunda Performans Programında yer alan hedefler için

*“yılsonu gerçekleşmeleri” Faaliyet Raporuna minimum sapmalarla yansiyacaktır.”*denilmektedir.

Sonuç olarak 2016 sene başı ödeneğinin geçmiş yıllara göre oldukça yüksek tahsis edilmiş olması çok olumlu bir gelişme olmakla birlikte, faaliyet raporu ile bütçe arasında ilişkinin kurularak daha anlamlı ölçümlerin yapılabilmesi açısından ilgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi ve sene başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapmaların asgari düzeyde tutulması önem arz etmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının llmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>