



**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE
HABERLEŞME BAKANLIĞI**

**2013 YILI SAYIŞTAY
DENETİM RAPORU**

Ağustos 2014

İÇERİK

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI	1
ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ	40

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI



ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK
VE HABERLEŞME
BAKANLIĞI

2013 YILI DENETİM
RAPORU

İÇİNDEKİLER

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
DENETİM GÖRÜŞÜ	5
TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	6

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AR-GE	Araştırma ve Geliştirme
AYGM	Altyapı Yatırımları Genel M¼d¼rl¼đ¼
BTİK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
EHKP	Evrensel Hizmet Katkı Payı
GYMY	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
IPA	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
KDV	Katma Değer Vergisi
KEGM	Kıyı Emniyeti Genel M¼d¼rl¼đ¼
KİK	Kamu İhale Kurulu
KİSK	4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
KHK	Kanun H¼km¼nde Kararname
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
ÖDG	Ön Değerlendirme Grubu
ÖEB	Ödeme Emri Belgesi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
PDG	Proje Değerlendirme Grubu
TCDD	T¼rkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TT	T¼rk Telekom
T¼BİTAK	T¼rkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UDHB	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
YİĞŞ	Yapım İşleri Genel Őartnamesi

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa (KMYKK) ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2013 Yılı Bütçesiyle UDHB'na 10.690.599.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 2,40'ına tekabül etmektedir

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2013 yılında sağlanan fonlardan 779.545,36 EUR karşılığı kaynak kullanılmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden 491.673.613,78 TL, Araştırma, Geliştirme (AR-GE) ve Eğitim Faaliyetleri Payı Hesabından 172.626,57 TL ve Evrensel Hizmet Gelirlerinden 102.402.115,31 TL olmak üzere toplam 594.248.355,66 TL kaynak kullanılmıştır.

UDHB'nın 2013 yılı başlangıç ödenekleri toplam 10.690.599.000 TL olup, Personel Giderleri 129.740.000 TL, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Ödemeleri 25.214.000 TL, Mal ve Hizmet Alımları 33.062.000 TL, Cari Transferler 2.783.899.000 TL, Sermaye Giderleri 4.442.000.000 TL ve Sermaye Transferleri 3.276.684.000 TL olarak belirlenmiştir. Eklenen ve düşülenler dâhil olmak üzere yılsonu toplam ödenek tutarı 20.297.296.868 TL olup ana kalemler itibarıyla harcama durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2013 Yılı Ödenekleri (TL)

TERTİP	BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ	EKLENEN ÖDENEK	DÜŞÜLEN ÖDENEK	TOPLAM ÖDENEK	HARCAMA
01- Personel Giderleri	129.740.000	24.618.750	14.618.750	139.740.000	113.772.314
02- SGK Ödemeleri	25.214.000	2.442.644	2.442.644	25.214.000	22.665.982
03- Mal ve Hizmet Alımları	33.062.000	87.470.651	16.666.367	103.866.284	81.814.428
05- Cari Transferler	2.783.899.000	39.404.897	165.310.000	2.657.993.897	2.655.948.078
06- Sermaye Giderleri	4.442.000.000	772.990.188	1.398.883.000	3.816.107.188	3.809.676.277
07- Sermaye Transferleri	3.276.684.000	10.278.058.956	367.457	13.554.375.499	13.170.994.839
TOPLAM	10.690.599.000	11.204.986.086	1.598.288.218	20.297.296.868	19.854.871.918

Bakanlığın, 2013 yılsonu harcaması 19.854.871.918 TL olup; bu tutarın 14.291.189.553 TL'si Karayolları Genel Müdürlüğü'ne (KGM) cari ve sermaye transferi olarak, 1.500.000.000 TL'si Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) Genel Müdürlüğü'ne sermaye transferleri olarak

aktarılmıştır. Diğer kurum ve kuruluşlara yaptığı bu aktarmalar düşüldüğünde Bakanlığın 2013 sonu itibarıyla gider gerçekleşmesi 4.063.682.365 TL olmuştur.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bakanlık mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“Bu yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 inci maddesinde kapsama dahil kamu

idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 118-135 inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144 üncü maddesinde muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136 ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayınlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlık muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında 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.

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 tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek; kaynakların etkili, ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Denetim, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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 tasarlanmıştır.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetimin bu mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu itibarla denetim, Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile bu cetvellere esas iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim çalışmalarında ayrıca; Bakanlığın Merkez ile Bolu ve Bursa Bölge Müdürlükleri ile Karasu, Kefken, Zonguldak, Karadeniz Ereğli, Gemlik ve Mudanya Liman Başkanlıkları muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve bunlara esas belgeler; harcama birimlerinde gerçekleşen mali iş, işlem ve kararlara ait belgeler tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2013 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Katılım öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) fonlarının 5018 sayılı KMYKK gereğince kamu kaynağı olarak değerlendirilip raporlanmaması, yapılan yatırımların ilgili varlık hesaplarında takip edilmemesi ve IPA Projeleri için Bakanlıkça ulusal katkı payı olarak TCMB' na aktarılan tutarın ödenmesi gereken ulusal katkı payından fazla olması

1.1 Katılım öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) fonlarının 5018 sayılı KMYKK gereğince kamu kaynağı olarak değerlendirilip raporlanmaması, yapılan yatırımların ilgili varlık hesaplarında takip edilmemesi

UDHB Dış İlişkiler ve AB Genel Müdürlüğü, (Bakan oluru ile kurulan AB Yatırımları Dairesi Başkanlığı) nezdinde kullanılan 03/12/2008 tarihli ve 5824 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma" ile birlikte Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance) IPA fonları Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilkeleri çerçevesinde varlık hesaplarında takip edilip, raporlanmamaktadır.

UDHB Program Otoritesi sıfatıyla, AB'ne aday ülkelere ayrılmış olan fonlardan faydalanmakta ve bu fonlar kapsamında "IPA 3 Bileşeni" olan Bölgesel Kalkınma altında yer alan Ulaştırma Operasyonel Programını yönetmektedir. Milletler Arası Çerçeve Anlaşmasının Ek-A 6 ncı maddesi gereği Program Otoritesinin (Bakanlık) IPA programlarının sağlıklı mali yönetim prensibine uygun olarak yönetimi ve uygulanması sorumluluğu vardır.

Milletler Arası Çerçeve Anlaşmasının 27 nci maddesinin 3 üncü fıkrası gereği Yararlanıcının (Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti) güvenilir muhasebe usulleri çerçevesinde, ilgili finansman anlaşması kapsamında finanse edilen hizmet, tedarik, iş ve hibeleri belirlemeye yarayacak kayıt ve hesapları muhafaza etme sorumluluğu bulunmaktadır.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 16 ncı maddesi (e) bendine göre Dış İlişkiler ve AB Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında; AB müktesebatı, uluslararası anlaşmalar ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde; ulaştırma operasyonel programını hazırlamak, ulaştırma operasyonel programı çerçevesinde desteklenecek yatırım ve faaliyetlere ilişkin projelerin seçimini, ihalesini ve sözleşmesini yapmak, yürütmek, kontrol ve izlemelerini gerçekleştirmek, gerçekleşen projelerin ödemelerini

yapmak ve ilgili kurum ve kuruluşlara yürütülen proje ve faaliyetlerle ilgili bilgi, belge ve raporları vermek bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanununun 2 nci maddesine göre de AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.

Kamu kaynağı mahiyetinde olan IPA fonları yürürlükteki muhasebe mevzuatı yönüyle değerlendirildiğinde;

5018 sayılı Kanununun 50 nci maddesi gereği; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.

08.06.2005 tarih ve 25839 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin (GYMY) amacı; *“Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak, kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* şeklinde düzenlenmiştir. Buna göre IPA fonlarının Bakanlık tarafından diğer mali işlemlerde olduğu gibi muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

27.11.2007 tarih ve 26713 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan AB ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin amacı AB, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan kapsam dâhilindeki kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan hibe niteliğindeki tutarların uluslararası anlaşma hükümleri saklı kalmak kaydıyla izlenmesi, harcanması ve muhasebeleştirilmesini sağlamaktır. Diğer yandan, Yönetmeliğin “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesi gereğince UDHB da belirtilen fonların izlenmesi, harcanması ve muhasebeleştirilmesi bakımından anılan yönetmelik hükümlerine tabidir.

Söz konusu Yönetmeliğin “Muhasebeleştirme belgesi” başlıklı 7 nci maddesinin 1 inci fıkrasında proje karşılığı hibelerin bütçeye gelir veya gider kaydedilmeksizin gelirler ve giderler

hesaplarında izleneceği, yapılacak her türlü tahsilât ve ödemelere ilişkin muhasebe kayıtlarının Muhasebe İşlem Fişi ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

“Proje karşılığı hibelerin muhasebeleştirilmesi” başlıklı 8 inci maddesinde ise AB, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan temin edilen proje karşılığı hibelerin muhasebeleştirilmesinin, ilgili kamu idaresinin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri aracılığı ile yapılacağı belirlenmiştir.

Aynı maddenin 3 üncü fıkrasında muhasebeleştirilme sürecinin aşağıdaki şekilde olacağı belirtilmiştir:

“a) Proje karşılığı olarak temin edilen dövizler ilgili kamu idaresi muhasebe birimlerince bankada açtırılacak döviz hesabına aktarıldığında; aktarma tarihindeki Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden 104-Proje Özel Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.

b) Proje kapsamında yapılacak ödemeler, banka hesabı üzerine düzenlenecek döviz gönderme emri veya banka çekiyle yapılır. İlgilisine ödenmek veya gönderilmek üzere döviz gönderme emri veya çek düzenlendiğinde, 630-Giderler Hesabı veya varlığa dönüştürülecek bir kullanım ise ilgili varlık hesabına borç, 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabına alacak; bankadan alınacak günlük hesap özet cetvelinden ilgisine ödendiği veya gönderildiği anlaşılan tutarlar ise 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabına borç, 104-Proje Özel Hesabına alacak kaydedilir.

c) Yapılan muhasebeleştirme işleminde kur farkı olması durumunda; olumlu fark tutarı, 104-Proje Özel Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; olumsuz fark tutarı ise 630-Giderler Hesabına borç, 104-Proje Özel Hesabına alacak kaydedilir.”

“Proje kapsamında satın alınan duran varlıklar” başlıklı 9 uncu maddesi gereğince de;

“Proje kapsamında satın alınan ve ilgili hesaba kaydedilen duran varlıklar, proje bitiminde herhangi bir nedenle kayıtlardan çıkarılması gerektiğinde, 630-Giderler Hesabına borç, ilgili varlık hesabına alacak kaydedilir.” hükmü yer almaktadır.

AB Yatırımları Dairesi tarafından koordine edilen Ulaştırma Operasyonel Programı kapsamında yürütülen IPA kaynaklı projelere (2’si yapım işi, 4’ü hizmet alımı olmak üzere toplam 6 proje) ilişkin veriler şu şekildedir:

Tablo 2: Ulaştırma Operasyonel Programı IPA Projeleri (Euro)

Toplam sözleşme bedelleri	AB Katkısı (%85)	Türkiye Katkısı (%15)	
324.562.990,97	387.515.417,91	62.952.426,94	
		56.879.461,94	1.072.965,00
		(TCDD)	(UDHB)

Tablo 3: 31.12.2013 tarihi itibarıyla IPA fonlarının kullanımı (Euro)

Toplam kullanılan fon	AB Katkısı (%85)	Türkiye Katkısı (%15)	
184.954.333,72	157.211.183,66	27.743.150,06	
		27.140.714,76	602.435,30
		(TCDD)	(UDHB)

IPA fonlarının başta 5018 sayılı Kanun olmak üzere diğer ilgili mevzuat hükümleri gereğince kamu kaynağı olarak değerlendirilmesi gerekirken böyle değerlendirilmemekte, AB katkısı Bakanlık muhasebe sistemi içinde raporlanmamakta ve bunun neticesinde yapılan yatırım ve edinilen mallar ilgili varlık hesaplarında takip edilmemektedir.

Bakanlığın yapmış olduğu işlemlerin kayıt dışında kalmamasının sağlanması, faaliyet ve işlemlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak, sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilip, raporlanması başta 5018 sayılı Kanun olmak üzere hem Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin hem de AB ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin ilkeleri arasında bulunmaktadır. AB'nden sağlanan şartlı bağış mahiyetinde değerlendirebileceğimiz IPA fonları kamu kaynağı olması nedeniyle AB katkısının Bakanlık tarafından gelir olarak kaydedilip, bu fon ile yapılan yatırımların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

1.2 IPA Projeleri için Bakanlıkça ulusal katkı payı olarak TCMB'na aktarılan tutarın ödenmesi gereken ulusal katkı payından fazla olması

2013 yılında IPA Projeleri için Bakanlığın ulusal katkı payı olarak TCMB'na 379.633,49 TL aktarılması gerekirken 940.671,14 TL aktarıldığı görülmüştür.

Ulusal katkı payı Bakanlıkça karşılanan IPA projelerine ilişkin olarak 2013 yılında yüklenicilere yapılan ödemeler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 4: IPA Projeleri için Bakanlıkça Yüklenicilere Yapılan Katkı Payı Ödemeleri

Yüklenici	Ödeme Emri Tarihi	AB Katkısı	Türkiye Katkısı (Euro)	Ödeme Emri Tarihinde Euro/TL Kuru	Türkiye Katkısı (TL)
Diadikasia	27.09.2013	103.325,70	18,233.95	2,7574	50.278,29
Grontmij	23.10.2013	506.949,44	89.461,67	2,7243	243.720,42
Diadikasia	23.12.2013	169.270,22	29.871,21	2,8668	85.634,78
				Toplam:	379.633,49

Yine 2013 yılında Bakanlık Dış İlişkiler ve AB Genel Müdürlüğü Mali İşler Şubesi'nce IPA projelerine Bakanlık katkı payının ödenmesi için aşağıda gösterilen 3 ayrı ÖEB düzenlenmiştir.

Tablo 5: IPA Projeleri İçin Bakanlıkça TCMB'na Yapılan Katkı Payı Aktarmaları (TL)

Ödeme Emri Belgesi Tarihi	Tahakkuk/Bakanlık Saymanlığınca Merkez Bankasına Aktarılan
02.04.2013	186.814,94
02.07.2013	418.081,04
26.12.2013	335.775,16
Toplam	940.671,14

Yukarıdaki tablolar birlikte değerlendirildiğinde, 2013 yılında IPA Projeleri için Bakanlığın ulusal katkı payı olarak TCMB'na aktarılan tutarın aktarılması gereken ulusal katkı payı ödemesinden 561.037,65 TL (940.671,14-379.633,49) TL fazla olduğu görülmüştür. Söz konusu durum 561.037,65 TL tutarında henüz gerçekleşmemiş giderin muhasebeleştirilmesine yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında: 1.1. 03/12/2008 tarihli ve 5824 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunan 'Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma' gereğince UDH Bakanlığı Program Otoritesi olarak akredite edildiği, bu kanunun EK A 4. maddesinde ulusal yetkilendirme görevlisinin ve 6. maddesinde Program Otoritelerinin işlevleri ve sorumluluklarının düzenlendiği,

Ek A 4. maddesinde ulusal yetkilendirme görevlisinin sorumluluğunun '*Türkiye'de AB fonlarının mali yönetiminden ve bu çerçevede yapılan işlemlerin mevzuata ve usulüne uygunluğundan Ulusal Fonun başkanı olarak bütünüyle sorumludur*' şeklinde belirtildiği, bu kanunun EK A 6. Maddesinde program otoritesinin muhasebe sistemi ile ilgili sorumluluğunun belirtildiği, bu sorumluluğun 'İşlemlerin uygulanmasında görev alan bütün kurumların ayrı bir muhasebe sistemi ya da ayrı bir muhasebe tedvini yürütmesini sağlamak' şeklinde düzenlendiği,

Hazine Müsteşarlığı'nın Program Otoritelerinin muhasebe sisteminde kullanacağı ana hesaplarını belirlediği, Hazine Müsteşarlığı ile UDHB arasında yapılan uygulama anlaşmasının 8 no'lu ekinde ana hesaplar adı altında Bakanlığın IPA fonlarını muhasebesinde kullanacağı kodların sıralandığı, bu uygulama anlaşması ve yukarıda belirtilen EK A 6. Madde gereği olarak Program Otoritesi olan bakanlığın ayrı bir muhasebe sistemi kurmuş olduğu genel yönetim muhasebe kodlarından farklı bir muhasebe kod sistemi ile muhasebe kayıtlarını tuttuğu, bu kayıtlarda gerek AB Komisyonu tarafından sağlanan fonlar gerekse Türkiye Cumhuriyeti tarafından sağlanan eş finansmanların kaydının yapıldığı,

1.2. IPA projeleri kapsamında ulusal katkı hesaplarına para aktarımı yapılırken 3 aylık dönemlerle tahmin yapıp Hazine Müsteşarlığına gönderildiği, bu tahminler üzerine Hazine Müsteşarlığı Ulusal Katkı hesaplarına Bakanlıklardan ilgili hesaplara para transferini istediği, Denetim raporunda belirtilen Bakanlık ödemelerinin bu tahminler üzerine Hazine Müsteşarlığı tarafından istenen tutarlar olduğu ve ilgili 3 aylık dönemi kapsadığı,

2013 yılında Bakanlık tarafından IPA Projelerine katkı payının ödenmesi için aşağıda gösterilen 3 ayrı Ödeme Emri Belgesinin düzenlendiği,

Tablo 6 : IPA Projeleri için Bakanlıkça TCMB'ye Yapılan Katkı Payı Aktarmaları (TL)

Ödeme Emri Belgesi Tarihi	Tahakkuk/Bakanlık Saymanlığınca Merkez Bankasına Aktarılan
02.04.2013	186,814.94
02.07.2013	418,081.04
26.12.2013	335,775.16
Toplam	940,671.14

Bakanlıkça IPA projeleri için Ulusal katkı payından sözleşmelerin MFİB'den Bakanlık uhdesine geçtiği tarihten sonra 2013 yılında Yüklenicilere 379,633.49 TL ödeme yapıldığı MFİB döneminde yapılan ödemeler dahil Yüklenicilere 2013 yılında toplamda 766.594,56 TL ödeme yapıldığı, bu ödemelerin aşağıdaki tabloda gösterildiği,

Tablo 7 : IPA Projeleri için Bakanlıkça Yüklenicilere Yapılan Katkı Ödemeleri

Yüklenici	Ödeme Emri Tarihi	AB Katkısı	Türkiye Katkısı (Euro)	Ödeme Emri Tarihinde Euro/TL Kuru	Türkiye Katkısı (TL)
Grontmij	26.02.2013	620,790.70	109,551.30	2.3719	259,844.73
Diadikasia	19.04.2013	305,533.52	53,917.68	2.3576	127,116.32
Diadikasia	27.09.2013	103,325.70	18,233.95	2.7574	50,278.29
Grontmij	23.10.2013	506,949.44	89,461.67	2.7243	243,720.43
Diadikasia	23.12.2013	169,270.22	29,871.21	2.8668	85,634.78
				Toplam	766,594.56

2013 yılında IPA Projeleri için Bakanlığın Yüklenicilere 766,594.56 TL ödeme yaptığı, Merkez Bankası hesaplarına ise 940,671.14 TL para transferi yapıldığı, aradaki fark olan 174,076.58 TL'nin sonraki 3 aylık dönemde yapılacak ödemeleri içerdiği,

ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Bu fonların kullanımında kurumların yapmış olduğu işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyet ve işlemlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak, sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilip, raporlanması hem 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanununun hem de Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilkeleri arasındadır. Avrupa Birliği'nden sağlanan şartlı bağış mahiyetinde değerlendirebileceğimiz IPA fonları kamu kaynağı olması nedeniyle Avrupa Birliği katkısının Bakanlık tarafından gelir olarak kaydedilip, bu fon ile yapılan yatırım ve alınan demirbaşların Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin hükümleri çerçevesinde varlık hesaplarında muhasebeleşmesinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Ayrıca kamu idaresi cevabında 2013 yılında IPA Projeleri için Bakanlığın yüklenicilere 766,594.56 TL ödeme yaptığı, Merkez Bankası hesaplarına ise 940,671.14 TL para transferi yapıldığı, aradaki fark olan 174,076.58 TL'nin 2014 yılında yapılacak ödemeleri içerdiği ifade edilmekte ise de; yüklenicilere yapılacak ödemeler ile Merkez Bankası'na aktarılabacak tutarların birbirine paralel olacak şekilde, bütçenin yıllık olma prensibi de gözetilerek, hesap edilmesi ve aktarılabacak tutarında bu esaslara göre belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2:

İsteklilerin tekliflerinde yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerine iş programında öncelik verilmesi ve bu iş kalemlerinin miktarlarında artışa gidilmesi suretiyle sözleşme bedelinin tamamlanması ile aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemlerinin ise sözleşme bedelinin tamamlanması sebebiyle mevcut iş kapsamında yapılmayarak ikmale bırakılması ve ikmalde de o iş kalemlerine yüksek fiyat verilerek yapılması

Aşırı düşük teklif sınır değerinin üzerinde bir teklifle sözleşmeye bağlanan işlerde isteklilerin tekliflerinde yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerine iş programında öncelik verildiği ve bu iş kalemlerinden bazısının miktarlarında artışa gidilmesi suretiyle sözleşme bedelinin tamamlandığı, aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemlerinin ise sözleşme bedelinin tamamlanması sebebiyle mevcut iş kapsamında yapılmayarak ikmale bırakıldığı, ikmalde ise o iş kalemlerine yüksek fiyat verilerek yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5 inci maddesinde; *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur...”*

hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanunun “Aşırı düşük teklifler” başlıklı 38 inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edileceği, teklif fiyatı aşırı düşük olanların teklifleri reddedilmeden önce, belirlenen

süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğu tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntıların yazılı olarak isteneceği ve aşırı düşük tekliflerin tespiti ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen kriterlerin esas alınacağı düzenlenmiştir. Teklif fiyatı aşırı düşük olmayan isteklilerin tekliflerinde karlı iş kalemlerine yüksek, diğer iş kalemlerine ise düşük teklif verdikleri hallerde bu isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle idarelerin bu tür teklifle sözleşme imzalamak durumunda kaldıkları hallerde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla iş programını söz konusu olumsuzluğu giderecek şekilde hazırlatmaları ve onaylamaları önem kazanmaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin (YİĞŞ) “İş Programı” başlıklı 17 inci maddesinin 1., 6. ve 7. bentlerinde;

“(1) Yüklenici, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, idarece verilen örneklere uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir.

...

(6) Yüklenici idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir.

...

(7) İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı bulunduğu takdirde, yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde yeni süreye göre revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; iş programının işin sözleşmesinde ve YİĞŞ’nde öngörülen hükümlere göre hazırlanması gerekmektedir. Söz konusu hükümlere göre, idarenin iş programının hazırlanmasında ve onaylanmasında geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle isteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek ve kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözetecek şekilde hazırlanmasını sağlaması gerekmektedir.

İsteklilerin tekliflerinde bazı iş kalemlerine yüksek, bazı iş kalemlerine ise düşük teklifler vererek yüksek teklif verilen iş kalemlerinin yapılması suretiyle sözleşme bedelinin büyük bir kısmının tamamlandığı, aynı sözleşme kapsamında düşük teklif verilen iş kalemlerinin ise o iş kapsamında yapılmadığı işlerden bazılarında aşağıda yer verilmiştir.

a) Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı İşi:

Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü (AYGM) tarafından 26.03.2012 tarihinde ihalesi yapılan, 08.04.2013 tarihinde yüklenici ile 549.266.529,69-TL üzerinden sözleşme imzalanan ve 10.04.2013 tarihinde yer teslimi yapılarak 11.04.2013 tarihinde işe başlanan, Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı İşine ilişkin yaklaşık maliyet ile idarece ilk ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığınca verilen teklif ve Kamu İhale Kurulu (KİK) kararı sonrasında ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığınca verilen teklifin tutar ve oransal dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı İşine Ait Yaklaşık Maliyet, İsteklilerce Verilen Teklifler ve Fiili Gerçekleşmelerin Tutar ve Oransal Dağılımı (TL)

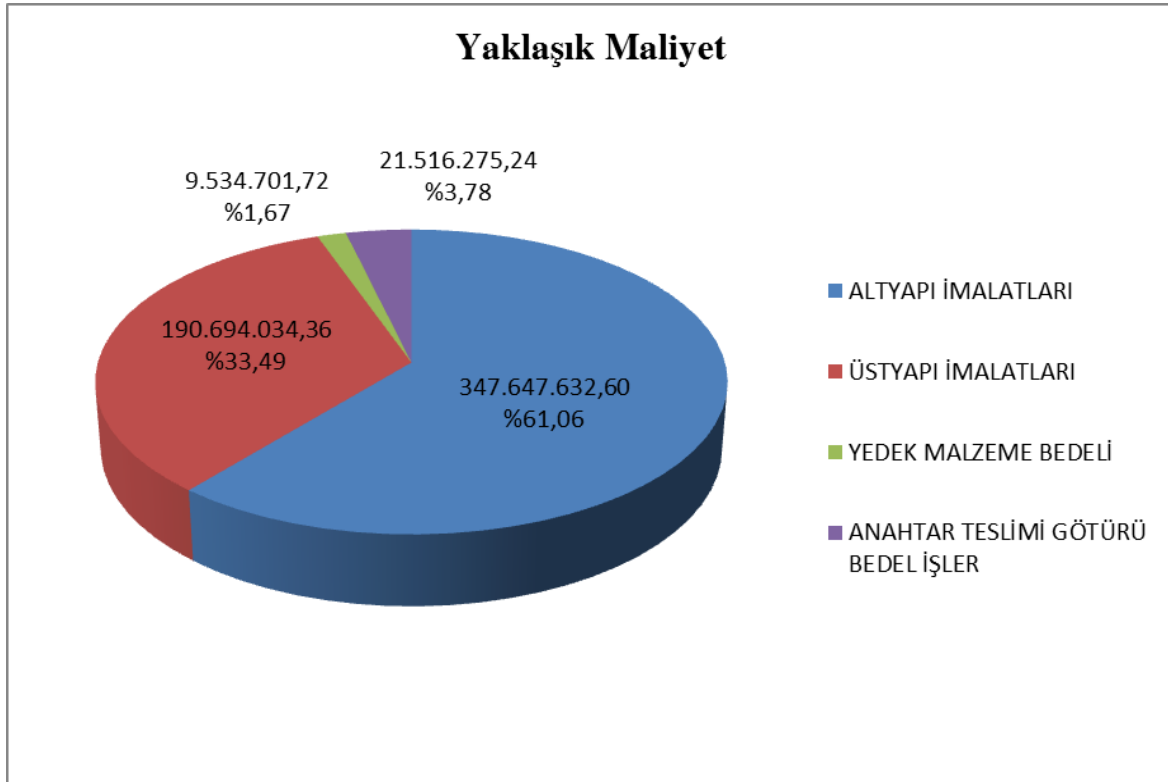
İş Kısımları ve Grupları			İdarenin Yaklaşık Maliyeti			İlk İhale Üzerinde Bırakılan İş Ortaklığının					Daha Sonra İhale Üzerinde Bırakılan İş Ortaklığının		
						Teklifi			Fiilen Gerçekleşen		Teklifi		
SIRA NO	İŞ KISIMLARI	Miktarı	Birim Fiyatı	Tutarı	Yüzdesi	Birim Fiyatı	Tutarı	Yüzdesi	Tutarı	Yüzdesi	Birim Fiyatı	Tutarı	Yüzdesi
	A) ALTYAPI İMALATLARI			347.647.632,60	61,06		541.396.662,28	98,57	537.843.335,25	99,995		416.077.611,12	64,18
1	Güzergah İşleri			67.209.883,36	11,80		517.669.717,98	94,25	536.458.260,72	99,738		120.593.729,23	18,60
	a. Güzergah Kazı İşleri	16.027.989,90	2,58	41.352.213,94	7,26	29,7	476.031.300,03	86,67	523.607.902,85	97,349	1,25	20.034.987,38	3,09
	b. Güzergah Dolgu İşleri	8.493.133,65	0,15	1.273.970,05	0,22	4,3	36.520.474,70	6,65	12.586.793,32	2,340	6,16	52.317.703,28	8,07
	c. Diğer Güzergah İşleri			24.583.699,37	4,32		5.117.943,26	0,93	263.564,55	0,049		48.241.038,57	7,44
2	Menfezler			10.746.041,87	1,89		1.094.708,45	0,20	2.160,45	0,000		11.420.968,44	1,76
3	Alt Geçitler			5.853.250,26	1,03		498.531,64	0,09	4.464,58	0,001		6.533.968,39	1,01
4	Köprüler ve Viyadükler			27.325.420,28	4,80		4.386.550,28	0,80	92.225,55	0,017		77.840.123,97	12,01
5	Tünel			85.880.319,14	15,08		6.755.557,86	1,23	187.365,56	0,035		87.091.428,34	13,43
6	Aç kapa Tünel			150.632.717,69	26,45		10.991.596,07	2,00	1.098.858,39	0,204		112.597.392,75	17,37
	B) ÜSTYAPI İMALATLARI			190.694.034,36	33,49		5.747.492,77	1,05	16.437,12	0,003		206.986.334,53	31,93
1	Üstyapı Poz İşleri			98.354.595,95	17,27		2.719.384,22	0,50	16.437,12	0,003		103.596.427,70	15,98
2	Elektrifikasyon Sistemleri			58.405.719,00	10,26		1.387.016,30	0,25	0	0,003		39.149.046,94	6,04
3	Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon Sistemleri			33.933.719,41	5,96		1.641.092,25	0,30	0	0,003		64.240.859,89	9,91
	C) YEDEK MALZEME BEDELİ (ÜSTYAPI TOPLAMININ %5'i)			9.534.701,72	1,67		287.374,64	0,05	0	0,003		10.349.316,73	1,60
	D) ANAHTAR TESLİMİ GÖTÜRÜ BEDEL			21.516.275,24	3,78		1.835.000,00	0,33	0	0,003		14.908.742,06	2,30

İŞLER												
1	İstasyon Tesisleri İnşaatı		21.516.275,24	3,78		1.835.000,00	0,33	0	0,003		14.908.742,06	2,30
	TOPLAM TUTAR (A+B+C+D)		569.392.643,92	100,00		549.266.529,69	100,00	537.868.162,37	100,000		648.322.004,44	100,00
	(%25 MÜTEAHHİT KARI VE GENEL GİDER)		142.348.160,98									
	GENEL TOPLAM (KDV HARİÇ)		711.740.804,90									

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere;

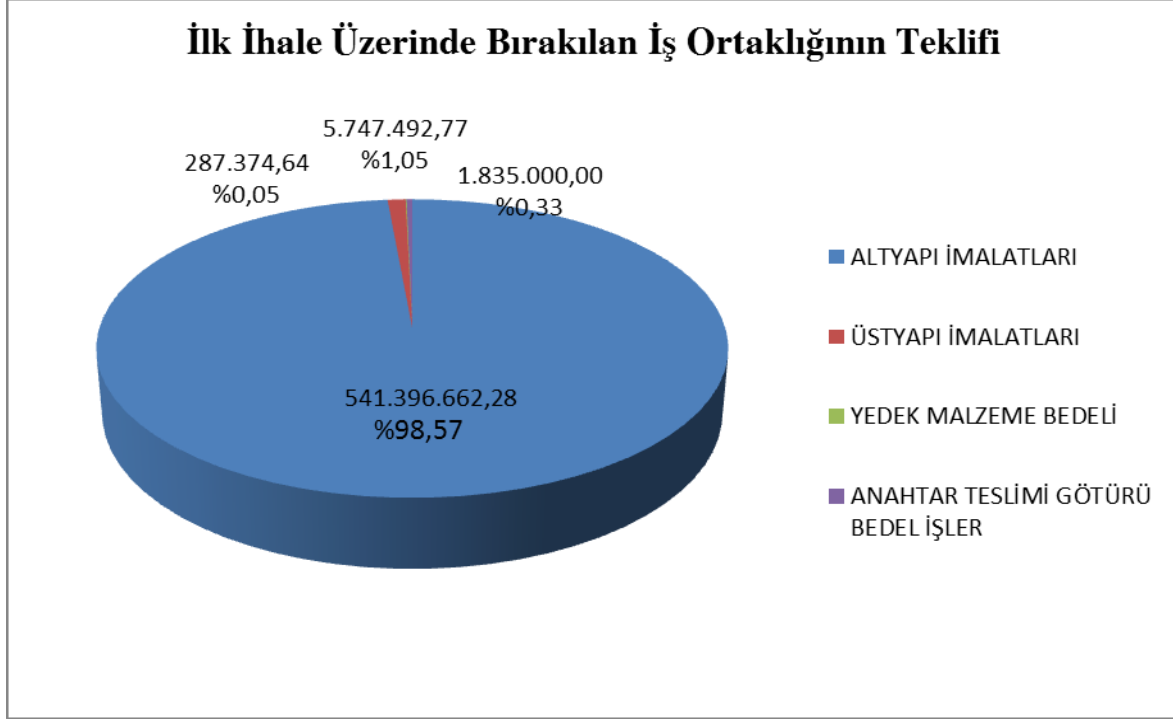
İdarenin yaklaşık maliyet hesabında %25 kâr ve genel gider hariç yaklaşık maliyet tutarının (569.392.643,92 TL) 347.647.632,60 TL'si "Altyapı İmalatları" için öngörüldüğü, bunun da yaklaşık maliyetin % 61,06'sına tekabül ettiği, 190.694.034,36 TL'si "Üstyapı İmalatları" için öngörüldüğü, bunun da yaklaşık maliyetin % 33,49'una tekabül ettiği, 9.534.701,72 TL'si "Yedek Malzeme Bedeli" için öngörüldüğü, bunun da yaklaşık maliyetin % 1,67'sine tekabül ettiği, 21.516.275,24 TL'si ise "Anahtar Teslimi Götürü Bedel İşler" için öngörüldüğü, bunun da yaklaşık maliyetin % 3,78'ine tekabül ettiği görülmüş olup, söz konusu durum aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 1: Söz konusu işin Yaklaşık Maliyetinin İş Kısımlarına Göre Dağılımı

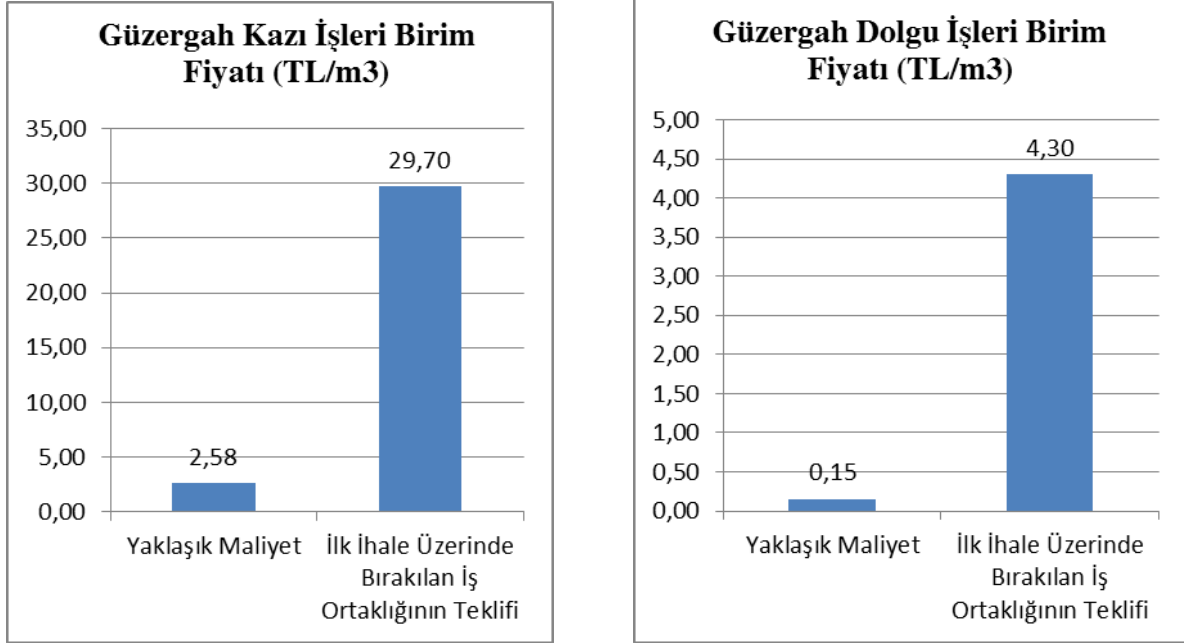


İlk ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığınca verilen teklifin (549.266.529,69 TL) 541.396.662,28 TL'si "Altyapı İmalatları" için öngörüldüğü, bunun da teklifin % 98,57'sine tekabül ettiği, 5.747.492,77 TL'si "Üstyapı İmalatları" için öngörüldüğü, bunun da teklifin % 1,05'ine tekabül ettiği, 287.374,64 TL'si "Yedek Malzeme Bedeli" için öngörüldüğü, bunun da yaklaşık maliyetin % 0,05'ine tekabül ettiği, 1.835.000,00 TL'si ise "Anahtar Teslimi Götürü Bedel İşler" için öngörüldüğü, bunun da teklifin % 0,33'üne tekabül ettiği görülmüş olup, söz konusu durum aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 2: Söz Konusu İşe Teklif Veren İsteklinin Teklifinin İş Kısımlarına Göre Dağılımı



-“Güzergah Kazı İşleri” iş kalemine ilişkin idarece 2,58 TL/m³ alınan kazı birim fiyatına karşılık; ihale üzerinde bırakılan istekli tarafından 29,70 TL/m³ teklif edildiği, “Güzergah Dolgu İşlerine” ilişkin ise, idarece 0,15 TL/m³ alınan birim fiyata karşılık, ihale üzerinde bırakılan istekli tarafından 4,90 TL/m³ teklif edildiği görülmüş olup, söz konusu durum aşağıdaki grafiklerde gösterilmiştir.

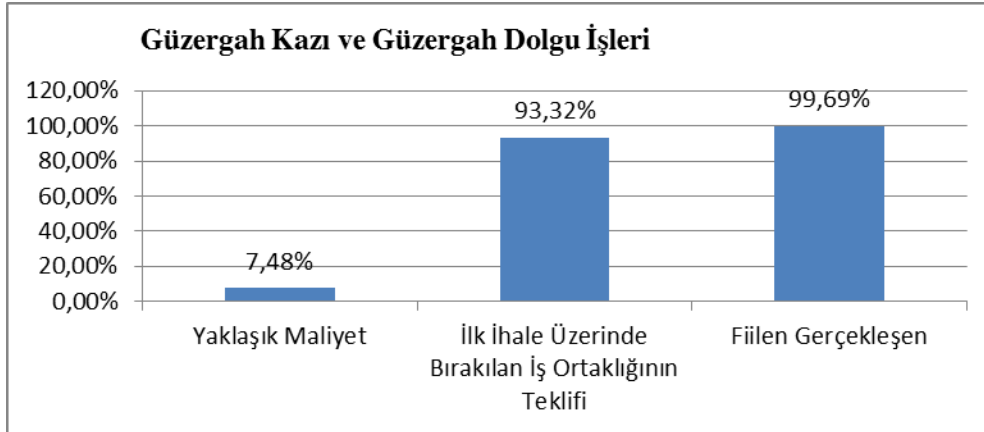
Grafik 3: Bazı İş Kalemlerine ait Yaklaşık Maliyet ve Teklif Birim Fiyatları

İdarenin yaklaşık maliyet hesabında %25 kâr ve genel gider hariç yaklaşık maliyet tutarının (569.392.643,92 TL) 67.209.883,36 TL'si "Güzergah İşleri" için öngörül­düğü, bunun da yaklaşık maliyetin % 11,80'ne tekabül ettiği, güzergah işlerinin de 41.352.213,94 TL'sinin (16.027.989,90 m3 x 2,58 TL) "Güzergah Kazı İşleri" için öngörül­düğü, bunun da yaklaşık maliyetin % 7,26'ya tekabül ettiği, 1.273.970,05 TL'sinin ise (8.493.133,65 m3 x 0,15 TL) "Güzergah Dolgu İşleri" için öngörül­düğü, bunun da yaklaşık maliyetin % 0,22'ye tekabül ettiği, İlk ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığınca verilen teklifin (549.266.529,69 TL) 517.669.717,98 TL'si "Güzergah İşleri" için öngörül­düğü, bunun da teklifin % 94,25'e tekabül ettiği, güzergah işlerinin de 476.031.300,03 TL'sinin (16.027.989,90 m3 x 29,70 TL) "Güzergah Kazı İşleri" için öngörül­düğü, bunun da teklifin % 86,67'ye tekabül ettiği ve 36.520.474,70 TL'sinin ise (8.493.133,65 m3 x 4,30 TL) "Güzergah Dolgu İşleri" için öngörül­düğü, bunun da teklifin % 6,65'e tekabül ettiği görülmüştür.

"Güzergah Kazı İşleri" iş kalemi ile "Güzergah Dolgu İşleri" iş kalemi tutarları yaklaşık maliyetin % 7,48'ini (42.626.183,99 TL) oluşturmasına rağmen üzerinde ihale bırakılan isteklinin teklifinin ise %93,32'ini (512.551.774,73) oluşturduğu, İlk ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığının 1.601.905,82 m3'lük artış ile birlikte fiilen 523.607.902,85 TL'lik (17.629.895,72*29,70 TL) "Güzergah Kazı İşleri" yaptığı, bunun da sözleşme bedelinin % 97,35'ine tekabül ettiği ve 12.586.793,32 TL'lik (2.927.161,24*4,30 TL) "Güzergah Dolgu İşleri" yaptığı, bunun da sözleşme bedelinin % 2,34'üne tekabül ettiği, yani "Güzergah Kazı İşleri" iş kalemi ile "Güzergah Dolgu İşleri"

iş kalemi tutarları yaklaşık maliyetin % 7,48'ini (42.626.183,99 TL) oluşturmasına rağmen, aynı iş kalemleri için ilk ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığına ödenen tutar 537.843.335,25 TL olup, yapılan işin %99,69'unu oluşturmaktadır. Söz konusu durum aşağıdaki grafiklerde gösterilmiştir.

Grafik 4: Güzergah Kazı İşleri ile Güzergah Dolgu İşleri İş Kalemlerine İlişkin Yaklaşık Maliyet ve Teklif Birim Fiyat ve Fiilen Gerçekleşmelerin Oransal Dağılımı



Sonuç olarak; “Güzergah Kazı İşleri” ile “Güzergah Dolgu İşleri” iş kalemlerine yüksek teklif verilmesi, bu iş kalemlerinden “Güzergah Kazı İşleri” miktarında 1.601.905,82 m3 (17.629.895,72-16.027.989,90) artışa gidilmesi ve bu iş kalemlerine hem iş programında öncelik verilmesi hem de iş programının önünde imalat yapılması suretiyle sözleşme bedelinin %99,9'u “Güzergah Kazı İşleri” ile “Güzergah Dolgu İşleri” için harcanmıştır. Yapılmayan diğer iş kısımlarından olan “Altyapı İmalatları”, “Üstyapı İmalatları” ve “Anahtar Teslimi Götürü Bedel İşler”in kalan kısımlarının sözleşme bedelinin geri kalan %0,01'i içerisinde tamamlanamayacağı açıktır. Dolayısıyla sözleşme bedelinin tamamlanması sebebiyle geriye kalan iş kısımlarının mevcut sözleşme kapsamında yapılamayacağı ve ikmale kalacağı değerlendirilmektedir. Diğer yandan idareye şikayet, Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet ve idari yargıda açılan davalar sonucunda, ilk ihale üzerinde bırakılan isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılması sebebiyle sözleşme feshedilmiş ve iş tasfiye edilmiştir. Anılan mahkeme kararına istinaden KİK tarafından alınan karar uyarınca ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak başka bir istekli belirlenmiştir.

Öte yandan, KİK'nun söz konusu işe ilişkin yapılan itirazın şikayet başvurusu üzerine aldığı 09.10.2012 tarih ve 2012/UY.III-3892 sayılı kararda;

“Dolayısıyla inceleme konusu ihale sonrasında oluşacağı iddia edilen durum sözleşmenin uygulanması aşamasıyla ilişkili olup, birim fiyat teklif alınan iş kısımları için esas alındığı şekliyle kesin proje ve teknik şartnameler gibi ihale konusu işin sözleşmeye konu miktarlarının doğru olarak

belirlenmesini sağlayacak dokümanların kapsam ve niteliği ile ihale konusu işin sözleşmesinin yürütülmesi kapsamında Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 17'nci maddesine uygun olarak hazırlanması zorunlu olan iş programı ile bağlantılıdır.” denilmektedir.

Bu çerçevede kurul kararında da belirtildiği üzere; iş programının işin sözleşmesinde ve YİĞŞ'nde öngörülen hükümlere göre ve 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesindeki temel ilkelerden kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanması ilkeleri gözetilerek hazırlanmadığı görülmüştür. Zira söz konusu işin ilk ihalesi olan Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Türkiye Kesimi İnşaatı İş'i'ne ait sözleşmeye istinaden gerçekleştirilen imalatlar ile Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı İş'i'nin yaklaşık maliyetinde ve teknik şartname ile projesinde öngörülen imalatlar birlikte dikkate alındığında, bu iş kalemlerine iş programında öncelik verilmesi ve hazırlanan iş programının önünde imalat yapılması suretiyle sözleşme bedelinin %99,69'u “Güzergah Kazı İşleri” ile “Güzergah Dolgu İşleri” için harcanması, gerek teknik gerekçelerle ve gerekse projenin uluslararası niteliği olması nedeniyle ülke prestiji göz önüne alınarak yapımı zamana bağlı olarak işin işletmeye açılmasını geciktirecek nitelikteki imalatların mevcut işin sözleşmesi içerisinde yaptırılması gerektiği kabulü ile açıklanması mümkün değildir.

Yukarıdaki tespit ve açıklamalara göre, yaklaşık maliyetin ve iş programının 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesindeki temel ilkesi olan kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanması gözetilerek hazırlanmadığı ve uygulanmadığı sonucuna varılmıştır.

b) Kemalpaşa Organize Sanayi Bölgesi (OSB) Demiryolu Bağlantı Hattı Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı İş'i:

AYGM tarafından 23.02.2009'da ihalesi yapılan, 23.03.2009'da yüklenici ile 44.384.686,26 TL üzerinden sözleşme imzalanan ve 25.03.2010'da işe başlanan, Kemalpaşa OSB Demiryolu Bağlantı Hattı Alt Ve Üst Yapı İkmal İnşaatı İş'i'nde de yukarıda açıklanan uygulama söz konusudur.

Projeye ilişkin olarak, 13.02.2007 tarihli ilk sözleşme çerçevesinde yasal artış sınırının aşılması üzerine iki ikmal ihalesi daha yapılmıştır. Ayrıntısı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, yüklenici aynı olmasına karşın üç sözleşmede de iş kalemlerine ait teklif birim fiyatlarda büyük farklılıklar olduğu, örneğin birinci sözleşmede “Güzergah Kazı İşleri” birim fiyatı 2,77 TL iken ikinci sözleşmede bunun 28,00 TL olduğu ve üçüncü sözleşmede ise tekrar 3,00 TL olduğu, buna benzer birim fiyat farklılaşmalarının başka bazı kalemlerde de bulunduğu görülmüştür.

Tablo 9: Kemalpaşa OSB Demiryolu İnşaatı İşine İlişkin Yapılan İhalelerde Yaklaşık Maliyetlerin ve Verilen Tekliflerin İş Kalemleri Bazında Kıyaslanması (TL)

İş Kaleminin Adı	1. İHALE							2. İHALE (1. İKMAL)							3. İHALE (2. İKMAL)						
	YAKLAŞIK MALİYET				Teklif			YAKLAŞIK MALİYET				Teklif			YAKLAŞIK MALİYET				Teklif		
	Miktar	Birim Fiyat	Tutar	Yüzdesi	Birim Fiyat	Tutar	Yüzdesi	Miktar	Birim Fiyat	Tutar	Yüzdesi	Birim Fiyat	Tutar	Yüzdesi	Miktar	Birim Fiyat	Tutar	Yüzdesi	Birim Fiyat	Tutar	Yüzdesi
Güzergah Kazı İşleri	3.211.355	4,83	15.523.690,00	30,09	2,77	8.892.242,00	25,23	250.000	7,00	1.750.000,00	3,33	28,00	7.000.000,00	15,77	570.500	5,18	2.955.190,00	4,04	3,00	1.711.500,00	34,34
Temel Kazıları ve Geri Dolgu	43.615	29,18	1.272.541,00	2,47	7,29	317.778,89	0,90	38.000	8,00	304.000,00	0,58	36,00	1.368.000,00	3,08	118.430	6,69	792.296,00	1,08	3,00	355.290,00	7,13
Demirli Beton BS25	29.019	197,38	5.727.896,00	11,10	127,48	3.699.458,20	10,50	10.150	160,00	1.624.000,00	3,09	350,00	3.552.500,00	8,00	69.530	127,76	9.361.578,00	12,80	110,00	7.648.300,00	153,47
Demirsiz Beton BS14	50.673	81,60	4.135.011,00	8,02	76,36	3.869.390,28	10,98	2.720	100,00	272.000,00	0,52	160,00	435.200,00	0,98	6.225	79,53	510.364,00	0,70	80,00	498.000,00	9,99
...
TOPLAM			51.588.754,00	100,00		35.248.814,00	100,00			52.499.946,40	100,00		44.384.686,26	100,00			73.139.802,63	100,00		4.983.727,00	100,00

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere; “Güzergah Kazı İşleri” ve “Temel Kazıları ve Geri Dolgu” iş kalemleri açısından idarece hazırlanan yaklaşık maliyet ile (I.) ikmal ihalesi üzerinde bırakılan istekli tarafından verilen teklif karşılaştırıldığında;

“Güzergah Kazı İşleri” iş kalemi, yaklaşık maliyet tutarının %3,33’ünü oluşturmasına rağmen, üzerinde ihale bırakılan isteklinin teklifinin %15,77’sini oluşturduğu, uygulama aşamasında ise kazı miktarında yaklaşık iki kat artışa gidilerek kesin hakediş bedelinin %26’sını oluşturduğu,

“Temel Kazıları ve Geri Dolgu” iş kalemi ise, yaklaşık maliyet tutarının %0,58’ini oluşturmasına rağmen, üzerinde ihale bırakılan isteklinin teklifinin %3,08’ini oluşturduğu,

“Güzergah Kazı İşleri” iş kalemine ilişkin idarece 7,00 TL alınan kazı birim fiyatına karşılık; ihale üzerinde bırakılan istekli tarafından 28,00 TL teklif edildiği,

“Temel Kazıları ve Geri Dolgu” iş kalemine ilişkin ise, idarece 8,00 TL alınan birim fiyata karşılık, ihale üzerinde bırakılan istekli tarafından 36,00 TL teklif edildiği, görülmüştür.

Buna göre; “Güzergah Kazı İşleri” iş kalemi ile “Temel Kazıları ve Geri Dolgu” iş kalemi tutarları yaklaşık maliyetin % 3,91’ini (2.054.000 TL) oluşturmasına rağmen; üzerinde ihale bırakılan isteklinin teklifinin ise %18,85’ini (8.368.000,00 TL) oluşturmuştur. Uygulama safhasında yapılan iş artışlarıyla birlikte yükleniciye yapılan toplam ödemenin % 27,56’sını bu iki kalem oluşturmuştur.

Yukarıdaki tespit ve açıklamalara göre, yaklaşık maliyetin ve iş programınının 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesindeki temel ilkesi olan kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanması gözetilerek hazırlanmadığı ve uygulanmadığı sonucuna varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında:

a) Türkiye – Gürcistan (Kars – Tiflis) Demiryolu Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı İşi :

Yüklenici teklifi eki birim fiyat cetvelinde kazı ve dolgu imalatı birim fiyatına yüksek fiyat verdiği için Sayıştay raporunda “söz konusu ikmal işinde sadece kazı-dolgu imalatı yapıldığı, başka imalat yapılmadığı şeklinde” bir yorum/iddia oluşmaktadır.

Söz konusu işe ait düzenlenmiş hakediş raporlarından da görüleceği üzere yapımı zamana bağlı tüm imalatlara başlanılmış ve büyük oranda tamamlanma aşamasına getirilmiştir. Ancak, kazı imalatı dışındaki diğer imalatların birim fiyatları düşük olduğu için hakediş raporları içerisindeki tutarları küçük tutarlar olarak görünmekte olduğundan yapılmamış gibi algılanmaktadır.

Kazı-dolgu birim fiyatlarınının yüksek olduğu saikiyle, ihale aşamasında Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurularında bulunulmuştur. Kamu İhale Kurumu bu durumu ayrıntılı incelemiş ve

İhale Komisyonunun yaptığı değerlendirme doğrultusunda İhalenin sözleşme imzalanan istekli üzerinde bırakılması yönünde karar vermiştir.

Daha sonra Kamu İhale Kurumu tarafından verilen Kararın, Mahkemeye taşınması sonucunda İdare Mahkemesinin Sözleşme İmzalanan Yüklenici firmanın elenerek düzeltici işlem uygulanması gerektiği yönünde karar vermesi sonucunda iş tasfiye edilmiş ve düzeltici işlem uygulanmıştır.

Sayıştay raporunda, adı geçen iş ile ilgili teklif edilen kazı ve dolgu birim fiyatlarının tespiti yapılmış ve yüksek birim fiyatlı işlerle keşfin tamamlanması ve düşük fiyat verilmiş bazı iş kalemlerinin hiç yapılmayacağı gibi bir öngöründe bulunulmuştur.

1. Mevzuatımıza göre aşırı yüksek-aşırı düşük birim fiyatlar ihale aşamasında sorgulanmamıştır.

Mevcut mevzuatımızın aşırı düşük sınırının altındaki tekliflerin “yapılabilirliğinin” sorgulanması ile ilgili sorgulama yetkisi verdiği, ancak aşırı düşük sınırının üstündeki tekliflerin muhtevastındaki birim fiyatların, İdarece hazırlanan yaklaşık maliyetle veya piyasadadan alınabilecek diğer verilerle karşılaştırılması suretiyle sorgulanması imkanının bulunmadığı malumdur.

Geçerli tüm tekliflerin aşırı düşük sınır değerinin üstünde bulunduğu ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin; toplam teklif tutarı en düşük olan teklif olarak belirlendiği bir ihalede, ihale aşamasında teklif birim fiyatların “makul” değerlerden uzak olup olmadığı gibi bir sorgu yolu bulunmamaktadır.

Kars-Tiflis ihalesi de Türkiye’de gerçekleşen bu durumdaki yüzlerce ihaleden sadece biridir. İdarelerin (İhale komisyonlarının) inisiyatif kullanamayacağı hususu dahi Kamu ihale Kurulu’nun kararıyla hükme bağlanmıştır. İşbu ihalede isteklilerce yapılan itirazın şikayet başvurularına binaen alınan 09.10.2012 tarih, 2012/UY.III-3892 sayılı Kurul kararının ilgili kısımları aşağıya alıntılanmıştır.

“..Söz konusu ihalede sınır değerin altında teklif veren istekli bulunmadığı, dolayısıyla aşırı düşük teklif sorgulaması yapılmadığı anlaşılmıştır. Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında ise istekliler tarafından ihale konusu işi oluşturan iş kalemlerine teklif edilen fiyatların yapım şartlarına uygun olup olmadığının sorgulanmasının mümkün olmadığı, dolayısıyla şikâyete konu ihalede ihale üzerinde bırakılan İş Ortaklığı tarafından altyapıya ilişkin iş kalemlerine çok yüksek, üst yapıya ilişkin iş kalemlerine çok düşük birim fiyat verildiği ve teklif edilen birim fiyatlarla ihale konusu işin bütünüünün gerçekleştirilemeyeceği yönündeki iddialara ilişkin olarak değerlendirme yapma imkânı bulunmamaktadır.

..

Dolayısıyla inceleme konusu ihale sonrasında oluşacağı iddia edilen durum sözleşmenin uygulanması aşamasıyla ilişkili olup, birim fiyat teklif alınan iş kısımları için esas alındığı şekliyle kesin proje ve teknik şartnameler gibi ihale konusu işin sözleşmeye konu miktarlarının doğru olarak belirlenmesini sağlayacak dokümanların kapsam ve niteliği ile ihale konusu işin sözleşmesinin

yürütülmesi kapsamında Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 17'nci maddesine uygun olarak hazırlanması zorunlu olan iş programı ile bağlantılıdır.

Sonuç olarak yüksek kârlı olarak teklif edilen altyapı kalemlerin tamamlanmasından sonra işin yine ikmale gitmesinin gerekeceği yönündeki iddianın inceleme konusu ihale kapsamında ve 4734 sayılı Kanununun 54'üncü maddesi ve İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin dördüncü maddesinde yapılan "şikâyet" tanımına göre inceleme konusu yapılabilecek başka bir yönü bulunmayıp reddi gerekmektedir.

Görüldüğü gibi bazı birim fiyatlara yüksek, bazı birim fiyatlara düşük teklif vererek teklif oluşturmanın, toplam teklif tutarı aşırı düşük sınır değerinin altında kalmadıkça sorgulanamayacağı hususu, bizzat ilgili mevzuatı oluşturan ve yürüten Kurum tarafından bir kere daha hüküm altına alınmıştır.

Mevzuatımızın, bazı birim fiyatlara aşırı yüksek/düşük teklif vererek teklif oluşturmanın önünü kesemeyen mevcut durumu, gerçekleşen her birim fiyatlı ihalede, teklif sahibinin bu durum üzerinden kendisi için fayda oluşturmaya yönelik bir imkanı, potansiyel olarak barındırmaktadır. İncelememize yine söz konusu ihalede verilen diğer geçerli iki teklif muhtevastaki teklif birim fiyatların da irdelenmesi ile devam edersek, her isteklinin bazı birim fiyatları aşırı yüksek/düşük öngörerek İdarelerin yaklaşık maliyet öngörüsünden uzakta yaklaşımlar içinde olduğu açıkça görülebilmektedir.

	İdare (Yaklaşık Maliyet)	İhale üzerinde bırakılan istekli	Yaklaşık maliyetin kaç katı olduğu	2. sıradaki istekli	Yaklaşık maliyetin kaç katı olduğu	3. sıradaki istekli	Yaklaşık maliyetin kaç katı olduğu
Kazı birim fiyatı	2,58 TL/m3	29,70 TL/m3	11,51	0,01 TL/m3	0,004	1,25 TL/m3	0,48
Dolgu Birim fiyatı	0,15 TL/m3	4,90TL/m3	32,67	19,00 TL/m3	126,67	6,16 TL/m3	41,07

Tabloda görüldüğü üzere, ihalede en büyük iş kalemlerinden olan kazı ve dolguya verilen teklif birim fiyatların üçünde de yaklaşık maliyet için öngörülen birim fiyatlara göre önemli farklar mevcuttur. Üçü de aşırı düşük sınır değer üstünde olan tekliflerin muhtevastaki ana iş kalemlerinin, "ihale aşamasında sorgulanamazlığı" halinin mevzuatta çözülmesi gerektiği açıkça görülmektedir.

2013 yılında çıkan ve ana kalemlerin yaklaşık maliyete uyumunun fiyat dışı unsur olarak puanlanabilmesi imkanını İdarelerin iradesine bırakan yeni düzenleme, bu sorunu gidermekte yeterli

değildir. Çünkü bu tür ihaleler için bağlayıcı bir hüküm olarak değil, İdarelerin isterse kullanabileceği bir durumdur. Diğer yandan bununla ilgili yürürlüğü tarifleyen daha ayrıntılı ikincil mevzuatın olmaması sebebiyle ilk uygulamaların bir çoğu itiraza konu olmuş ve bu hususun geliştirilmesi gerektiği ilk uygulamalarda da tebarüz etmiştir.

Çözüm önerisi olarak; toplam teklif bedeli itibariyle aşırı düşük sınırının altında olmayan isteklilerin aşırı yüksek/düşük birim fiyatlarını teklif muhtevasına dercetmelerinin önüne geçen düzenleme oluşturulmalıdır. Bunun için ilgili kurumların temsilci verdiği bir çalışma komisyonunun teknik çalışma yapması faydalı olacaktır.

İsteklilerin, özellikle uygulama projesi baştan üretilemeyen temel-tünel vb işlerde “keşfin, öngörülmeleyen durumlar sebebiyle gerçekleşecek proje revizyonlarıyla tamamlanıp bazı birim fiyat kalemlerinin yapılmadan işin tamamlanabileceği” düşüncesine gitmeden teklif hazırlayacakları mevzuat dönüşümü ve işin yürütülmesi sırasında gerekli bağlayıcı atmosfer oluşturulmalıdır.

Mücbir sebeple keşfin tüm işler bitmeden bitmesi halinin önlenmesi adına proje hazırlama aşamasından başlanarak, yasal iş artışı üst sınırlarının da ele alınacağı, işin tümü bitmiyorsa da mutlaka bütüncül olarak belli oranını tümünden tamamlayabilen, her teklif birim fiyatını belli oranda kullandıran düzenlemeler geliştirilmelidir.

2.İş programı, işin yapısına, sıhhatine ve işin arazide zorunlu olarak icra edilmesi gereken sırasına uygun olarak oluşturulmuş ve uygulanmıştır.

Sayıştay raporunda, “iş programının 4734 sayılı kanunun 5. maddesindeki temel ilkesi olan kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanması gözetilerek hazırlanmadığı ve uygulanmadığı sonucuna varılmıştır.” İfadesi mevcuttur.

Kars –Tiflis demiryolu Türkiye kesimi, yaklaşık 18 km delme ve aç-kapa tünel, 2 viyadük, menfez ve altgeçitleri ile güzergahının büyük kısmı yarma ve dolgu enkesitinden oluşan bir güzergahtır. Bugüne kadar tüneller bitme noktasına gelmiş, diğer sanat yapıları büyük oranda tamamlanmıştır. Keşfin üstyapı yaptırılmadan tamamlanabileceği tespit değil sadece bir iddiadan ibaret olabilir.

Çünkü dosya muhtevasının incelemesinden malum olduğu ve Sayıştay raporunda da tespit edildiği (shf.25) üzere, söz konusu iş, idari yargıda açılan davalar sonucunda alınan Kurul kararının İdareye tebliği sebebiyle feshedilmiştir. Keşfi kazı ve dolguda bittiği için yarım kalmış bir iş durumunda değildir. İşin fesih tarihi itibariyle kullanılan-kullanılmayan keşif durumu aşağıdaki tablodaki gibidir.

	Sözleşme Fiyatları İle Tutar
Sözleşme Tutarı	549.266.529,69 TL
Tasfiye Sonucunda Ödenen Son Hakediş Tutarı	537.843.335,25 TL
Kalan İş Tutarı	11.423.194,44 TL
Üstyapı İmalatları İçin Teklif Tutarı	5.747.492,77 TL
Yedek Malzeme Tutarı	1.835.000,00 TL
Anahtar Teslimi Götürü Bedel İşler Tutarı	247.374,64 TL
Yapılmamış İmalat Tutarı	7.829.867,41 TL

Görüldüğü üzere, henüz başlanmamış üstyapı işlerine verilen teklif tutarı 7.829.867,41 TL iken, tasfiye anında kullanılmamış keşif tutarı 11.423.197,44 TL'dir. İdarenin, bilfarz tüm keşfi bitirip üstyapıyı yaptırmamanın fiili durum halinde bırakılmasının iddia edilebilmesi için, üstyapının gerektirdiği keşfin dahi altyapıda, hatta sadece kazı-dolguda bitirilmesi gerekirdi. Oysa arazide, mücbir kazı-dolgu işleri yanında tüm sanat yapılarına, tünellere, altgeçitlere, viyadüklere başlanıp büyük oranda bitmesi hali mevcuttur. Bu, herhangi bir zamanda sahada kontrol edilebilir. Keşif, kazı-dolguda tükenmemiştir. Bununla yetinilmeyip alttemel, balast, ray temin süreçleri başlatılmış, sinyalizasyon uzman ekiplerini seçme amaçlı teknik toplantıların icra edilmiştir. Bu sırada bağlayıcı tasfiye kararı gelmiştir.

İş programında da işin tabiatına uygun olarak ve keşfin dengeli harcanması prensibini koruyup uygulayacak şekilde, işin ilk gününden itibaren ilk çalışma yılına sadece kazı ve dolguyu değil, aç-kapa ve delme tünelleri, köprü, menfez ve viyadükleri başlatan bir uygulama yapılmıştır. Anılan işlerin bitmesinden sonrasına ise (işin ikinci yılı) ray montajı ile başlayan ve sinyalizasyon&elektrifikasyon işlerini icra ettiren bir iş programı imzalanmıştır.

Ray montajı ile sinyalizasyon&elektrifikasyon işlerinin, işin ilk yer teslim gününden itibaren icra edilmesi mümkün olmayan, altyapının bitmesi şartı ile arazide sıra ve uygulama alan işler olduğu izahtan varestedir.

İşin ikinci çalışma yılı eşğine gelindiğinde gelen yargı kararı ve tasfiye hükmü, ikinci yıl imalatlarının icrasını imkansız kılmıştır.

İdaremizce her ne kadar tasfiye hükmü uygulanıp düzeltici işlem ile 3. sıradaki istekli üzerine iş bırakılmış ise de yargı sürecindeki nihai süreç takip edilmektedir. Halihazırda yeni yüklenici ile sözleşme imzalanmamıştır.

Öte yandan, Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı işi ile ilgili ihale sürecindeki Kamu İhale Kurulu ve yargı kararları da göz önünde bulundurularak Bakanlığımız Denetim Hizmetleri Başkanlığı Müfettişlerince inceleme ve soruşturma yürütülmektedir. Sonucuna göre varsa Bakanlığımızca yapılması gereken hukuki ve idari işlemler yerine getirilecektir.

b) Kemalpaşa Organize Sanayi Bölgesi (OSB) Demiryolu Bağlantı Hattı Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı İşi:

Söz konusu iş nedeni ile farklı zamanlarda yapılan üç ihalede Kazıya ilişkin Birim fiyatların farklılığı belirtilmektedir. Böyle bir tespit ihalenin değerlendirme usulünü değiştirmemektedir. Her üç ihalede de Birim Fiyat Teklif Usulü ile teklifler alınmıştır.

Bu üç ihalede de İhaleyi alan İstekli en düşük teklifi vermiştir. Teklif Değerlendirmeleri, İdari Şartname gereğince toplam teklif tutarı üzerinden yapılmıştır.

İhalenin yapıldığı tarihte en düşük toplam teklif değeri dışında ayrıca bir değerlendirme kistası bulunmadığından tek tek Birim fiyatlar üzerinden bir değerlendirme yapılmamıştır.

İşin devamı esnasında, projenin arazideki uygulanması aşamasında karşılaşılabilecek sorunları çözmek için proje revizyonları gerekebilmektedir. Bu revizyonlar İdare tarafından da uygun görülürse işletme sıhhatini teminen de bir takım değişiklikler getirebilmektedir. Bahse konu işte de birinci iş projesine göre tamamlandığı halde derin yarmada ciddi heyelanlar oluşmuş bunun sonucunda proje revizyonları yapılarak, projede işletme açısından oluşabilecek sakıncalar giderilmiştir.

Karşılaşılan sorunların Sözleşme gereği mevcut keşif artışı ile karşılanamayacağı durumlarda iş tasfiye edilerek kalan işler için ikmal ihalesine çıkılmıştır. İhale yapıldıktan sonra sözleşme gereği mevcut keşif artışı ile karşılanabilecek değişiklikler kendi içinde çözüme kavuşturulmuştur.

Sonuç olarak: İdare cevabında mevcut mevzuatımızın aşırı düşük sınırının altındaki tekliflerin “yapılabilirliğinin” sorgulanması ile ilgili yetki verdiğini belirtmiştir. Ancak teklifi aşırı düşük olmayan ve bazı iş kalemlerine çok yüksek bazı iş kalemlerine çok düşük teklif verilen hallerde idarenin sorgulama yetkisinin olmadığı ifade edilmiştir. Aynı tespit bulguda da yer almaktadır. Gerek bulguda gerekse de Kamu ihale Kurulu’nun 09.10.2012 tarih, 2012/UY.III-3892 sayılı Kurul kararında vurgulanan, teklifi aşırı düşük olmayan ve bazı iş kalemlerine çok yüksek bazı iş kalemlerine çok düşük teklif verilerek makul olunmayan bir teklifin verildiği hallerde idarenin söz konusu teklifi, işin ödeneğini ve işin süresini de dikkate alarak kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını da gözetecek bir iş programı yapmasının gerekliliğidir.

İsteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek ve kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözetecek şekilde hazırlanmasını sağlaması gerekliliği aşığıdaki tespitler uyarınca daha da önem kazanmaktadır.

“Güzergah Kazı İşleri” iş kalemi ile “Güzergah Dolgu İşleri” iş kalemi tutarları yaklaşık maliyetin % 7,48’ini (42.626.183,99 TL) oluşturmasına rağmen üzerinde ihale bırakılan isteklinin teklifinin ise %93,32’ini (512.551.774,73) oluşturduğu, ilk ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığının 1.601.905,82 m³’lük iş artışı ile birlikte fiilen 523.607.902,85 TL’lik (17.629.895,72*29,70 TL) “Güzergah Kazı İşleri” yaptığı, bunun da sözleşme bedelinin % 97,35’ine tekabül ettiği ve 12.586.793,32 TL’lik (2.927.161,24*4,30 TL) “Güzergah Dolgu İşleri” yaptığı, bunun da sözleşme bedelinin % 2,34’üne tekabül ettiği, yani “Güzergah Kazı İşleri” iş kalemi ile “Güzergah Dolgu İşleri” iş kalemi tutarları yaklaşık maliyetin % 7,48’ini (42.626.183,99 TL) oluşturmasına rağmen, aynı iş kalemleri için ilk ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığına ödenen tutar 537.843.335,25 TL olup, sözleşme bedelinin %99,69’unu oluşturmaktadır. İdarece “Keşfin üstyapı yaptırılmadan tamamlanabileceği tespit değil sadece bir iddiadan ibaret olabilir.” denilmekte ise de, yukarıdaki tablodaki bilgilerden de anlaşılacağı üzere kalan işlerin tutarından (11.423.194,44 TL) daha fazla bir bedelin idarece (47.576.602,82 TL) “Güzergah Kazı İşleri” iş kalemi için iş artışı olarak verildiği ve bu artışla sözleşme bedelinin önemli bir kısmının ilave olarak harcandığı ve bu haliyle de yapılması gereken işlerin geriye kalan bedelle (sözleşme bedelinin % 0.31’i ile) yapılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Her ne kadar idarece, “İş programı, işin yapısına, sıhhatine ve işin arazide zorunlu olarak icra edilmesi gereken sırasına uygun olarak oluşturulmuş ve uygulanmıştır.” denilmekte ise de, Kamu İhale Kuruluna yapılan şikâyetler, yapılan ihbarlar, açılan dava sonucunda sözleşmenin feshedilmesi, ilk ihale üzerinde bırakılan iş ortaklığına iki iş kalemi için ödenen tutarın sözleşme bedelinin %99,69’unu oluşturması ve ilk ihale kapsamında yapılan işler dikkate alındığında iş programının; kötü niyeti önleyecek ve kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözetecek şekilde hazırlanmadığı düşünülmektedir. İdarenin cevabında yüklenici tarafından düşük fiyat verilen iş kalemlerinin ikinci yıl yapılacağı, ancak sözleşmenin feshedilmesi sebebiyle yapılamadığının belirtilmesi de bu düşünceyi desteklemektedir.

Yukarıdaki tespit ve açıklamalara göre, iş programının 4734 sayılı Kanununun 5 inci maddesinde sayılan temel ilkelerden olan kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanması gözetilerek hazırlanması ilkesine uygun olarak hazırlanmadığı ve uygulanmadığı düşünülmektedir.

Öneri:

İsteklilerin tekliflerinde bazı iş kalemlerine yüksek, bazı iş kalemlerine ise düşük teklif verdiği hallerde, yüksek teklif verilen iş kalemlerinin yapılması suretiyle sözleşme bedelinin büyük bir kısmı tamamlanmakta, aynı sözleşme kapsamında düşük teklif verilen iş kalemlerinin ise o iş kapsamında yapılmamaktadır. Tamamlanmayan iş kalemleri ikmal ihaleleri şeklinde yapıldığı için toplam proje maliyeti artmaktadır. Bunun önlenmesi için aşırı düşük teklif olarak kabul edilmeyen tekliflerin de iş kalemleri bazında incelenmesi ve piyasa fiyatının üstünde ve altında fiyat teklif edilen iş kalemlerine ilişkin olarak da sorgulama yapılması için 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda değişiklik yapılması uygun olacaktır.

Bununla birlikte isteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek ve kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözetecek şekilde hazırlanmasını sağlaması gerekmektedir.

BULGU 3:

İlk ihaleye ilişkin sözleşme süresi tamamlanmadan ve iş tasfiye edilmeden ikmal ihalesine çıkılması

Yapım işleri ihalelerinde yapılan ihale sonucunda imzalanan sözleşme kapsamında yasal iş artışı dahil işin tamamlanmayacağı anlaşılan işlerde, iş artışı yapılmadan sözleşme bedeli yüklenici tarafından tamamlanmak suretiyle iş sözleşme ve eklerine göre tasfiye edilmektedir. Tasfiye olurunda yapılan ve yapılmayan işler gösterilmektedir. Yapılmayan işler ile kapsama dahil olan işler esas alınarak ve gerekli proje değişiklikleri de yapılarak yeni ihaleye (ikmal ihalesine) çıkmaktadır. İkmal ihalesinin ise işin tamamlanmasını temin edecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

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

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

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri

sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

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

İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.

...”

hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, sözleşmenin feshedilmesi ve tasfiye halleri YİĞŞ'nin “Sözleşmenin feshi ve tasfiye durumları” başlıklı 47 nci maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddedeki düzenleme uyarınca, feshedilen sözleşme konusu işlerin hesabı genel hükümlere göre yapılır ve böylece yüklenicinin idare ile ilişkisi kesilmiş olur. Bunun için de sözleşmenin feshedilmesine ait onay tarihinde işlerin mevcut durumu, idarece görevlendirilecek bir heyet tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte tespit edilerek bir “Durum Tespit Tutanağı” da düzenlenir. Bu tutanakta yapılan işler ve yapılmayan işler gösterilir. İdare fesih işleminden sonra kalan işleri 4734 sayılı Kanunda öngörülen usullerden biri ile ihale etmekte serbesttir. Geri kalan işlerin başka bir yükleniciye ihalesinden dolayı, yüklenici hiçbir hak iddiasında bulunamaz.

Dolayısıyla sözleşme devam ederken ikmal ihalesine çıkılması hem yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı hem de işin sözleşme hükümlerine aykırıdır. Aynı zamanda projenin gerçek maliyetinin belirlenmesini etkilemektedir. İşin yaklaşık maliyeti, o işin hem gerçek piyasa maliyetini göstermeli hem de işin bitirilerek hizmete alınmasını temin etmelidir. Aksi halde birden fazla ikmal ihalesi ile karşılaşmak kaçınılmaz olacaktır.

Aşağıda AYGM tarafından yapılan Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Türkiye Kesimi İnşaatı İşinin tasfiyesi yapılmadan ikmal ihalesine çıkılmasının proje maliyeti üzerindeki etkilerine değinilmiştir.

Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Türkiye Kesimi İnşaatı İşinin ihalesi 20.09.2007 tarihinde yapılmış ve 02.05.2008 tarihinde yüklenici ile 289.838.988,35-TL üzerinden sözleşme imzalanarak 04.05.2008 tarihinde yer teslimi yapılarak işe başlanmıştır.

Başlangıçta 73 km demiryolu yapımı altyapı ve üstyapı imalatlarının 289.838.988,35 TL sözleşme bedeli ile tamamlanacağı öngörülmüş, bu çerçevede ana imalat kalemleri kazı ve dolgu olan güzergah işleri için 126.531.863,46 TL, ana imalat kalemleri menfezler, altgeçitler, karayolu üst geçitleri, köprü, viyadük ve tünel olan sanat yapıları için 72.206.867,19 TL (delme tünel inşası için

öngörülen tutar 18.271.746,68 TL), istasyon tesis inşası için 4.216.275,24 TL olmak üzere altyapı inşaatı için toplam 202.955.005,89 TL, üstyapı inşaatı işleri için toplam 86.883.982,46 TL teklif edilmiştir.

Projede sanat yapıları imalatları içinde aç – kapa tünel tipine yer verilmemiş, delme tünel inşası için ise 18.271.746,68 TL bedel öngörülmüş, bunun dışında güzergahın proje kotlarına getirilmesinde kazı, dolgu vb. imalatlar yer almaktadır.

İşe başlanması ile birlikte şantiye mahallinde yapılan incelemeler doğrultusunda düzenlenen 06.06.2010 tarihli rapora istinaden derin yarmalarda zeminin gevşek malzeme bileşimi nedeniyle meydana gelmiş bulunanın şev stabilitesi sorunları ile işletme safhasında ortaya çıkacak sorunların mükerrer ödemelere sebep olmaması için yarma kazısı yapılan kesimlerde kemer kesitli aç kapa tünel yapılması, henüz kazı yapılmamış olan derin yarmalarda ise delme tünel yapılmasına karar verilerek proje revizyonu gerçekleştirilmiştir.

Revize proje kapsamında; 10.600 metre uzunluğunda (11) adet delme tünel, 14.820 metre uzunluğunda (18) adet aç-kapa tünel, 1.860 metre uzunluğunda (7) adet viyadük, muhtelif ebatlarda (22) adet altgeçit ve üstgeçit ile (65) adet menfez bulunmaktadır. Tüm bu işler için yüzde 15,54 oranında iş artışı yapılmıştır.

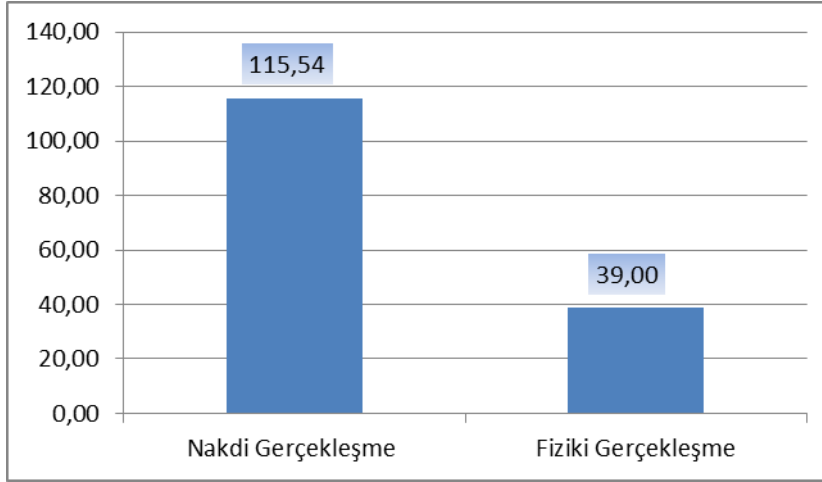
Bu proje değişikliği ile ortaya çıkan yüksek maliyet nedeniyle işin mevcut sözleşme bedeli ve iş artışı ile tamamlanamayacağı anlaşıldığından 29.09.2011 tarihinde tasfiye kararı alınmıştır.

Tablo 10: Kars – Tiflis Demiryolu Yapım İşine Ait Sözleşme Bedeli, Yapılan Ödemeler ve Fiziki Gerçekleşme Oranı (TL)

Sözleşme Bedeli	289.838.988,35
Sözleşme Fiyatlarıyla Ödenen	334.859.404,45
Fiyat Farkı Dahil Toplam Ödenen	419.595.393,76
Fiziki Gerçekleşme	%39

Yukarıdaki tablo da görüleceği üzere; işin projesine ve başlangıçta öngörülen maliyete göre yapılan ihalede sözleşme bedeli 334.859.404,45-TL ve sözleşme fiyatlarıyla fiyat farkı dahil toplam ödeme 419.595.393,76-TL olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 5: Kars – Tiflis Demiryolu Yapım İşine Ait Nakdi Gerçekleşme ve Fiziki Gerçekleşme (%)



Yukarıdaki grafikte de görüleceği üzere; nakdi gerçekleşme 334.859.404,45 TL (KDV, fiyat farkı hariç) ile sözleşme bedelinin % 115,54'ü oranında olmasına karşılık, fiziki gerçekleşmenin ise yüzde 39 düzeyinde kaldığı görülmektedir. İşin tamamen bitirilmesi halinde proje maliyetinin % 334 oranında (1.075.885.625,03 TL) artacağı beklenmektedir.

Anlatılan tüm bu nedenlerle projenin ve buna dayalı olarak yaklaşık maliyetin gerçekçi hazırlanmamasının sonucunda demiryolu hattı yapımı için düzenlenen ihalede ilk etapta işin tamamının bitim tarihi olan 16.08.2011 olmasına karşılık, süre uzatım kararları ile önce 31.12.2011 tarihine sonra 24.09.2012 tarihine daha sonra ise 30.10.2012 tarihine uzatılmıştır. 29.09.2011 tarihinde tasfiye için olur alınmış ve 02.10.2011 tarihinde de 27 nolu hak edişteki imalat miktarları esas alınarak mevcut sözleşme kapsamında yapılacak işler ile ikmal ihalesi kapsamında yapılacak işler bir heyet tarafından belirlenmiştir. Mevcut sözleşme kapsamında yapılmasına karar verilen işlerin 30.10.2012 tarihine kadar yapılımlı devam ederken diğer yandan da ikmal ihalesi 26.03.2012 tarihinde yapılmıştır. Söz konusu durum hem yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine hem de işin sözleşme hükümlerine aykırıdır. Bir işin tasfiyesi yapılmadan ikmal ihalesine çıkılması proje maliyetinin gerçek değerinin hesaplanmasını da doğrudan etkilemektedir.

Söz konusu işte tasfiyeye esas alınan 27 nolu hak ediş itibarıyla örneğin güzergah kazı işleri miktarı 18.971.366,10 m³ olmasına rağmen 13.03.2013 tarihli son hak ediş olan 35 nolu hak ediş itibarıyla güzergah kazı işleri miktarı 17.293.696,559 m³ olmuş ve 1.677.669,41m³ azalmıştır. İkmal ihalesinde ise, güzergah kazı işleri miktarı 16.027.989,90 m³ öngörülmesine rağmen sözleşmenin feshi itibarıyla 1.601.905,819 m³ artışla 17.629895,719 m³ olmuştur. Dolayısıyla belirtilen iş kaleminin miktarındaki değişimler projenin gerçek maliyetinin belirlenmesini etkilemiştir.

Sonuç olarak; bir işin tasfiyesi yapılmadan ikmal ihalesine çıkılması belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olduğu gibi proje maliyetinin gerçek değerinin hesaplanmasına da imkan vermemektedir.

Kamu idaresi cevabında: "Bulguya esas *“Yapım işleri ihalelerinde yapılan ihale sonucunda imzalanan sözleşme kapsamında yasal iş artışı dahil işin tamamlanamayacağı anlaşılan işlerde, iş artışı yapılmadan sözleşme bedeli yüklenici tarafından tamamlanmak suretiyle iş sözleşme ve eklerine göre tasfiye edilmektedir. Tasfiye olurunda yapılan ve yapılmayan işler gösterilmektedir. Yapılmayan işler ile kapsama dahil olan işler esas alınarak ve gerekli proje değişiklikleri de yapılarak yeni ihaleye (İkmal İhalesine) çıkmaktadır. İkmal ihalesinin ise işin tamamlanmasını temin edecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.”* şeklindeki tespitte dayanarak iş devam ederken ikmal ihalesine çıkılmasının yanlış olduğu kanaatine varılmaktadır.

Oysa, proje gereği yapılma zarureti oluşan yeni imalatların meydana getirdiği keşif artışının % 20 den ya da Bakanlar Kurulu izni alınacağı varsayıldığında % 40'dan fazla olacağının anlaşıldığı anda işin sözleşmesine göre *“... tamamlanamayacağının anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir denilmektedir...”* Bu hükme göre, artış oranının sözleşmede belirlenen sınır oranlarının üzerinde olduğunun anlaşılması halinde, işin sözleşme bedelinin tamamlanması beklenilmeden tasfiye işlemi başlatılması gerekmektedir. Sözleşme içerisinde ayrıca *“... Ancak bu durumda işin tamamının ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.”* hükmü gereğince de sözleşme bedelinin tamamlanması için kalan sözleşme bedeli karşılığı imalatların da tamamlanması için, iş tasfiye edildiği halde çalışmaların devam etmesi gerektiği düşünülmüştür. Çünkü işin tasfiye ve yeni ihale hazırlığı ve uygulanması sürecinde, birinci işin can ve mal güvenliği açısından mücbir olarak ikmal edilmesi gereken minimum seviye (%15,54 iş artışına götüren zorunlu işler) esas alınmış ve bu emniyetli olarak ara verilebilecek noktadan sonraki işler ikmal ihalesine konu edilerek çalışılmıştır. Yeni ihalenin süreci esnasında birinci işin tasfiye heyetince kararlaştırılan bir kısım işlerinin sürmesi, yeni ihalenin metraj-keşfini, bedelini etkileyen bir husus olmamıştır.

Türkiye – Gürcistan (Kars – Tiflis) Demiryolu projesinde de Makamca teşkil edilen heyet tarafından iş mahallinde, mevcut ihale kapsamında yapılan ve tamamlanması gereken işler ile ikmal ihalesi kapsamında yapılması gereken işler tespit edilmiştir. Düzenlenen tasfiye keşif çalışmaları İdarece onaylandıktan sonra İkmal ihalesine konu işler nedeni ile ihale hazırlıklarına başlanmıştır.

İkmal ihalesine konu işler İdare tarafından onaylandıktan sonra, geride kalan ve müteakip ihalenin konusu olan işlerin, ilk işin yüklenicisi ile bir ilişkisi kalmamaktadır. Bu nedenle ilk işe konu işlerde çalışmalar devam ederken ikmal ihalesi hazırlıklarına başlanması hem ilk ihale ile ilişkisi olmaması açısından hem de ilgili mevzuat hükümlerine aykırılığın olmaması sebepleri ile yapılmıştır.

Devam eden tasfiye heyetinin kararlaştırdığı ve birinci iş kapsamında uygulanan işlerin sınırı kesin olup, yeni ihalenin kapsamında öngörülen işleri değiştirmemektedir.

Sayıştay raporunda ifade edilen şekliyle bu hususların “proje maliyetinin gerçek değerinin hesaplanmasına imkan vermemesi” gibi bir durum söz konusu olamaz. Birinci işe %15,54 artış ile ödenecek bedel (tasfiye heyetince karar verilen devam eden işler dahil) belli iken, yeni ihalede oluşacak bedel de ihale icrası ile ortaya çıkacakken, “proje maliyetinin; bu iki tutarın toplamı” olduğu bariz iken, raporun “proje maliyetinin gerçek değerinin hesaplanmasına imkan vermemesi” ifadesi anlaşılammıştır."

denilmiştir.

Sonuç olarak: 4735 sayılı Kanununun 24 üncü maddesinin son fıkrasında yer alan “İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.” hükmü uyarınca işin yasal iş artışı dahil sözleşme hükümlerine göre tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda iş artışı yapılmaksızın ve sözleşme bedelinin de ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak tamamlanmasını takiben hesabın genel hükümlere göre tasfiye edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla idarenin iş artış oranının sözleşmede belirlenen sınır oranlarının üzerinde olduğunun anlaşılması halinde, işin sözleşme bedelinin tamamlanması beklenilmeden tasfiye işlemi başlatılması gerektiği yönündeki değerlendirmesinin anılan Kanun hükmüne aykırı olduğu açıktır.

Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Türkiye Kesimi İnşaatı İşinde 29.09.2011 tarihinde tasfiye için olur alınmış ve 02.10.2011 tarihli tasfiye raporunda da anılan işe ait sözleşme kapsamında mevcut yükleniciye yaptırılacak işler ile ikmal ihalesi kapsamında yapılacak işler heyetçe belirlenmiştir.

Söz konusu heyet tarafından Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Türkiye Kesimi İnşaatı İşinde örneğin “Y-101.1 Güzergah Kazı İşleri” iş kaleminde yapılacak imalat miktarı 18.971.366,10 m3 olarak belirlenmiştir. Yine İkmal İhalesi kapsamında aynı iş kalemi için yapılacak imalat miktarı 14.827.989,90 m3 olarak belirlenmiştir. Tasfiye heyetince belirlenen örneğin “Y-101.1 Güzergah Kazı İşleri” iş kalemindeki imalat miktarları dikkate alındığında proje maliyeti $3,16 \times 4.143.376,20 = 13.093.068,79$ TL/m3 artmaktadır. Diğer yandan tasfiyeye esas alınan 27 nolu hak ediş itibarıyla örneğin “Y-101.1 Güzergah Kazı İşleri” miktarı 18.688.724,80 m3 olmasına rağmen 13.03.2013 tarihli son hak ediş olan 35 nolu hak ediş itibarıyla güzergah kazı işleri miktarı 17.293.696,559 m3 olmuş ve 1.395.028,24 m3 azalmıştır. Hakedişler itibarıyla proje maliyeti $3,16 \times 1.395.028,24 = 4.408.289,24$ TL/m3 artmaktadır. İkmal ihalesinde ise, “Y-101.1 Güzergah Kazı İşleri” miktarı 16.027.989,90 m3 öngörülmesine rağmen sözleşmenin feshi itibarıyla iş kalemi miktarı

1.601.905,819 m³ artışla 17.629895,719 m³ olmuştur. Hakedişler itibarıyla proje maliyeti $29,70 \times 1.601.905,819 = 47.576.602,82$ TL/m³ artmaktadır.

Dolayısıyla yukarıdaki tek bir iş kaleminin miktarındaki değişimin projenin maliyetinin gerçek değerinin hesaplanmasına etkisi dikkate alındığında, idarece hazırlanan tasfiye raporundaki tespitler ve uygulamalar ile idare tarafından yapılan “Devam eden tasfiye heyetinin kararlaştırdığı ve birinci iş kapsamında uygulanan işlerin sınırı kesin olup, yeni ihalenin kapsamında öngörülen işleri değiştirmemektedir.” şeklindeki açıklamanın tezat oluşturduğu açıktır.

Sonuç olarak; bir işin tasfiyesi yapılarak yapılan işler ile yapılması gereken işleri belirlemeden ikmal ihalesine çıkılması, yukarıdaki örnekte belirtildiği üzere, proje maliyetinin gerçek değerinin hesaplanmasını doğrudan etkilemektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI



ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK
VE HABERLEŞME
BAKANLIĞI DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ
2013 YILI DENETİM
RAPORU

İÇİNDEKİLER

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	40
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	44
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	44
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	44
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	46
DENETİM GÖRÜŞÜ	47
DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	48
EKLER.....	51

KISALTMALAR

DMİS	Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
DÖSİM	Döner Sermaye İşletmesi Daire Başkanlığı
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü
KDGM	Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KTY	Karayolları Taşıma Yönetmeliği
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
UDHB	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 21/f maddesinde öngörülen Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği çıkarılmadığından, anılan KHK'nın Geçici 8 inci maddesine dayanılarak, 06.04.2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ulaştırma Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile 23.10.2008 tarih ve 27033 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği hükümleri uygulanmaya devam etmektedir.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) Döner Sermaye İşletmesi (DÖSİM) mali işlemlerine ilişkin olarak, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğine tabi olup; tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulanmaktadır.

Döner sermaye işletmesinin saymanlık hizmetleri Maliye Bakanlığınca kurulan Döner Sermaye Saymanlığınca yürütülmektedir. İşletmenin muhasebe işlemleri, kadrosu Maliye Bakanlığınca tahsis edilerek atanan sayman ile saymanlık personeli tarafından yerine getirilmektedir.

5018 sayılı Kanunun Geçici 11 inci maddesi, döner sermaye işletmelerinin 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılmasını hükme bağlamıştır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığınca (Muhasebat Genel Müdürlüğü) tüm döner sermaye işletmelerinde kullanılması için geliştirilen ve döner sermayelerin muhasebe işlemlerini standardize eden Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) uygulanmaya başlamıştır. Ancak İşletmenin 2013 yılı mali iş ve işlemlerinde; DMİS'in yerine hizmet alımı yoluyla edinilen "Likom Presto v1.09.01.001" adlı bir yazılım kullanılmıştır. Denetimimiz bu yazılımdan alınan verilere göre yürütülmüştür.

Döner Sermaye İşletmesinin sermayesi 10.000.000 Türk Lirasıdır. Sermaye miktarını arttırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

İşletmenin 2013 yılı mali durumu incelendiğinde;

Bilanço

İşletme bilançosuna göre;

Aktif toplamı 378.649.613,00 TL olup; bunun 305.745.673,52 TL'si "Dönen Varlıklar" dan, 72.903.939,48 TL'si "Duran Varlıklar" dan oluşmaktadır.

Dönen varlıkların;

- 228.789.419,27 TL'sini "Hazır Değerler (Bankalar)",
- 76.501.372,07 TL'sini "Devreden KDV",
- 454.882,18 TL'sini diğer kalemler teşkil etmektedir.

Duran varlıkların ise tamamı "Maddi Duran Varlıklar" dan oluşmaktadır;

- 53.444.290,34 TL "Binalar",

- 2.416.151,90 TL “Tesis, Makine ve Cihazlar”,
- 1.579.159,06 TL “Demirbaşlar”,
- 12.982.876,01 TL “Arazi ve Arsalar”,
- 6.658.021,72 TL “Yapılmakta Olan Yatırımlar”,
- (-)2.469.266,00 TL “Birikmiş Amortismanlar”.

Pasif toplamı 378.649.613,00 TL olup; 280.946.813,83 TL’si “Özkaynaklar”, 97.702.799,17 TL’si “Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar” dan oluşmaktadır.

Özkaynakların;

- 510.651.617,78 TL’sini “Geçmiş Yıllar Karları”,
- -90.928.439,28 TL’sini “Geçmiş Yıllar Zararları”,
- -148.785.424,67 TL’sini “Dönem Net Zararı”,
- 10.009.060,00 TL’sini “Ödenmiş Sermaye” oluşturmaktadır.

Kısa Vadeli Yabancı Kaynakların;

- 11.918.239,90 TL’sini “Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler”,
- 85.784.559,27 TL’sini “Ticari Borçlar” oluşturmaktadır.

Gelir Tablosu

İşletmenin gelir tablosuna göre;

İşletme 2013 yılında zarar etmiş olup; *dönem net zararı* -148.785.424,67 TL olarak gerçekleşmiştir.

Gelir tablosu kalemlerinden;

- “Brüt Satış Karı” 388.537.967,35 TL,
- “Faaliyet Giderleri (Genel Yönetim Giderleri)” (-)538.809.776,14 TL,
- “*Faaliyet Zararı*” (-) 150.271.808,79 TL,
- “Diğer Faaliyetlerden Elde Edilen Olağan Gelir ve Karlar” 17.942.984,86 TL (“Faiz Gelirleri” 17.479.285,66 TL, diğer gelirler 463.699,20 TL),
- “*Olağan Zarar*” - 132.328.823,93 TL,
- 228.491,44 TL “Olağandışı Gelir ve Kar”,
- (-)14.685.488,17 TL “Olağandışı Gider ve Zarar (-)”,
- “*Dönem Zararı*” (-)146.785.820,66 TL,
- “Dönem Karı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları” (-)1.999.604,01 TL,
- “*Dönem Net Zararı*” nın (-)148.785.424,67 TL olarak gerçekleştiği görülmüştür.

Gelir ve Giderler

İşletmenin 2013 yılında toplam 408.944.312,89 TL gelirinden;

- Her türlü “Yetki Belgesi Satış Gelirleri” nin 318.026.020,41 TL olarak gerçekleştiği (gelirlerin yaklaşık % 78’i),
- “Kılavuzluk ve Römorkaj Gelirleri” nin 25.004.206,37 TL olarak gerçekleştiği

(gelirlerin yaklaşık % 6'sı),

- “Faiz Gelirleri” nin 17.479.285,66 TL olarak gerçekleştiği (gelirlerin yaklaşık % 4'ü),
- Kurumlar Vergisine tabi tek gelir kalemi olan “Laboratuvar Gelirleri” nin 9.998.020,03 TL olarak gerçekleştiği (gelirlerin yaklaşık % 2'si),
- “II. Gemi Sicil Gelirleri” nin 3.141.043,70 TL olarak gerçekleştiği (gelirlerin yaklaşık % 0,7'si),
- “Hurda Araç Satış Gelirleri” 34.946.360,60 TL olarak gerçekleştiği (gelirlerin yaklaşık % 8'si),
- Diğer gelirlerin ise 349.376,12 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Yine işletmenin 2013 yılında toplam 556.747.125,07 TL giderinden;

- “Personel Giderleri (Ek Ödeme dahil)” nin 91.709.486,17 TL olarak gerçekleştiği (giderlerin yaklaşık % 16'si),
- “Yolluklar”ın 3.929.901,72 TL olarak gerçekleştiği (giderlerin yaklaşık % 1'i),
- Yolluklar dışında kalan “Mal ve Hizmet Alımlarının”; 97.129.936,52 TL'si “Hizmet Alımı” olmak üzere, 112.109.132,78 TL olarak gerçekleştiği (giderlerin yaklaşık % 20'ü),
- “Cari Transferler (Hazine ve SHÇEK Hisseleri)” in 65.073.511,29 TL olarak gerçekleştiği (giderlerin yaklaşık % 12'i),
- “Sermaye Giderleri” nin ise 18.415.988,56 TL olarak gerçekleştiği (giderlerin yaklaşık % 3'ü),
- “Kanunen Ödenen Diğer Giderler (hurda araç alım giderleri)” in 261.842.467,02 TL olarak gerçekleştiği (giderlerin yaklaşık % 47'si),
- Diğer giderlerin 3.666.637,53 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 1: İşletmenin 2013 yılı Gelir ve Giderlerinin Durumu

GELİRLER		GİDERLER	
Yetki Belgesi Satış Gelirleri	318.026.020,41	Personel Giderleri (Ek Ödeme dahil)	91.709.486,17
Kılavuzluk ve Römorkaj Gelirleri	25.004.206,37	Yolluklar	3.929.901,72
Faiz Gelirleri	17.479.285,66	Mal ve Hizmet Alımları	112.109.132,78
Laboratuvar Gelirleri	9.998.020,03	Cari Transferler (Hazine ve SHÇEK)	65.073.511,29
II. Gemi Sicil Gelirleri	3.141.043,70	Sermaye Giderleri	18.415.988,56
Hurda Araç Satış Gelirleri	34.946.360,60	Kanunen Ödenen Diğ. Giderler (hurda araç alım giderleri)	261.842.467,02
Diğer Gelirler	349.376,12	Diğer Giderler	3.666.637,53
Toplam	408.944.312,89	Toplam	556.747.125,07

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay’a 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 (Usul ve Esaslarda belirlenen ayrıntıda değil),
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu (sadece başlangıç bütçesi),
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu (sadece başlangıç bütçesi),
- Gelir tablosu,
- Nakit akış tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço, gelir tablosu ve nakit akış tablosuna verilecektir.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanarak kamuoyunun bilgisine ve denetim yetkililerine zamanında 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.

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 tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1:

Döner Sermaye Bütçesinden yaptırılan yol kenarı denetim istasyonlarının, yapımı tamamlandığı ve Bakanlık kullanımına verildiği halde genel bütçeye devredilmemesi ve maliyet bedeli üzerinden döner sermaye bilançosunda yer alması

Genel Bütçede ödeneği bulunmayan veya ödeneği yetersiz olup da yapılmasında zaruret görülen yol kenarı denetim istasyonu yapım işleri, ilgili mevzuatında düzenlenmemiş olmakla birlikte, döner sermaye kaynakları ile yapılmaktadır. Söz konusu işler yapım aşamasında İşletmenin “258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı”nda muhasebeleştirilmekte ve geçici kabuller yapıldıktan sonra maliyet bedeli üzerinden (Bakanlığın ilgili birimleri yerine) yine İşletmenin ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmaktadır.

Yol kenarı denetimlerini yapma görevi, 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 7/b hükmü ile UDHB'ye verilmiştir. Bu yapılar tamamlandığında Bakanlığın ilgili birimlerinin kullanım ve tasarrufuna sunulmaktadır. Dolayısıyla söz konusu yapıların işletmenin aktifinde yer alması temel muhasebe ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca bu durumun söz konusu varlıkların değerlendirme ve envanter işlemlerinde de sorun teşkil edeceği açıktır.

Türkiye Muhasebe Standartlarının TMS16 nolu Maddi Duran Varlıklar standardında; *“Bir maddi duran varlık kaleminin defter değeri aşağıdaki durumlarda bilanço dışı bırakılır:*

a) Elden çıkarıldığında veya,

b) Kullanımından ya da elden çıkarılmasından gelecekte ekonomik yarar beklenmediği durumlarda” denilmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde; yapımı tamamlanmış olan yol kenarı denetim istasyonları, Döner Sermaye İşletmesi'nin 31.12.2013 tarihli bilançosunda “D- Maddi Duran Varlıklar” başlığı altında, 3- Binalar Hesabında 53.444.290,34 TL ve 4- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabında 2.416.151,90 TL bedeli ile yer almaktadır. Bu durum işletme bilançosunda, toplamda 55.860.442,24 TL tutarında işletmenin kullanımında ve aidiyetinde olmayan bir varlığın görünmesine neden olmaktadır.

Ayrıca işletme bilançosunda olmaması gereken bu varlıklar devredildiğinde, ilgili varlık hesapları düşerken “Diğer olağandışı gider ve zararlar hesabı”nın yukarıdaki tutar kadar artması gerekmektedir. Bu durum işletmenin mali tablolarında dönem net zararının 55.860.442,24 TL tutarında daha az görünmesine yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında: Döner Sermaye İşletme bütçesinden yaptırılan “Yol Kenarı Denetim İstasyonlarının” tümünün halihazırda tamamlanmaması nedeniyle bugüne kadar Döner Sermaye İşletmesi tarafından temin edilerek Bakanlığımız birimlerine teslim edilen diğer malzemelerin devir işlemi gerçekleştirilmiş, tamamlanma aşamasında olmayan yapılardan bağımsız olarak biten yapıların, devredilmesi durumunda bir aksaklık olabileceği ihtimali çerçevesinde bu işlemlerin, bugüne kadar tekemmül ettirilmediği, yapılardan tamamlanmış olanların devredilmesi noktasında 01/04/2014 tarih ve 629 sayılı Makam Onayı ile devir işlemlerinin başlatıldığı,

Tesis Makine ve Cihazlar hesabında 2.416.151,90 TL. bedel ile yer alan kantarlar ve Tesis Makina ve Cihazların devir işlemlerinin 2014 yılında devam edeceği, bulgu konusu hususların 2014 yılında ortadan kalkacağı,

ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: Döner Sermaye İşletmesi'nin 31.12.2013 tarihli bilançosunda “D- Maddi Duran Varlıklar” başlığı altında, 3- Binalar Hesabında 53.444.290,34 TL ve 4- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabında 2.416.151,90 TL bedeli ile yer alan yapımı tamamlanmış olan ancak halen devri gerçekleştirilmemiş yol kenarı denetim istasyonları ile ilgili toplam 55.860.442,24 TL.'ye ilişkin devir işlemlerinin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 2013 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Maddi Duran Varlıklar Hesap Alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

Karayollarında yetki belgesine sahip olmadan (kayıtdışı) taşımacılık yapan önemli miktarda karayolu taşıma aracının bulunması

19.07.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ve 11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliğiyle, karayollarında yük ve yolcu taşımacılığı yapanların uyacağı usul ve esaslar belirlenmiş; seyir emniyetini sağlamaya ve aşırı yüklü araçlar nedeniyle karayollarının bozulmasını önlemeye yönelik önemli standart ve tedbirler getirilmiştir. Getirilen bu standart ve tedbirler uygulamada Bakanlık tarafından kurulan yol kenarı denetim istasyonları ile denetlenmeye başlanmış, karayollarında seyir emniyetini ve karayolu işletme maliyetlerini (yol bozulmalarından kaynaklanan) olumsuz olarak etkileyen kuralsız taşımacılık önlenmeye çalışılmıştır. Her yıl yapılan denetimlerde kurallara uymayan veya yetki belgesi bulunmayan araçlara yönelik önemli tutarlarda cezai yaptırımlar uygulanarak genel bütçeye gelir kaydedilmektedir (2013 yılı toplam ceza tutarı: 208.581.445 TL).

Söz konusu mevzuatla getirilen kurallara uyulmasının sağlanması ve karayollarında yük ve yolcu taşımacılığı yapacak olan firma ve kişilerin Bakanlıkça belirtilen standartlara uyumu amacıyla beş yıl süreliğine bu firma ve kişilere yapacakları taşımacılık faaliyetinin türüne göre belirli bir yetki belgesi verilmekte ve verilen belge türüne göre belirli bir bedel tahsil edilerek Bakanlık döner sermaye işletme bütçesine alınmaktadır. Bu belgelendirme süreci gerek taşımacılık faaliyeti yapan araçların kayıt altına alınarak standart ve kurallara uyulmasının; dolayısıyla bahsi geçen seyir emniyeti ve karayolu bakım-onarım tasarrufunun sağlanmasını gerekse döner sermaye işletmesince önemli miktarda gelir elde edilmesini sağlamaktadır (2013 yılı DÖSİM Yetki Belgesi Gelirleri: 318.026.020 TL).

Bunlarla birlikte, bahsi geçen yetki belgesi işlemlerinin incelenmesinde, hâlihazırda mevzuata göre yetki belgesi verilmesi gereken ancak kayıt dışında kalan, yetki belgesi olmaksızın taşımacılık yapan karayolu taşıma aracının bulunduğu tespit edilmiştir.

2013 yılsonu itibarıyla Emniyet Genel Müdürlüğü'nün (EGM) ülke genelinde tescilli araç sayılarına ilişkin verileri ile aynı tarihli Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü'nün (KDGM) yetki belgelerine kayıtlı ülke geneli araç sayılarına ilişkin verileri aşağıda karşılaştırılarak verilmiştir:

Tablo- 2: EGM ve KDGM Kayıtlarına Göre Araç Sayıları Karşılaştırması (31.12.2013)

	EGM Trafikte Tescilli Araç Sayısı		KDGM Yetki Belgelerine Kayıtlı Araç Sayısı
	Hususi	Ticari	
Kamyon ¹	133.000	580.759	451.544
Kamyonet	2.604.727	285.159	703.562

(1) Çekici ve Tanker cinsi yük taşıtlarını da kapsamaktadır.

Yukarıdaki veriler araç türlerine göre sırayla incelendiğinde:

Ülke genelinde trafikte tescilli 133.000 hususi kamyon ile 580.759 ticari kamyon bulunmakta olup; bunlardan 451.544 adedi Bakanlık tarafından verilen yetki belgelerine kayıtlı durumdadır. Kamyon cinsi araçlar yük ve eşya taşımacılığında kullanıldığından Karayolları Taşıma Yönetmeliğinin (KTY) 6 ncı maddesine göre ticari olanların tamamının, hususi tescilli olanlardan ise ticari maksatla taşımacılık yapılmayacak olup, araç sahibinin kendi esas işgal konusu ile ilgili eşya taşımacılığı yapılacakların (K2 Belgesi; KTY madde 6/8-b) yetki belgesi alması zorunludur. Buna göre hususi tescilli kamyonlardan ne kadarının “K2 Belgesi” alması gerektiği, dolayısıyla ne kadarının yetki belgesiz taşımacılık yaptığı ancak yapılacak denetimlerle tespit edilebilecek bir husustur. Buna göre, sadece ticari tescilli kamyonlar esas alınsa bile 129.215 adet (580.759-451.544) kamyonun yetki belgesinin olmadığı(kayıt dışında kaldığı) görülmektedir.

Kamyonetler ele alındığında ise; ülke genelinde hususi tescilli 2.604.727 adet, ticari tescilli ise 285.159 adet kamyonet bulunmakta olup; bunların 703.562 adedi Bakanlık tarafından verilen yetki belgelerine kayıtlı durumdadır. Yukarıda açıklandığı üzere, KTY madde 6/8-b’ye göre, sadece ticari amaçla taşımacılık yapanlar değil hususi olarak tescilli bulunan araçlardan da sahiplerinin kendi esas işgaliyle ilgili eşya taşımacılığında kullanılacak olanların (K2) yetki belgesi alması gerekmektedir. Bunların tespiti ise açıklandığı üzere yapılacak denetimlerle mümkündür. Ülke genelinde hususi kamyonet sayısının büyüklüğü dikkate alındığında bu hususta yapılacak denetimlerin önem arz ettiği anlaşılmaktadır.

Tüm bu tespitler birlikte değerlendirildiğinde; 2003 yılında çıkarılan Karayolu Taşıma Kanunu ile birlikte geçilen karayolu taşıma sisteminin düzenlenmesi, belgelendirilmesi, standardize edilmesine yönelik önemli adımların atıldığı ancak mevzuata göre yetki belgesi alması gerektiği halde kayıtlı olmayan önemli miktarda karayolu taşıma aracının bulunduğu tespit edilmiştir. Bu durum; karayollarında seyir emniyetini ve karayolu işletme maliyetlerini olumsuz etkilediği gibi önemli tutarda gelirin elde edilememesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında: 4925 Sayılı Kanun kapsamında olup, yetki belgesiz taşımacılık yapan kamyon ve kamyonetlere yapılan idari işlemler ile ilgili olarak Karayolları Genel Müdürlüğü’nden devir alınan 21 adet yol kenarı denetim istasyonu sayısının 75’e çıkarıldığı, 2014 yılı

sonunda AB Yardım Projesi kapsamında 23 daha yeni yol kenarı denetim istasyonu kurularak Yol Kenarı Denetim İstasyon sayısının toplamda 98'e ulaşacağı,

Ağır araç trafiğinin yoğun olduğu güzergâhlarda, yol kenarı denetim istasyonu kurulması için yer tespit çalışmalarının devam ettiği, denetimlerin daha etkin bir şekilde yapılmasının hedeflendiği, 2013 yılında Yol Kenarı Denetim İstasyonlarında ve Mobil denetimlerinde 32.513.337 araç kontrol edilerek 94.673 adet araca Bakanlık Bölge Müdürlükleri yetkileri tarafından 4925 Sayılı Karayolu Taşıma Kanununun ilgili hükümlerine göre idari para cezası karar tutanağı düzenlendiği,

4925 Sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 27 nci maddesi "Bu Kanunda yazılı idari para cezalarını uygulamaya Ulaştırma Bakanının yetkilendirdiği Bakanlık personeli, trafik polisi ve zabıtası, trafik polisinin görev alanı dışında kalan yerlerde rütbeli jandarma personeli, sınır kapılarında görev yapan gümrük muhafaza ve gümrük muayene memurları ile bunların amirleri, terminallerde görevli belediye zabıtası yetkilidir." Hükmüne amir olduğu, bu itibarla, Bakanlık dışında diğer birimlerin yaptığı denetimlerin etkin bir şekilde artmasıyla birlikte yetki belgesiz kamyon ve kamyonetlerin kontrol altına alınabileceği, ifade edilmektedir.

Sonuç olarak: İlgili mevzuatına göre yetki belgesi alması gerektiği halde yetki belgesi olmadan karayolu taşımacılığı yapan karayolu taşıma araçlarının Bakanlık ve Bakanlık dışındaki diğer birimlerce (trafik polisi ve zabıtası, trafik polisinin görev alanı dışında kalan yerlerde jandarma personeli, sınır kapılarında gümrük muhafaza ve gümrük muayene memurları) denetimlerde işbirliği yapılarak etkinliğin ve işletme gelirlerinin artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

EKLER**EK-1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**

UDHB DÖNER SERMAYE SAYMANLIK MÜDÜRLÜĞÜ

UDHB DÖNER SER. İŞL. DAİRE BAŞK.

BİLANÇO**31.12.2013**

	Önceki Dönem	Cari Dönem		Önceki Dönem	Cari Dönem
	TL	TL		TL	TL
AKTİF VARLIKLAR			PASİF (KAYNAKLAR)		
1- DÖNEN VARLIKLAR			I- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		
A- Hazır Değerler		228.749.711,06	A-Mali Borçlar		0,00
1- Kasa		0,00	1-İşletmeler Arası Mali Borçlar Hesabı		0,00
2- Alınan Çekler		0,00			
3- Bankalar		228.789.419,27	B- Ticari Borçlar		85.784.559,27
4- Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri (-)		-39.708,21	1- Satıcılar		85.567.937,53
5- Diğer Hazır Değerler		0,00	2- Alınan Depozito ve Teminatlar		216.621,74
B- Menkul Kıymetler		0,00	3- Diğer Ticari Borçlar		0,00
1- Hisse Senetleri					
2- Kamu Kesimi Tahvil, Senet ve Bonoları			C- Diğer Borçlar		0,00
3- Diğer Menkul Kıymetler			1- Personele Borçlar		0,00
4- Menkul Kıymet Değ. Düş. Karşılığı (-)			2- Diğer Çeşitli Borçlar		0,00
C- Ticari Alacaklar		1.787,00			
1- Alıcılar		0,00	D- Alınan Avanslar		0,00
2- Alacak Senetleri		0,00	1- Alınan Sipariş Avansları		0,00
3- Alacak Senetleri Reeskontu (-)		0,00	2- SSK Kurumundan Alınan Tedavi Avansları		0,00
4- Banka Kredi Kartları		0,00	3- Genel Bütçeden Alınan Ted. Avanslar Hesabı		0,00
5- Verilen Depozito ve Teminatlar		1.787,00			
6- Şüpheli Diğer Alacaklar		0,00	E- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişleri		0,00

7- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			1- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakediş Bedelleri	0,00
D- Diğer Alacaklar		38.190,70		
1- İşletmeler Arası Mali Borçlardan Alacaklar Hesabı	0,00		F-Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	11.918.239,90
2- Personelden Alacaklar Hesabı	5.310,87		1- Ödenecek Vergi ve Fonlar	1.862.803,53
2- Diğer Çeşitli Alacaklar	32.879,83		2- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	654,43
4- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			3- Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri	10.054.781,94
E- Stoklar		387.234,10	4- Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları	0,00
1- İlk Madde ve Malzeme	329.635,98		5- KDV Tevkifatları	0,00
2- Yarı Mamuller			6- Ödenecek Diğer Yükümlülükler	0,00
3- Mamuller			7- İstihkaklardan Vergi Bor.Kar.Yap.Kes	0,00
4- Ticari Mallar			7- İstihkaklardan Sos.Güv.Kur.Prim Bor.Kar.Yap.Kes	0,00
5- Diğer Stoklar			G- Borç ve Gider Karşılıkları	0,00
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı (-)			1- Dönem Karı Vergi ve Diğer Yas. Yük. Karşılıkları	1.999.604,01
7- Verilen Sipariş Avansları	57.598,12		2- Dönem Karının Peşin Ödenen Ver. ve Diğ. Yük. (-)	-1.999.604,01
F- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri		0,00	3- Kıdem Tazminatı Karşılığı	
1- Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Maliyetleri			4- Maliyet Giderleri Karşılığı	
2- Taşeronlara Verilen Avanslar			5- Diğer Borç ve Gider Karşılıkları	
G- Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları		0,00	H- Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	0,00
1- Gelecek Aylara Ait Giderler	0,00		1- Gelecek Aylara Ait Gelirler	
2- Sağlık Kur. Arası Hizmet Alım Gid	0,00		2- Gider Tahakkukları	
H- Diğer Dönen Varlıklar		76.568.750,66		
1- Devreden KDV	76.501.372,07		I- Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	
2- İndirilecek KDV			1- Hesaplanan KDV	
3- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar	64.546,59		2- Merkez ve Şubeler Cari Hesabı	
4- İş Avansları	2.832,00		3- Sayım ve Tesellüm Fazlaları	
5- Personel Avansları	0,00		4- Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar	
6- Sayım ve Tesellüm Noksanları	0,00			
7- Diğer Çeşitli Dönen Varlıklar	0,00			
8- Diğer Duran Varlıklar Karşılığı (-)			KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	97.702.799,17
DÖNEN VARLIKLAR TOPLAMI		305.745.673,52		
II- DURAN VARLIKLAR			II- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
A- Ticari Alacaklar		0,00	A- MALİ BORÇLAR	
1- Alıcılar			1 İşletmeler Arası Mali Borçlar Hesabı	

2- Alacak Senetleri				
3- Alacak Senetleri Reeskontu (-)			B- Ticari Borçlar	
4- Verilen Depozito ve Teminatlar			1- Satıcılar	
5- Diğer Ticari Alacaklar			2- Alınan Depozito ve Teminatlar	
6- Şüpheli Ticari Alacaklar Karşılığı (-)			3- Diğer Ticari Borçlar	
B- Diğer Alacaklar		0,00		
1- Personelden Alacaklar			B- Diğer Borçlar	
2- Diğer Çeşitli Alacaklar			1- Diğer Çeşitli Borçlar	
3- Şüpheli Diğer Alacaklar Karşılığı (-)			2- Kamuya Olan Ertelemiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar	
C- Mali Duran Varlıklar		0,00		
1- Diğer Mali Duran Varlıklar			C- Alınan Avanslar	
2- Diğer Mali Duran Varlıklar Karşılığı (-)			1- Alınan Sipariş Avansları	
D- Maddi Duran Varlıklar		72.903.939,48	2- Alınan Diğer Avanslar	
1- Arazi ve Arsalar		12.982.876,01		
2- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri			D- Borç ve Gider Karşılıkları	
3- Binalar		53.444.290,34	1- Kıdem Tazminatı Karşılığı	
4- Tesis, Makine ve Cihazlar		2.416.151,90		
5- Taşıtlar			E- Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahk	
6- Demirbaşlar		1.579.159,06	1- Gelecek Yıllara Ait Gelirler	
7- Diğer Maddi Duran Varlıklar		0,00	2- Gider Tahakkukları	
8- Birikmiş Amortismanlar (-)		-4.176.559,55		
9- Yapılmakta Olan Yatırımlar		6.658.021,72	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR TOPLAMI	
10- Verilen Avanslar				
E- Maddi Olmayan Duran Varlıklar		0,00		
1- Haklar		2.469.266,00	III- ÖZKAYNAKLAR	
2- Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar		0,00	A- Ödenmiş Sermaye	10.009.060,00
3- Birikmiş Amortismanlar (-)		-2.469.266,00	1- Sermaye	10.009.060,00
4- Verilen Avanslar			2- Ödenmemiş Sermaye (-)	0,00
F- Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar		0,00		
1- Arama Giderleri			B- Sermaye Yedekleri	
2- Hazırlık ve Geliştirme Giderleri			1- Yeniden Değerleme Artışları	
3- Birikmiş Tükenme Payları (-)				
4- Verilen Avanslar			C- Kar Yedekleri	
G- Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları		0,00	1- Özel Fonlar	

1- Gelecek Yıllara Ait Giderler				
2- Gelir Tahakkukları			D- Geçmiş Yıllar Karları	510.651.617,78
H- Diğer Duran Varlıklar		0,00		
1- Gelecek Yıllarda İndirilecek KDV			E- Geçmiş Yıllar Zararları (-)	-90.928.439,28
2- Gelecek Yıllar İhtiyacı Stoklar				
3- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar			F- Dönem Net Karı (Zararı)	-148.785.424,67
4- Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar			1- Dönem Net Karı	0,00
5- Diğer Çeşitli Duran Varlıklar			2- Dönem Net Zararı (-)	-148.785.424,67
6- Stok Değer Düşüklüğü Karşılığı (-)				
7- Birikmiş Amortismanlar (-)			ÖZKAYNAKLAR TOPLAMI	280.946.813,83
DURAN VARLIKLAR TOPLAMI		72.903.939,48		
AKTİF (VARLIKLAR) TOPLAMI		378.649.613,00	PASİF (KAYNAKLAR) TOPLAMI	378.649.613,00

D.S.İ.B.M.Y. Örnek No:25

GELİR TABLOSU

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETME DAİRESİ BAŞKANLIĞI		
01/01/2013-31/12/2013 DÖNEMİ GELİR TABLOSU		
	Önceki Dönem	Cari Dönem
	2012	2013
A- BRÜT SATIŞLAR		
1- Yurtiçi Satışlar	481.313.289,68	391.465.027,23
1-a)Kurumlar Vergisine Tabi Olmayan Gelirler	472.601.922,75	381.467.007,20
1-b)Kurumlar Vergisine Tabi Gelirler	8.711.366,93	9.998.020,03
2- Yurtdışı Satışlar		
3- Diğer Gelirler		
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	-1.211.831,68	-2.927.059,88
1- Satıştan İadeler (-)	-1.211.831,68	-2.927.059,88
2- Satış İskontoları (-)		
3- Diğer İndirimler (-)		
C- NET SATIŞLAR	480.101.458,00	388.537.967,35
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)		
1- Satılan Mamuller Maliyeti (-)		
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)		
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)		
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)		
BRÜT SATIŞ KARI VE ZARARI	480.101.458,00	388.537.967,35
E- FAALİYET GİDERLERİ	-310.321.660,08	-538.809.776,14

1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)		
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)		
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	-310.321.660,08	-538.809.776,14
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	169.779.797,92	-150.271.808,79
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR VE KARLAR	18.146.141,03	17.942.984,86
1- İştiraklerden Temettü Gelirleri		
2- Bağlı Ortaklıklardan Temettü Gelirleri		
3- Faiz Gelirleri	18.007.676,36	17.479.285,66
4- Komisyon Gelirleri		
5- Konusu Kalmayan Karşılıklar		
6- Menkul Kıymet Satış Karları		
7- Kambiyo Karları		
8- Reeskont Faiz Gelirleri		
9- Faaliyetle İlgili Diğer Olağan Gelir ve Karlar	138.464,67	463.699,20
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER VE ZARARLAR (-)		
1- Komisyon Giderleri		
2- Karşılık Giderleri		
3- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)		
4- Kambiyo Zararları (-)		
5- Reeskont Faiz Giderleri (-)		
6- Diğer Olağan Gider ve Zararlar		
H- FİNANSMAN GİDERLERİ (-)		
1- Kısa Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		

2- Uzun Vadeli Borçlanma Giderleri (-)		
OLAĞAN KAR VEYA ZARAR	187.925.938,95	-132.328.823,93
I- OLAĞANDIŞI GELİR VE KARLAR	55.850,64	228.491,44
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları		
2- Diğer Olağandıışı Gelir ve Karlar	55.850,64	228.491,44
J- OLAĞANDIŞI GİDER VE ZARARLAR (-)	-8.179.670,66	-14.685.488,17
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)		
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)		
3- Diğer Olağandıışı Gider ve Zararlar (-)	-8.179.670,66	-14.685.488,17
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	179.802.118,93	-146.785.820,66
K- DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞ.YAS. YÜK. KARŞILIKLARI (-)	-1.742.273,39	-1.999.604,01
İŞLETMELER BAZINDA DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	178.059.845,54	-148.785.424,67
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	178.059.845,54	-148.785.424,67

DİPNOTLAR

1 Döner Sermaye Saymanlığı 06/04/2004 tarihinde faaliyetine başlamış olup, Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğünün 18.05.2004 tarihli ve 22220 sayılı yazılarında Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin "Faaliyet Alanları "nı düzenleyen 4 üncü maddesinde, işletme faaliyet alanlarının kapsamında vermiş olduğu hizmetler, ticari ve sinai bir nitelik taşımadığından , sözü edilen faaliyetlerden elde edilen gelirlerin Kurumlar Vergisine tabi olmayacağı belirtilmiştir. Ancak, tahlil ve deney faaliyetleri oluştuğunda bu hizmetler ticari nitelik taşıdığından bu faaliyetlerin, Kurumlar Vergisi Kanununun 1 inci maddesinin (C) bendi ve 4 üncü maddesin hükmü gereğince Kurumlar Vergisi Mükellefiyetini gerektireceği belirtilmiştir.Bu nedenle, İşletmemizin 2012 Şubat ayında tahlil ve deney faaliyetleri oluştuğundan Kurumlar Vergisi Mükellefiyeti açtırılmış olup, Kurumlar Vergisi Beyannamesinin A.Brüt Satışlar 3.Diğer Gelirlerde gösterilen ve gelir kaydedilen tutar Kurumlar Vergisi beyannamesine tabi tutulmuştur.

NAKİT AKIŞ TABLOSU

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETME DAİRE BAŞKANLIĞI		
NAKİT AKIM TABLOSU		2013 DÖNEMİ
	ÖNCEKİ DONEM	CARI DONEM
	TL	TL
	2012	2013
A- DÖNEM BAŞI NAKİT MEVCUDU	282.030.340,51	317.053.581,31
1) Banka	282.030.340,51	317.053.581,31
B- DÖNEM İÇİ NAKİT GİRİŞLERİ	498.985.639,16	406.926.065,39
1) Satışlardan Elde Edilen Nakit		
a) Net Satışlar	480.101.458,00	388.537.967,35
b) Ticari Alacaklardaki Azalışlar		
c) Ticari Alacaklardaki Artışlar (-)		
2) Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Karlardan Dolayı Sağlanan Nakit	18.146.141,03	17.942.984,86
3) Olağandışı Gelir ve Karlardan Sağlanan Nakit	55.850,64	228.491,44
4) Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklardaki Artışlardan Sağlanan Nakit		
(Alımlarla İlgili Olmayan)		
a) Menkul Kıymet İhraçlarından		
b) Alınan Kredilerden		
c) Diğer Artışlar	339.888,71	
5) Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklardaki Artışlardan Sağlanan Nakit		
(Alımlarla İlgili Olmayan)		
6) Sermaye Artışlarından Sağlanan Nakit	342300,78	

7) Diğer Nakit Girişleri		216.621,74
C- DÖNEM İÇİ NAKİT ÇIKIŞLARI	463.962.398,36	495 190.227/3
1) Maliyetlerden Kaynaklanan Nakit Çıkışları		
a) Satışların Maliyeti		
b) Stoklardaki Artışlar	220.620,29	
c) Ticari Borçlardaki (Alımlardan Kaynaklanan) Azalışlar	98.738.028,59	
d) Ticari Borçlardaki (Alımlardan Kaynaklanan) Artışlar (-)		-83.178.255,40
e) Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Giderler (-)		
f) Stoklardaki Azalışlar (-)		-25.804,34
2) Faaliyet Giderlerine İlişkin Nakit Çıkışları Olağandışı Faaliyetlerle İlgili Kullanımlar		
a) Araştırma ve Geliştirme Giderleri		
b) Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri		
c) Genel Yönetim Giderleri	310.321.660,08	538.809.776,14
d) Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Giderler (-)	-5 892.202,80	
3) Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlara İlişkin Nakit Çıkışları		
a) Diğer Faaliyetlerle İlgili Olağan Gider ve Zararlar		
b) Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Gider ve Zararlar (-)		
4) Finansman Giderlerinden Dolayı Nakit Çıkışları		
5) Olağandışı Gider ve Zararlardan Dolayı Nakit Çıkışı		
a) Olağandışı Gider ve Zararlar	8.179.670,66	14.685.488,17
b) Amortisman ve Nakit Çıkışı Gerektirmeyen Diğer Gider ve Zararlar (-)		
6) Duran Varlık Yatırımlarına İlişkin Nakit Çıkışları	28.823.683,80	883.003,64
7) Kısa Vadeli Yabancı Kaynak Ödemeleri (Alımlarla İlgili Olmayan)		

c)Diğer Ödemeler	8311,36	
8) Uzun Vadeli Yabancı Kaynak ödemeleri (Alımlarla İlgili Olmayan)		
9) Ödenen Vergi ve Benzerleri	1.742.273.39	1.999.604.01
10)Ödenen Temettüleri		
11) Diğer Nakit Çıktıları	21.820.352,99	22.016.415,21
D-DÖNEM SONU NAKİT MEVCUDU (A+B-C)	317.053.581,31	228.789.419,27
E- NAKİT ARTIŞ VEYA AZALIŞI (B-C)	35.023.240.80	-88.264 162,04

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06100 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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