



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETME DAİRESİ BAŞKANLIĞI 2020 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	150

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

2020 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	16
7.	DENETİM BULGULARI.....	17
8.	EKLER.....	137

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı.....	3
Tablo 2: Bakanlığa Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri.....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 4: Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro İnşaatı İstasyon Yapıları İmalatlarının Dâhil Olduğu Sözleşmeler	37
Tablo 5: Yıllar İtibarıyla Avrasya Tünelinden Kaçak Geçişlere İlişkin Bilgiler.....	46
Tablo 6: Kaçak Geçişlerden Kaynaklanan Talep Garantisi Ödemeleri.....	47
Tablo 7: 2020 Yılındaki Araç Geçiş Sayısına ve Garanti Ödemelerinin Hesabına İlişkin Tutarlar	52
Tablo 8: Esas İş Kapsamında Olup da İlave İş Kapsamında da Yer Verilen Aynı Nitelikteki İş Kalemlerinin Sözleşme Birim Fiyatlarının Karşılaştırılması.....	63
Tablo 9: Gerekli Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulüyle İhalesi Yapılan İşlerin Listesi	74
Tablo 10: Pazarlık Usulü İhale Edilen ve İdari Yargı Tarafından İptal Edilen İşlerin Listesi	83
Tablo 11: Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metrosu Tünel İmalatları İş Kalemleri.....	88
Tablo 12: Yapım İş ve Mal Alımı İhaleleri Kapsamında Temin Edilen Otomobil ve Ofis Gereçleri	91
Tablo 13: Yapım İş ve Mal Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Temin Edilen Personel	93
Tablo 14: Yapım İş ve Mal Alımı İhaleleriyle Temin Edilen Harcırah Kanunu'na Tabi İşler	95
Tablo 15: Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi İçin Yaklaşık Maliyette Öngörülen Maktu ve Oransal Maliyetler ile Belirtilen İş Kalemi İçin Oluşan Sözleşme Bedelleri ve Teklif Yüzdeleri.....	113
Tablo 16: Danışmanlık Hizmet Alımı İşlerinde Çalışan Teknik Personele İdari Şartname Gereğince Ödenmesi Gereken Ücret Tutarları ile 2020 Ağustos Ayında Ödenen Brüt Ücretler	121
Tablo 17: Evrensel Hizmet Gelir ve Giderlerinin Yıl Bazlı Karşılaştırılması	123
Tablo 18: Kanun Kapsamında Edinilen Kaynakların Kullanıldığı Evrensel Hizmet Projeleri.....	124
Tablo 19: 2020 Yılı Sonu İtibarıyla Ar-Ge Ödenek Durumu.....	126

KISALTMALAR

AR-GE	Araştırma Geliştirme
AYGM	Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü
AVRO	Avrupa Birliği Resmi Para Birimi
BELGENET	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
DHMİ	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
GEAS	Garanti Edilen Araç Sayısı
GYMY	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
KDV	Katma Değer Vergisi
KIOS GRC	Kamu İç Kontrol Otomasyon Yazılımı
KİK	Kamu İhale Kanunu
KİSK	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
MYMY	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
NATM	Avusturya Yeni Tünel Açma Yöntemi
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TL	Türk Lirası
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜRSAT	Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.
UAB	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
USD	Amerikan Doları
YİĞŞ	Yapım İşleri Genel Şartnamesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tek Hazine Cari Hesabı ve Döviz Hesabının Bakiye Vermesi
2. Proje Özel Hesabında Kayıtlı Dövizlerin Değerlemesinin Yapılmaması
3. Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Yapım İşinde, Sözleşme Kapsamı Dışında İşlerin Yapılması Nedeniyle Oluşan Kurum Alacağı'nın Mali Tablolarda Raporlanmaması
4. Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıkların Arazi ve Arsalar Hesabında İzlenmemesi
5. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
6. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Giderleştirilmesi
7. Tahsisli Kullanılan Kamu Konutlarının Mali Tablolarda Tam ve Doğru Raporlanmaması
8. Yapım İşlerine Ait Nihai Proje Bedellerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından Mahsup Edilmesi
9. Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
10. Haberleşme Şebekesinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirlerin Muhasebe Kayıtlarına Ayrıca Kaydedilmeyerek Giderlerden Mahsup Edilmesi
11. İdari Para Cezası Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
12. İdari Para Cezası Erken Ödeme İndirimlerinin Giderler Hesabına Kaydedilmesi
13. Dönem Sonu İşlemlerinde Eksiklikler Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Yapım İşinde, Sözleşme Kapsamında Olmayan İşlerin Yapılması ve Bu İşlerin Bedellerinin İlgili İdareden Tahsil Edilmemesi
2. Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Yapım İşinde Sözleşme Eki Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Yer Alan İş Kalemleri İçin Yeni Birim Fiyat Yapılması

3. Avrasya Tüneli'nden Kaçak Geçiş Yapan Araçların Muayenesinin, Alım-Satımının ve Yurtdışına Çıkışının Önlenmesine Yönelik Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
4. Avrasya Tüneli Projesi Talep Garantisi Ödemeleri Hesabında Kullanılacak Araç Geçiş Ücretinin Uygulama Sözleşmesi Hükümlerinden Açık Olarak Tespit Edilememesi
5. Avrasya Tüneli Projesi Uygulama Sözleşmesi'nde Uygulama Yılı Geçiş Ücretinin Tespitine İlişkin Formülde Yer Alan Endeks Tanımının Uygulanabilir Olmaması ve Güncel Geçiş Ücretlerinin Hesaplanmasında Döviz Kurunun Hatalı Belirlenmesi
6. Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşi Kapsamında Yapılmasına Karar Verilen İlave İşlerin, Sözleşme Uyarınca İş Artışı Yapılmaksızın Pazarlık Usulüyle İhale Edilmesi
7. "Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşi" Sözleşmesi Kapsamında Yer Alan Bazı İşlerin "Sabiha Gökçen Metroyu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı" İhalesi Kapsamına Dâhil Edilmesi
8. Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İle İhale Yapılması
9. Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde, İhale Dokümanında Yer Alan Projeler İle Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki İş Kalemleri ve Miktarlarının Uyumlu Olmaması
10. Yapım İşi ve Mal Alımı İhaleleri Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle İdarenin İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması
11. İhale Edilen Yapım İşinin Tamamının Alt Yükleniciye Yaptırılması
12. Merkez Dışındaki İllerde Yapımı Yürütülen İşlerde Yerinde ve Sürekli Kontrollük Hizmeti Verilememesi Nedeniyle Kontrol Riski Oluşması
13. Yapım İşi Sözleşmelerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Zamanında Yapılmaması
14. Revize Birim Fiyat Yapılmasını Gerektiren Şartların Takibinin Etkin Yapılmaması
15. Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Yaklaşık Maliyet Hesabında "Geri Ödenecek Masraflar" İş Kalemi Kapsamına Giren Maliyet Unsurları ile Kar ve Genel Giderler İçin Öngörülen Maliyetlerin Açık Olarak Belirlenmemiş Olması

- 16. Danışmanlık Hizmet Alımı İşleri Kapsamında İdarenin Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması Amacıyla Personel Çalıştırılması**
- 17. Danışmanlık Hizmet Alımları Kapsamında Çalıştırılan Personele Yapılan Ücret Ödemelerinde İdari Şartnamede Öngörülen Asgari Ödeme Tutarının Sözleşme Süresi Boyunca Devam Ettirilmemesi**
- 18. Evrensel Hizmet Katkı Payı Gelirlerinin Evrensel Hizmetlerin Sunumunda Yeterince Kullanılmaması**
- 19. AR-GE Fonunun Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesine Yönelik Projelerdeki Aksaklıklar**
- 20. Sayısal Takograf Uygulamasıyla İlgili Olarak İdare ile TOBB Arasında Yapılan Protokol ve Ek Protokolde Teminata İlişkin Düzenlemelerin Eksik Olması**
- 21. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kullanılmaması**
- 22. Bakanlık Taşra Teşkilatının Görev, Yetki, Sorumluluk İle Çalışma Usul ve Esaslarını Düzenleyen Bir Mevzuatın Olmaması**
- 23. Hukuk Davaları Sonucu Oluşan İdare Borçlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması**
- 24. Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Taahhüt Ödemelerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi**

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının görev, yetki ve sorumlulukları, 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 474'üncü maddesi ile belirlenmiştir. Ayrıca, 655 sayılı Ulaştırma ve Altyapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de de Bakanlığa verilen görevler bulunmaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri ile Bakanlığa verilen başlıca görevler şunlardır:

a) Ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetleri ile Karadeniz ile Marmara denizini birleştiren ve gemilerin seyrüseferine imkân veren Kanal İstanbul ve benzeri su yolu projelerinin geliştirilmesi, kurulması, kurdurulması, işletilmesi ve işlettirilmesi hususlarında, ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içerisinde, milli politika, strateji ve hedeflerin belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak ve belirlenen hedefleri uygulamak,

b) Ulaştırma ve denizcilik iş ve hizmetleriyle ilgili altyapı, şebeke, sistem ve hizmetleri; ticari, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara, teknik gelişmelere uygun olarak planlamak, kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek ve geliştirmek,

c) Ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve posta iş ve hizmetlerinin ekonomik, seri, elverişli, güvenli, kaliteli, çevreye kötü etkisi en az ve kamu yararını gözetecek tarzda serbest, adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında sunulmasını sağlamak,

ç) Evrensel hizmet politikalarının, ilgili kanunların hükümleri dâhilinde ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik şartlarına göre belirlenmesi için gerekli çalışmaları yapmak, evrensel hizmetin yürütülmesini sağlayacak esasları tespit etmek, uygulanmasını takip etmek,

d) Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, posta iş ve hizmetlerinin gerektirdiği uluslararası ilişkileri yürütmek, anlaşmalar yapmak ve bu alanlarda uluslararası mevzuatın gerektirmesi halinde mevzuat uyumunu sağlamak,

e) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemek,

f) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmeden önce Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı adıyla faaliyet gösteren Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları, 01.11.2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenmiş iken, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 655 sayılı Kararname'nin Bakanlığın görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen maddelerinin birçoğu yürürlükten kaldırılarak adı Ulaştırma ve Altyapı Alanına ilişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname olarak değiştirilmiştir.

Ardından, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 16'ncı Bölümü'nde, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın görevleri ve teşkilat yapısına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bakanlığın görevleri açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi ve sonrasındaki durum karşılaştırıldığında, havacılık sanayi ve uzay teknolojileri alanındaki görevler ile e-Devlet hizmetlerine ilişkin görevlerin kapsam dışına alınması haricinde önemli bir değişiklik yaşanmadığı görülmektedir.

Havacılık sanayi ve uzay teknolojilerine ilişkin görevlerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Bakanlığın görevleri arasından çıkarılması, 13.12.2018 tarihli ve 23 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili Türkiye Uzay Ajansı kurulması ve Bakanlık bünyesinde yer alan Havacılık ve Uzay Teknolojileri Genel Müdürlüğünün kapatılmasıyla gerçekleştirilmiştir.

E-Devlet hizmetlerine ilişkin görevlerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Bakanlığın görevleri arasından çıkarılması ise, 24.10.2019 tarihli ve 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Dijital Dönüşüm Ofisinin kurulması ve söz konusu görevlerin bu Ofise devredilmesi suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının misyonu; ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve bilgi teknolojileri alanlarında; dengeli, erişilebilir, ekonomik ve güvenli hizmet anlayışıyla, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ve ülke kalkınmasına katkı sağlamaktır.

Vizyonu; güvenli ulaşımı, hızlı erişimi sağlayan bir kurum olmaktır. Misyonu ise; ulaştırma, denizcilik, haberleşme, uzay ve bilgi teknolojileri alanlarında; dengeli, erişilebilir, ekonomik ve güvenli hizmet anlayışıyla, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ve ülke kalkınmasına katkı sağlamaktır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Merkezi Ankara’da olan Bakanlıkta 8 adet Genel Müdürlük bulunmaktadır. Bakanlık bünyesinde bulunan Genel Müdürlükler aşağıda belirtilmiştir.

- Personel Genel Müdürlüğü
- Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü
- Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Haberleşme Genel Müdürlüğü
- Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü
- Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü
- Denizcilik Genel Müdürlüğü
- Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğü

Bakanlık, merkez teşkilatının yanında 13 Bölge Müdürlüğü, Marmaray Bölge Müdürlüğü, 3 Denizdibi Tarama Başmühendisliği ve 71 Liman Başkanlığından oluşan taşra teşkilatı ile hizmet vermektedir.

Diğer yandan, 13.12.2018 tarihli ve 30624 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 23 sayılı Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili Türkiye Uzay Ajansı kurulmuş ve Bakanlık bünyesinde yer alan Havacılık ve Uzay Teknolojileri Genel Müdürlüğü kapatılmıştır.

Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında 25 Şubat 2021 tarihi itibarıyla toplam 3.864 kişi istihdam edilmektedir. Bakanlık personelinin istihdam türlerine göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı

Kadro Durumu	Merkez		Taşra		Toplam Kadro	
	Dolu	Boş	Dolu	Boş	Dolu	Boş
Memur	1386	1234	1496	1271	2882	2505
İşçi	281	200	694	662	975	862
4/B Sözleşmeli Personel	1	8	6	37	7	45
Toplam Kadro	1668	1442	2196	1970	3864	3412

Söz konusu tabloda yer alan verilere göre, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı bünyesinde 25 Şubat 2021 tarihi itibarıyla toplam 2882 memur, 975 işçi ve 7 sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bakanlığa ihdas edilmiş olan 2505'i memur, 862'i işçi kadrosu ve 45'i sözleşmeli personel pozisyonu olmak üzere, toplam 3412 boş kadro ve pozisyon bulunmaktadır.

Bakanlık personelinin hizmet sınıflarına göre dağılımına bakıldığında, 1789 personelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfında, 1043 personelin Teknik Hizmetler Sınıfında, 7 personelin Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında, 12 personelin Avukatlık Hizmetleri Sınıfında ve 31 personelin de Yardımcı Hizmetler Sınıfında yer aldığı görülmektedir.

Tablo 2: Bakanlığa Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri

Bağlı İdareler	İlgili İdareler	İlişkili İdareler
Karayolları Genel Müdürlüğü	Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü	
Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü
	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş. Genel Müdürlüğü	Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş. Genel Müdürlüğü
	Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii A.Ş. Genel Müdürlüğü	

Bakanlığa bağlı kamu idareleri, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü olmak üzere 2 tanedir.

Bakanlıkla ilgili olan kamu idareleri ise; Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI), TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi (TÜRASAŞ)'dir.

Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii A.Ş. Genel Müdürlüğü (TÜRASAŞ) 04.03.2020 tarih ve 31058 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2186 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünün bağlı ortaklıkları olan Türkiye Vagon Sanayii A.Ş. (TÜVASAŞ), Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş. (TÜLOMSAŞ) ve Türkiye Demiryolu

Makinaları Sanayii A.Ş.'nin (TÜDEMSAŞ) birleştirilmesi suretiyle kurulmuş bir iktisadi devlet teşekkülü olup; ilgili olduğu bakanlık T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır.

Bakanlığın ilişkili olduğu kamu idareleri; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü (PTT) ve Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş. (TÜRKSAT) olmak üzere 3 tanedir.

1.3. Mali Yapı

Bakanlık, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2020 Yılı Bütçesiyle Bakanlığa 29.026.976.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin %2,65'ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki projeler için 2020 yılı içerisinde AB fonlarından 69.814.128,13 Avro kaynak kullanılmıştır.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden 811.076.474,00 TL; genel bütçe gelirleri arasında yer alan Evrensel Posta Hizmet Gelirlerinden 729.123.210,00 TL ve Evrensel Hizmet Gelirlerinden 1.260.255.896,13 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Bakanlığın 2020 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir;

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Tertip	Başlangıç Ödeneği	Aktarma		Toplam Ödenek	Harcama
		Eklenen	Düşülen		
01- Personel Giderleri	240.901.000,00	58.058.299,00	48.623.799,00	250.335.500,00	237.739.613,84
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.056.000,00	8.681.503,00	8.116.003,00	48.621.500,00	47.450.887,92
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	95.250.000,00	900.469.429,91	12.615.669,00	983.103.760,91	886.635.487,67
05- Cari Transferler	12.569.372.000,00	13.117.862.049,00	9.588.203.880,00	16.099.030.169,00	16.097.957.319,31
06- Sermaye Giderleri	8.470.995.000,00	7.346.900.934,00	2.544.251.000,00	13.273.644.934,00	12.875.260.534,55

07- Sermaye Transferleri	7.602.402.000,00	24.112.854.699,77	0	31.715.256.699,77	28.179.820.890,59
TOPLAM	29.026.976.000,00	45.544.826.914,68	12.201.810.351,00	62.369.992.563,68	58.324.864.733,88

Bakanlığın 2020 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 29.026.976.000,00 TL olup; Mal ve Hizmet Alım Giderleri 95.250.000,00 TL, Cari Transfer Giderleri 12.569.372.000,00 TL, Sermaye Giderleri 8.470.995.000,00 TL ve Sermaye Transfer Giderleri 7.602.402.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Eklenen ve düşülenler dâhil olmak üzere yılsonu toplam ödenek tutarı 62.369.992.563,68 TL'dir.

Bakanlığın 2020 yılsonu harcaması ise, 58.324.864.733,88 TL olup; bu tutarın 44.277.778.209,90 TL'si cari transfer ve sermaye transferi olarak başta bağlı ve ilgili kamu idareleri olmak üzere diğer kurum ve kuruluşlara aktarılmıştır. Diğer kurum ve kuruluşlara yapılan bu aktarmalar dikkate alındığında, Bakanlığın 2020 yılı sonu itibarıyla gider gerçekleşmesi 14.047.086.523,98 TL olmuştur.

Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun 33'üncü maddesinin verdiği yetkiye istinaden, 2004 yılı Nisan ayında kurulmuş ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü olarak faaliyetlerine başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte; Döner Sermaye İşletmesi, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 490'ıncı maddesi ile yeniden yapılandırılmıştır.

İşletmenin ana gelir kalemleri; belgelendirme ve ruhsat gelirleri ile muayene, ölçüm, kontrol ve denetim gelirlerinden oluşmaktadır. Ana gider kalemleri ise; Bakanlık ve Karayolları Genel Müdürlüğü personelinin ek ödemeleri ile Bakanlık hizmetlerinin desteklenmesine ilişkin giderler ve bazı yatırım projelerinin finansmanından oluşmaktadır.

İşletmenin 2020 yılı toplam geliri 862.206.187,00 TL; toplam gideri ise, 811.076.476,00 TL olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılı içerisinde Döner Sermaye İşletmesi gelirlerinden toplam 129.864.887,00 TL Hazine payı aktarılmıştır. 350.004.544,75 TL tutarında sermayesi bulunan İşletmenin 31.12.2020 tarihi itibarıyla banka mevcudu 217.234.336,00 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanun'un 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 5018 sayılı Kanun’un 49 ve 80’inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esastır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu idaresinin 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 Yönetmeliği’nin “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 ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların 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.

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ile Beklenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olduğu; 314-316'ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklara bağlı muhasebe birimleri tarafından yürütülmektedir.

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 Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Buna göre, üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması; harcama yetkililerine ise, görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır.

Kanun'un 60, 61, 63 ve 64'üncü maddelerinde, mali hizmetler birimleri, muhasebe yetkilileri ve iç denetçilerin iç kontrol alanındaki görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Buna göre; mali hizmetler birimleri, idarenin iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve ön mali kontrol faaliyetini yürütmekten; muhasebe yetkilileri, ödeme emri belgesi ve eklerinin kontrolünden, muhasebe işlemlerinin belirlenmiş standartlara ve usulüne uygun olarak kaydedilmesinden, raporlanmasından, muhafazasından ve denetime hazır halde bulundurulmasından; iç denetçiler ise, idarelerin iç kontrol sistemlerinin denetlenmesinden ve geliştirilmesi yönünde önerilerde bulunulmasından sorumludurlar.

Yukarıda belirtilen sorumluluklar çerçevesinde, Bakanlığın 2020 yılı iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması ve geliştirilmesi çalışmaları, 2020 yılında ve öncesinde gerçekleştirilen tüm faaliyetler dikkate alınarak değerlendirilmiştir.

Buna göre, mevcut durum aşağıda özetlenmiştir;

İdare, 2017-2018 yılları arasında, iç kontrol sisteminin oluşturulması, izlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarına geçici bir süre ara verilmesinin gerekçesini, iç kontrol sisteminin kurulması aşamasında ortaya çıkan doküman yükünün çok fazla olmasına ve bu dokümanların güncel tutulması çalışmalarının fiziksel olarak yürütülmesinin zorluğuna dayandırmıştır. Bu olumsuzluğun bir yazılımla aşılabileceği kararını alan İdare, 2018 yılı sonu itibarıyla, Kamu İç Kontrol Otomasyon Yazılımı (KIOS GRC) temin etmiştir.

İç kontrol sisteminin oluşturulması çalışmalarına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında yaşanabilecek olası yönetim ve sistem değişiklikleri nedeniyle, 2019 yılında başlanmıştır. Buna göre; 31.01.2019 tarihi başlangıç olmak üzere 99 günlük çalışma planı takvimi oluşturulmuştur.

Çalışma planı;

1.aşama: İç Kontrol Proje Ekibinin Belirlenmesi, 2.aşama: Teşkilat Şemasının Kontrol Edilmesi ve Son Halinin Verilmesi, 3.aşama: Birim Görev Tanımlarının Hazırlanması, 4.aşama: Görev Unvanlarının Belirlenmesi ve Bireysel Görev Tanımlarının Hazırlanması, 5.aşama: Süreç Hiyerarşisinin Sisteme Tanımlanması, 6.aşama: Alt Süreç Sorumlularının Belirlenmesi, 7.aşama: İç Kontrol Proje Ekibi (SGB) Çalışma Takviminin Oluşturulması, 8.aşama: Süreç (İş Akışları) ve Risk Analizlerinin Yapılması (28.03.2019- 24.05.2019), 9.aşama: Ortak Süreçlerin Gözden Geçirilmesi (27.05.2019 -14.06.2019), 10.aşama: Ara Rapor (17.06.2019 -19.06.2019), 11.aşama: Stratejik Risk Değerlendirme Çalışmayı, 12.aşama: Nihai Raporun Hazırlanması, şeklinde yapılmıştır.

31.01.2019 tarihi itibarıyla birimler tarafından teşkilat şemaları, birim görev tanımları, bireysel görev tanımları, süreç hiyerarşileri, alt süreç sorumluları, iş akış şemaları ve operasyonel riskler ve bu risklere ait kontrol faaliyetleri belirlenerek sisteme girişleri yapılmaya başlanmıştır.

Proje Çalışma Takvimine göre, projenin ilk sekiz aşamasının 24 Mayıs 2019 tarihi itibarıyla tamamlanması öngörülmüş olmasına rağmen, çalışmalar zamanında bitirilememiştir.

Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB) İç Kontrol Proje Ekibinin ilk altı ayı içeren kontrollerinde, bazı birimlerin veri girişlerinde eksiklikler ve hatalar bulunduğu konusunda tespitleri olmuştur.

Yapılan tespitler çerçevesinde; genel bir yazı ile birimlere; veri girişleri eksik olanların çalışmalarını en kısa sürede tamamlaması, girişi tamamlanan bir kısım iş akış şemalarının sistem üzerinden Daire Başkanı onayına sunulması, sistem üzerinde Organizasyon Şeması-Görevler bölümünden görev tanımlarına personel tanımlaması yapılması ve girişi tamamlanan Görev Tanımı belgelerinin Daire Başkanı tarafından onaylanması ve ilgili personele duyurulması hususları bildirilmiştir.

Gelinen noktada; bazı birimlerin proje çalışmalarını henüz tamamlamaması nedeniyle "İç Kontrol ve Risk Yönetimi Projesi" çalışmaları Proje Çalışma Planı takvimi dahilinde yürütülememiştir.

Örneklem kapsamında otomasyon sistemi üzerinde yapılan incelemede, sistem veri girişlerinde eksik veya hata yer alan birimler arasında Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve II. Bölge Müdürlüğü bulunduğu görülmüştür. Bu kapsamda tespit edilen eksiklikler arasında;

- Görev tanımlarının yapılmaması veya gereken detayda olmaması,
- Birim görev tanımlarında ve iş tanımlarında birimler arasında ve birim içi çalışmalarda hem şekilsel hem de içerik olarak ortak bir standart bulunmaması,
- Güncellenmesi gereken birim ve alt birim organizasyon şemalarının güncellenmemesi,
- Personel görev tanımlarında ortak görev ve sorumlulukların sistem veri girişlerinin yapılmaması,
- Görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanırken bunlar arasındaki ayrımın doğru yapılmaması,
- Risk tanımlamalarının hatalı yapılması,
- Riskler için kontrollerin belirlenmemesi veya hatalı belirlenmesi ve
- Organizasyonel yapılanma nedeniyle değişen birimlerde süreçlerinin güncellenmemesi

Hususları yer almaktadır.

Düzgün işleyen bir kontrol ortamında da görev, yetki ve sorumlulukların, iş ve süreç akış şemalarının ve risk ve kontrol tanımlamaları gibi iç kontrol bileşenlerinin tam ve doğru bir şekilde belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, iç kontrol, kurumda görevli tüm personelin görevinin bir parçası olduğundan çalışan herkesin iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesine katkı sağlaması gerekmektedir.

Kamu idaresince yukarıda yer verilen tespitlere ilişkin, iç kontrol sistemi gereklerinin tam olarak yerine getirilmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Son olarak mevcut durumun, 2009 yılından günümüze kadar yapılmış olunan eylemler ve gerçekleştirmelerle birlikte değerlendirilmesi sonucunda yapılan tespitlere aşağıda yer verilmiştir.

Buna göre;

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar İç Kontrol Otomasyon Sistemi Yazılımı (KIOS GRC) üzerinde Birim Görev Tanımları ve Ünvan Görev Tanımları olmak üzere yer almaktadır. Ayrıca Birimlerin Teşkilat, Görev, Yetki ve Sorumluluklara ilişkin yönergeleri mevcuttur.

İş akış süreçleri, İş Akış Şemaları İç Kontrol Otomasyon Yazılımı üzerinde belirlenmiştir.

Yetki devirleri ve sınırları, 03.12.2020 tarihli ve 68141 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile güncellenerek yürürlüğe giren “İmza Yetkileri Yönergesi” ile yazılı olarak belirlenmiştir.

İdarece yapılan görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi genel olarak dikkate alınmakla beraber, personel eksikliğine bağlı olarak görevler ayrılığı ilkesinin uygulanmadığı durumların tespit edilmesi ve buna göre risk iyileştirme eylem planları yapılması planlanmaktadır.

2020-2021 yıllarını kapsayan İç Kontrol Eylem Planı-IV 04.06.2020 tarihli olur ile onaylanarak Bakanlığın Strateji Geliştirme Başkanlığı web sitesine yüklenmiştir.

Etik Komisyonu eğitim ve bilgilendirme çalışmaları düzenli olarak yapılmakta olup; Etik Komisyonu Yıllık Faaliyet Raporları Bakanlığın Web sayfasında yayınlanmaktadır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı IV’de Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı (II. Bölge Müdürlüğü ve İstanbul Liman Başkanlığı) “Hassas Görevleri” belirlenmiştir.

Bakanlığın Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliğinin 8'inci maddesi gereğince; merkez ve taşra teşkilatı birimlerinden gelen eğitim talepleri incelenerek Eğitim Kurulu kararı ile yıllık eğitim planlaması yapılmaktadır.

Bakanlığın stratejik planları mevzuata uygun olarak hazırlanmaktadır ve çalışmalarda birimler ile personelden katkı alınmaktadır. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

Bakanlık Stratejik Planına yönelik stratejik risklerin kurumsal risk yönetimi perspektifinden değerlendirilmesi amacıyla 14-18 Eylül 2020 tarihleri arasında Stratejik Risk Çalıştayı yapılmış olup, çalıştay sonucunda stratejik riskler belirlenmiş ve risklere yönelik taslak eylem planı hazırlanmıştır. Söz konusu eylem planı, İzleme ve Yönlendirme Kurulunda değerlendirilerek Olur alındıktan sonra yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Ayrıca stratejik risklerin ve eylem planlarının İç Kontrol Otomasyon Yazılımı KIOS GRC yazılımı üzerinden takibinin sağlanması planlanmaktadır.

Stratejik Risk Çalıştayında, operasyonel riskler, süreç ve alt süreçler oluşturulması aşamasında birimler tarafından belirlenmiş olup, kurumsal riskler, orta ve üst düzey yöneticilerin katılımıyla belirlenmiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Bakanlığın uygulamaya ilişkin işlemlerinin büyük bir kısmını taşra teşkilatı gerçekleştirmektedir. Bakanlık taşra birimleri 13 Bölge Müdürlüğü, Marmaray Bölge Müdürlüğü, 3 Denizdibi Tarama Başmühendisliği ve 71 Liman Başkanlığı ile hizmet vermektedir. 25 Şubat 2021 tarihi itibarıyla da toplam 3864 personelin 2196'sı taşrada çalışmaktadır.

Geniş bir sahada ve çok sayıda personelle faaliyet gösterilen taşrada, Kurumun gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin yönetilebilmesi için etkin işleyen bir iç kontrol sistemine ihtiyaç vardır. Yapılan incelemeler neticesinde yasal düzenlemeler ve taşradaki uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda iç kontrol sistemine taşra birimlerinin de dâhil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresince, pilot birim olarak seçilen Ankara II. Bölge Müdürlüğü ve İstanbul Liman Başkanlığında iç kontrol çalışmalarına başlanıldığı ve Bakanlığın taşra teşkilatının

görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla hazırlanan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Taşra Teşkilatı Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesinin ardından taşra birimlerinin iç kontrol sistemine dâhil edilmesi sürecinin hızlanacağı ifade edilmiştir.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemleri mevcuttur. İZLEM projesi adı altında geliştirilen yönetim bilgi sistemi, Bakanlığın merkez teşkilatı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların proje ve faaliyetlerinin takip edilmesi, merkez ve taşra teşkilatı için stratejik plan, performans programı hedef ve göstergelerindeki gerçekleştirmelerin izlenmesi, proje bütçe aktarma işlerinin yapılması, yıllık yatırım projeleri teklifi ile nakit ihtiyaç talep süreçlerinin elektronik ortamda yürütülmesi gibi ihtiyaçları karşılamak üzere geliştirilmiştir.

Bunun dışında, Bakanlık birimlerinde yönetim bilgi sistemi olarak, ayrı ayrı geliştirilmiş yazılımlar bulunmakta olup, bunlar UAB CBS Portal Projesi, KAŞİF Raporlama Sistemi, PERBİS (Personel Bilgi Sistemi), KEBS (Kaynak Envanter Bilgi Sistemi) gibi sistemlerdir. Bu sistemlerin bir araya getirilerek tek çatı altında toplanması çalışmaları da devam etmektedir.

Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur. Kuruma gelen giden her türlü evrak dâhil olmak üzere sınıflandırma ve dosyalamanın yapıldığı iş ve işlemlerin kaydedildiği Elektronik Belge Yönetim Sistemi (BELGENET) bulunmaktadır. Kurum içi evrak haberleşmesi büyük oranda elektronik ortama taşınmış olup tüm kayıt ve evraklar yetkileri dâhilinde ilgili personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir durumdadır. Ancak, Bakanlığın fiziki arşivinin elektronik ortama aktarılması henüz tamamlanmamıştır.

Faaliyet raporları mevzuata uygun hazırlanmaktadır. Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri idare faaliyet raporunda gösterilmektedir. Faaliyet raporları Bakanlık web sitesinde duyurulmaktadır. Üst yönetici ve harcama birimleri tarafından imzalanmış iç kontrol güvence beyanları Birim ve İdare Faaliyet Raporu ekinde yer almaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin 20.03.2020 tarihli 20519 sayılı onayı ile görevlendirilmiştir. Ancak, en son 20.03.2017 tarihinde İzleme ve Yönlendirme Kurulu toplantısı yapılmış olup, "Eylem Planı 2016 Yılı Gerçekleşme Sonuçları Raporu" üst yönetici tarafından 04.04.2017 tarihinde onaylanmıştır. 2020 Yılı Gerçekleşme Sonuçları Raporu hazırlanmakta olduğu bilgisi alınmış olmakla birlikte, üst yöneticinin onayladığı değerlendirme raporu henüz oluşturulmamıştır.

Kurumdaki iç denetçi sayısı, iç denetim fonksiyonun etkin yerine getirilebilmesi için yeterlidir. Bakanlığa tahsis edilen iç denetçi kadro sayısı 20 olup, hâlihazırda biri başkan olmak üzere fiilen 9 iç denetçi görev yapmaktadır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin her yıl düzenlemiş olduğu denetim ve raporlama çalışması bulunmamakla beraber, 2015 yılında Strateji Geliştirme Başkanlığı nezdinde gerçekleştirilen “İç Kontrol Sistemi Uygulamaları” konulu danışmanlık faaliyeti sonucunda hazırlanan danışmanlık raporu mevcuttur.

İç Kontrol ve Kurumsal Risk Yönetim Sistemine ilişkin Bakanlık genelinde yürütülen çalışmaların değerlendirilmesi ve iyileştirilmesine yönelik, danışmanlık hizmeti alınmıştır. Bu kapsamda; görev tanımları, iş akışları, risk tanımlamaları ve kontrol faaliyetleri standartlara uygunluk açısından gözden geçirilerek Görev Tanımı Değerlendirme Raporu ile Süreç ve Risk Analizi Raporu hazırlanmış ve Strateji Geliştirme Başkanlığının 12.06.2020 tarihli yazısı ile değerlendirilerek düzeltmelerin yapılması amacıyla ilgili birimlere iletilmiştir.

İç Kontrol ve Kurumsal Risk Yönetimi Sistemine ilişkin olarak, kurum personeline teorik ve uygulamalı eğitimler verilmiştir. İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmiş olmakla beraber bazı birimler tarafından sahiplenilme düzeyi düşük kalmıştır. Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından iç kontrol bileşenlerine ilişkin tespit edilen yetersizlikleri gidermek üzere belirli aralıklarla birimlere genel yazılar yazılmak suretiyle sorumluluklarının hatırlatıldığı görülmüştür.

Kurum portalında iç kontrole yönelik sayfa yer almakta olup, tüm Bakanlık personelinin erişimine açık olacak şekilde düzenlenmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar uyarınca; gerçekleştirilen çalışmalar ile iç kontrol standartlarına uyum konusunda gerekli olan şartlardan bir kısmının sağlandığı, bazı eylemlerde ise iç kontrol standartlarına uyum konusunda eksiklikler bulunduğu kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Tek Hazine Cari Hesabı ve Döviz Hesabının Bakiye Vermesi

Bakanlığın 2020 yılı Bilançosunda, mevzuat gereği bakiye vermemesi gereken 102.5 Tek Hazine Cari Hesabı ile 105 Döviz Hesabının bakiye verdiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinin beşinci fıkrasında, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri muhasebe birimlerinin nakit ihtiyacı veya nakit fazlası hakkında yapılacak işlemlerin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslara göre yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Usul ve Esasların 16'ncı maddesine göre, yurt içi ve yurt dışı ödeme hesabındaki tutarların muhasebe birimlerinden ayrıca bir talimat beklenilmeksizin aynı gün Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından Tek Hazine Ödeme Hesabına aktarılması; 18'inci maddesine göre, muhasebe birimlerinin TCMB nezdindeki tahsilat hesaplarındaki tutarların da Tek Hazine Tahsilat Hesabına aktarılması gerekmektedir. Yönetmeliğin 19'uncu maddesinde ise, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe birimlerince İç Ödemeler Muhasebe Birimine aktarılan tutarların, 103 Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri Hesabıyla ilişkilendirmeksizin, 102 Banka Hesabına alacak, 510 Nakit Hareketleri Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yönetmeliğin 27'nci maddesinde, 105 Döviz Hesabına ilişkin işlemler düzenlenmiş olup, bu maddenin dördüncü fıkrası gereğince, genel bütçe kapsamındaki idarelerin muhasebe birimi hesaplarında toplanan hazine malı konvertibl dövizlerin bir sonraki iş günü ve her durumda mali yılın son iş gününde döviz emri düzenlenmek suretiyle Dış Ödemeler Muhasebe Birimine gönderilmesi gerekmektedir. Gönderme işleminin muhasebe kayıtlarına ilişkin

düzenleme ise, Yönetmeliğin 106 Döviz Gönderme Emirleri Hesabının işleyişine ilişkin hükümlerin düzenlendiği 31'inci maddesinde yer almaktadır.

Bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca, muhasebe birimlerinin ödeme ve tahsilat hesaplarındaki tutarların, TCMB tarafından gün sonlarında talimat beklenmeksizin TCMB nezdinde Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi adına açılmış bulunan Tek Hazine Ödeme ve Tahsilat Hesaplarına aktarılması; muhasebe birimlerinin bu aktarma işlemi 510 Nakit Hareketleri ve 102 Banka Hesabını kullanarak muhasebeleştirilmesi, dolayısıyla 102.5 Tek Hazine Cari Hesabının bakiye vermemesi gerekmektedir.

Benzer şekilde, muhasebe birimlerinde toplanan hazine malı dövizlerin bir sonraki iş günü her halde mali yılın son iş günü içerisinde 106 Döviz Gönderme Emirleri Hesabına alacak, 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına borç; ilgili hesaba aktarıldığı bildirildiğinde 106 Döviz Gönderme Emirleri Hesabına borç, 105 Döviz Hesabına alacak kaydedilmesi, bu suretle 105 Döviz Hesabının da bakiye vermemesi gerekmektedir.

Ancak, mevzuatı gereği ilgili birimlere aktarılması gereken tutarların muhasebeleştirilmemesi nedeniyle, 2020 yılı Bilançosunda 102.5 Tek Hazine Cari Hesabı ve 105 Döviz Hesabı bakiye vermiş ve bu sebeple de 102 Banka Hesabında 88.702,69 TL; 105 Döviz Hesabında 86.201,90 TL ve 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabında 174.904,59 TL hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, gerekli düzeltmelerin yapılması için ilgili muhasebe birimlerinin bilgilendirilmesi ile yapılan iş ve işlemlerin takibinin sağlanması hususunda taşra birimlerinin talimatlandırıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, muhasebeleştirme işlemlerinin, mevzuatı gereğince bakiye vermemesi gereken hesapların bilançoda bakiye vermeden raporlanmasını sağlayacak şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Proje Özel Hesabında Kayıtlı Dövizlerin Değerlemesinin Yapılmaması

Bakanlığın 104 Proje Özel Hesabında izlenen Avrupa Birliği hibeleri için ay sonlarında döviz değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik'in "Proje karşılığı hibelerin muhasebeleştirilmesi" başlıklı 8'inci maddesinin

birinci fıkrasının (d) bendinde; ay sonlarında döviz mevcudunun Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ay sonu döviz satış kuru üzerinden değerlendirilmesi sonucunda; kur artışından doğan farkların, 104 Proje Özel Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak; kur azalışından doğan farkların ise 630 Giderler Hesabına borç, 104 Proje Özel Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Proje Özel Hesabının işleyişine ilişkin 25'inci maddesinde de aynı doğrultuda hükme yer verilmiş olup, özel hesaplardaki dövizlerin ay sonlarında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden yapılacak değerlendirilmesi sonucunda oluşan kur artışı farklarının bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği; kur azalışı farklarının ise bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, 104 Proje Özel Hesabının 01.01.2020 itibarıyla 40.462,83 Avro, 31.12.2020 itibarıyla 38.200,14 Avro bakiyesinin olduğu, hesapta bulunan dövizlerin ay sonlarında döviz değerlendirilmesi işlemlerine tabi tutulmadığı görülmüştür.

104 Proje Özel Hesabındaki dövizler için ay sonlarında değerlendirme işlemi yapılmaması sonucunda, söz konusu hesabın güncel bakiyesi ile ortaya çıkan olumlu/olumsuz farka göre 600 Gelirler Hesabı ya da 630 Giderler Hesabı itibarıyla kurum mali tablolarında hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemindeki Muhasebe Modülünde proje dosyalarına ait değerlendirme işlemleri muhasebe kayıtlarına yansımadığından, sistemin bu eksikliği giderecek şekilde düzenlenmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığına yazıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Bakanlığın sahip olduğu döviz varlıklarının mali tablolarda güncelliğinin sağlanması ve doğru raporlanmasını teminen Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde ay sonlarında değerlendirme işlemlerinin yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Yapım İşinde, Sözleşme Kapsamı Dışında İşlerin Yapılması Nedeniyle Oluşan Kurum Alacağının Mali Tablolarda Raporlanmaması

Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Hattı İnşaatı (Gayrettepe Metro) işinde, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ) tarafından ihale edilen İstanbul

Büyük Havalimanı İnşaatı işi kapsamında bulunan kazı imalatlarının bedelinin DHMİ'den tahsil edilmesi şartıyla üstlenilmesine rağmen, henüz tahsil edilmemiş olan kurum alacağının muhasebeleştirilmediği ve bu nedenle de mali tabloların bu varlıklara ilişkin bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 50'nci maddesinde yer alan tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin hüküm uyarınca, varlık niteliğindeki kurum alacaklarının da muhasebeleştirilerek mali tablolarda raporlanması gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bilanço ilkeleri" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, bilanço ilkelerinin belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasını amaçladığına; "Varlıklara İlişkin İlkeler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, kamu varlık ve alacaklarının bilançoda gösterileceğine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Tüm varlıkların muhasebeleştirilerek mali tablolarda raporlanması, aynı zamanda saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun tesisi açısından da önem arz etmektedir. Söz konusu varlıkların muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı düzenleme Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer almaktadır.

Anılan Yönetmeliğin 65'inci maddesinde, kurum alacakları hesap grubunun, kamu idarelerine, hane halkına, yabancı devlet veya uluslararası kuruluşlara verilen borçlardan, yapılan borçlanmalardan ikraz anlaşmaları ile diğer kamu idarelerine kullandırılan tutarlardan, diğer kamu idarelerine ait borçların üstlenilmesinden ve benzeri işlemlerden kaynaklanan ve bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili öngörülen alacaklar ile kamu idarelerinin tek hazine kurumlar hesabı kapsamında Hazine Müsteşarlığınca değerlendirilen mali kaynaklarından dolayı Hazine Müsteşarlığından olan alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

139 Diğer Kurum Alacakları Hesabının niteliğine ilişkin 79'uncu maddesinde, kurum alacakları hesap grubundaki diğer hesapların kapsamına girmeyen kurum alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş, 80'inci maddesinde ise bu hesabın işleyişine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Bakanlık, Gayrettepe Metro işi kapsamında, İstanbul Büyük Havalimanı İnşaatı işi kapsamında bulunan sıyırma kazılarını, metro inşaatının tamamlanma tarihinde gecikme yaşanmaması adına ve bedelinin DHMİ'den tahsil edilmesi şartıyla metro yüklenicisi tarafından yaptırılmasına karar vermiştir. Konuya ilişkin Bakanlık ve DHMİ arasında yazışmalar

gerçekleştirilmiş ve gerekli kazı bedelinin DHMİ tarafından ilgili şirketten mahsup edileceği konusunda uzlaşmaya varılmış olduğu gerekçesi ile kazı imalatları anılan yükleniciye yaptırılmıştır.

Bu kapsamda, Bakanlık tarafından yükleniciye toplam 454.287 metreküp kazı imalatı karşılığı olarak, 17,49 Avro birim fiyatı üzerinden 2020 yılı Ocak ve Şubat ayları hakedişlerinde toplam 7.945.479,63 Avro ödenmiştir.

Ancak yapılan incelemede, 2020 yılı itibarıyla DHMİ'den tahsil edilmemiş olan ve Bakanlık açısından varlık niteliğinde olan kurum alacağının muhasebe kayıtlarına alınmadığı ve bu nedenle de mali tablolarda raporlanmadığı görülmüştür.

Yapılan uygulama sonucunda, 2020 yılı Bilançosunda 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabının 72.565.270,82 TL; Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 600 Gelirler Hesabının aynı tutarda noksan raporlanmasına sebebiyet verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında muhasebeleştirmeye ilişkin bir açıklama yapılmamış ve aynı konuya ilişkin yazılan alacağın tahsiline ilişkin bulguya verilen cevap tekrarlanmıştır. DHMİ ve/veya Görevli Şirketten tahsil edilmesi gerekli tutara ilişkin kamu idaresi cevabı ile bulgu arasındaki farkın ise (21.123 metreküp) muhasebeleştirme işlemi sırasında tekrar ayrıntılı şekilde incelenebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Bakanlığın mali işlemlerinin mali tablolarda tüm önemli yönleriyle tam ve doğru olarak yansıtılmasını ve saydamlık ile hesap verilebilirliği teminen, söz konusu kurum alacağının 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabında izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıkların Arazi ve Arsalar Hesabında İzlenmemesi

Bakanlık tarafından yürütülen projeler kapsamında kamulaştırılan arazi ve arsaların kamulaştırma bedellerinin 250 Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesi gerekirken, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 169'uncu maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin 171'inci maddesinde; arazi ve arsalar hesabının, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, 172'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise; bütçeye gider kaydedilmek suretiyle edinilen arsa ve arazilerin, maliyet bedeli üzerinden bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Buna göre, kamu idarelerince herhangi bir şekilde edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan arazi ve arsaların, maliyet bedeli ile "Maddi Duran Varlıklar" hesap grubunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Bakanlık tarafından yürütülen projeler kapsamında 2020 yılında kamulaştırılan toplam 26.905.726,83 TL tutarındaki arazi ve arsaların kamulaştırma bedelleri üzerinden 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Ancak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, kamulaştırması yapılan arazi ve arsaların 250 Arazi ve Arsalar Hesabında kayıt altına alınması gerekmektedir.

Bu durum, 2020 yılı Bilançosunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabının 26.905.726,83 TL noksan; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Öte yandan, genel bütçeli idarelerin edindiği taşınmazlar tapuda Hazine adına tescil edilip Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir. Bakanlık tarafından kamulaştırması yapılan duran varlıkların ilgili hesaba aktarılamamasının nedeninin, anılan Genel Müdürlükten bu taşınmazlara ilişkin tahsis işleminin muhasebeleştirilmesini mümkün kılacak olan tahsis belgelerinin gönderilmemesi olduğu anlaşılmıştır.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, gerekli çalışmaların başlatılarak tahsis belgelerinin sağlanmasını müteakip kamulaştırma bedellerinin 250 nolu hesapta izlenmesi için Saymanlığa bildirileceği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer alan bahse konu aykırılığa ilişkin Bakanlık tarafından yapılan düzeltici işlem niteliğindeki muhasebe kaydında, tahsis belgeleri halen edinilememiş olduğundan, 2019 yılında kamulaştırması yapılan taşınmazlara ilişkin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen tutarların 500 Net Değer Hesabına kaydedildiği görülmüştür. Ancak, söz konusu tutarların 250 Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamulaştırma işlemlerinin doğru hesaplarda izlenmesi ve bu suretle mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanmasını teminen, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile gerekli iletişim ve koordinasyonun sağlanarak tahsis belgelerinin edinilmesi ve kamulaştırma işlemleri tamamlanmış olan arazi ve arsaların kamulaştırma bedelleri üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Varlık hesaplarına kaydedilmesi gereken geçici kabulü yapılmış yapım işlerinin yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ait Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 187'nci maddesine göre, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıncaya kadar izlenmesi için kullanılmaktadır.

Yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen yeraltı ve yerüstü düzenlerine ilişkin tutarlar yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, 251 Yerüstü ve Yeraltı düzenleri hesabına borç, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir. Dolayısıyla, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen projeler için proje bazında yapılan haritalama, projelendirme veya planlama gibi tüm giderler yatırımın maliyetine eklenmeli ve projenin geçici kabulü yapıldığında ilgili varlık hesaplarına kaydı yapılmalıdır.

Yapılan incelemede, 2020 yılı içerisinde geçici kabulü yapılan yapım işlerinin ilgili varlık hesaplarına alınmadığı, halen yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlendiği görülmüştür.

Geçici kabulü yapıldığı halde, 251 Yerüstü ve Yeraltı Düzenleri Hesabına varlık kaydı yapılmayan yatırımlar 897.680.203,65 TL tutarındadır. 2020 yılı içerisinde geçici kabulü yapıldığı halde, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edilmesi nedeniyle Bakanlık mali tablolarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 897.680.203,65 TL tutarında fazla, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının aynı tutarda noksan görünmesine neden olunmuştur.

Kamu idaresince muhasebe kayıtlarında gerekli düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen tespite istinaden düzeltme kayıtları yapılmış olsa da, 2020 yılında geçici kabulü tamamlanan yapım işlerinin varlık hesaplarına aktarılmamasına devam edilmiştir.

Bu itibarla, geçici kabul işlemleri tamamlanan yapım işleri için ilgili birimler tarafından gecikmeye meydan verilmeden saymanlığa bildirimlerin yapılmasını sağlayan bir sistem kurularak ilgili kayıtların mevzuata uygun olarak yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Giderleştirilmesi

Bakanlık envanterinde kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak nitelikteki değer artırıcı harcamaların giderleştirildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi Duran Varlıklar" başlıklı 169'uncu maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun, kamu idarelerinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar, bunların birikmiş amortismanları ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

"Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 170'inci maddesinin (b) bendinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı belirtilmiştir.

252 Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 176'ncı maddesinin (a) bendinde ise; binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının 252 Binalar Hesabına borç kaydedileceği ve karşılığında ilgili hesapların çalıştırılacağı düzenlenmiştir.

Aynı şekilde, 254 Taşıtlar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 180'inci maddesinin (a) bendinde de; taşıtlar hesabında kayıtlı taşıtların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak yapılan değer artırıcı harcama

tutarlarının bu hesaba borç kaydedileceği ve ilgili hesapların çalıştırılacağı düzenlenmiştir.

Amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 Sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde, Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırın her biri için 14.000 TL'yi; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşan tutarların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ve ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Maddi duran varlıklara ilişkin tadilat ve bakım-onarım harcamalarında genel bütçe ve döner sermaye bütçesi kaynaklarını kullanan Bakanlıkta; 2020 yılı içerisinde envantere kayıtlı maddi duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde genel bütçeden toplam 250.869,00 TL; Döner Sermaye bütçesinden ise toplam 3.374.440,78 TL tutarında tadilat ve bakım-onarım harcaması yapılmış olup, ilgili harcama tutarlarının aktifleştirilmesi gerekmekte iken; ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden yapılan değer artırıcı harcamaların Bakanlık envanterinde kayıtlı taşınmazlar için yapılması sebebiyle bu harcamaların da taşınmazın kayıtlı değerine ilave edilmesi gerekmekte olup, bunun yapılmaması mali tablolarda 252 Binalar Hesabının 2.090.002,79 TL ve 254 Taşıtlar Hesabının 1.535.306,99 TL olmak üzere, maddi duran varlık hesap grubunun toplam 3.625.309,78 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresince, Bakanlık envanterine kayıtlı taşınmazların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile genel bütçe ve Döner Sermaye bütçesinden yapılan değer artırıcı harcamaların ilgili varlık hesaplarına kaydının yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu edilen tespite ilişkin geriye dönük düzeltme kayıtları yapılmış olsa da, 2020 yılı içerisinde yapılan değer artırıcı harcamaların mali tabloları etkilemeksizin ilgili varlık kayıtlarına alınmasına ilişkin bir usul geliştirilmemiştir.

Bu itibarla; Bakanlık envanterine kayıtlı taşınmazların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcamaların finansmanında genel bütçe ve Döner Sermaye bütçesinden yapılan harcamaların takip edilmesi

ve bu tür harcamaların 252 Binalar Hesabı ve 254 Taşıtlar Hesabına kaydının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Tahsisli Kullanılan Kamu Konutlarının Mali Tablolarda Tam ve Doğru Raporlanmaması

Bakanlığın kullanımına tahsis edilen kamu konutlarının bir kısmının muhasebe kayıtlarında izlenmediği, muhasebede kayıtlı olanlardan satışı gerçekleşenlerin ise mali tablolarda izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Anılan Kanun'un 44'üncü maddesinde, taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmış, bu kapsamda yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ilişkin düzenlemelere detaylı olarak yer verilmiştir.

Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde, kamu idarelerinin yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmaz, tapu kütüğünde üçüncü kişiler veya diğer kamu idareleri adına tescilli olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, kiralama, kullanma izni verilmesi ve tahsis gibi yollarla yönetim veya kullanım hakkı kamu idarelerine verilen taşınmazlar olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiş, bu işlemlerin nihai olarak 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı ise Geçici 1'inci madde ile hükme bağlanmıştır.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin tahsis işlemini nasıl muhasebeleştireceği ise, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 175 ve 176'ncı maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalardan tahsise konu edilenler, tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 252 Binalar Hesabının "03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" yardımcı

hesabına borç; 500 Net Değer Hesabının “12-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar” yardımcı hesabına alacak kaydedilmelidir. Ayrıca, maddi duran varlık bedellerinin yararlanma süresi içerisinde giderleştirilmesi ve net ekonomik değerinin gösterilmesini sağlamak amacıyla 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının da kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 385 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği uyarınca, Bakanlığa tahsisli olup ekonomiye kazandırılmak üzere satışı yapılan kamu konutlarından; 65 adedinin mali tablolarda yer almadığı, 252 Binalar Hesabında izlenen 17 kamu konutunun ise tahsisli kullanımın sona erdiğine ilişkin muhasebeden çıkış işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür. Satışı henüz gerçekleşmemiş olan 60 adet kamu konutunun ise 252 Binalar Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Bakanlık tarafından tahsisli kullanılan taşınmazlardan bir kısmının 252 Binalar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydı ile muhasebeleştirilmemesi, bu taşınmazlara ilişkin 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının kullanılmaması ve satışı gerçekleşen taşınmazların mali tablolarda izlenmeye devam edilmesi nedeniyle 2020 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibarıyla hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, Bakanlığa tahsis edilen taşınmazların mali tablolarda tam ve doğru raporlanmasının sağlanması amacıyla bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tahsisli kullanımı devam eden kamu konutlarına ilişkin envanter çalışması yapılarak söz konusu taşınmazların mali tablolarda raporlanmasının sağlanması, satışı gerçekleştiğinden tahsisli kullanımı sona eren kamu konutlarının ise 252 Binalar Hesabından çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 8: Yapım İşlerine Ait Nihai Proje Bedellerinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından Mahsup Edilmesi

Yapım işlerinin geçici kabulü sonrasında yükleniciler tarafından yapılan ve 260 Haklar Hesabında izlenen nihai projelerin (as-built) gelir kaydedilmeyerek 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından mahsup edildiği görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 11'inci maddesinin yedinci fıkrasında; geçici kabul yapıldıktan sonra, uygulama projeleri ister

idarece verilmiş, ister yüklenici tarafından hazırlanarak idarece onaylanmış olsun, uygulama sırasında yapılmış değişiklikleri de içeren ve işin bitmiş durumunu gösteren nihai projeler yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanarak orijinallerinin idareye teslim edileceği düzenlenmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 192'nci maddesinde; maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunun herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kamu idarelerinin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar, bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanlar ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının kaydı için kullanılacağı,

“Hesap Grubuna İlişkin İşlemler” başlıklı 193'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile bağış veya hibe olarak edinilenlerin ise değerlemesi yapıldıktan sonra hesaplara alınacağı,

260 Haklar Hesabının niteliğine ilişkin 194'üncü maddede; 260 Haklar hesabının, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı,

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 195'inci maddesinde ise; bedelsiz olarak intikal eden hakların tespit edilen değerleri üzerinden 260 Haklar Hesabına borç ve 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği,

Düzenlemeleri yer almaktadır.

İlgili mevzuat hükümleri uyarınca, bedelsiz dahi olsa kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan plan ve proje gibi değerler edinme tarihindeki tespit edilen bedelleri ile 260 Haklar Hesabında izlenmelidir.

Yapılan incelemede, 2019 Sayıştay Denetim Raporu'nda geçici kabulü yapılan yatırımlara ait nihai (as-built) projelerin yükleniciler tarafından Bakanlığa sunulmuş olduğu ve onaylandığı, ancak bu projelere ilişkin bedellerin tespit edilip mali tablolarda izlenmediğine ilişkin bulguya istinaden yapılan düzeltme işlemi niteliğindeki muhasebe kaydında; 15.897.978,70 TL olarak değerlemesi yapılan nihai projelerin bedellerinin 260 Haklar Hesabına

kaydedilirken, 600 Gelirler Hesabı yerine 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının alacak çalıştırılması suretiyle bu hesaptan mahsup edildiği görülmüştür.

İdarenin söz konusu nihai projelere yapım işinin tamamlanması ile bedelsiz sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda, projelerin tespit edilen bedellerinin yapım işinin maliyetini yansıtan 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından mahsup edilmemesi, bunun yerine Yönetmelik hükümlerinde öngörüldüğü üzere 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, bu doğrultuda düzeltme işlemi yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, nihai proje bedellerinin tespit edilen değerlerinin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından mahsup edilmesi ile 2020 yılı Bilançosunda bu hesap 15.897.978,70 TL; gelir kaydedilmemesi nedeni ile de Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600 Gelirler Hesabı anılan tutar kadar noksan raporlanmıştır.

BULGU 9: Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

Geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintilerin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabında izlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki olan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesinde geçici kabul noksanları kesintilerine ilişkin anahtar teslimi götürü bedel ve birim fiyat sözleşmeler için ayrı ayrı düzenleme yapılmıştır. İlgili hükme göre, birim fiyat sözleşmelerde düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının %5'i nispetinde teminat mektubu alınması, yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda ise aynı nispetteki tutarın hakedişten kesilmesi, bu değerlerin kesin hesap idarece onaylanmadıkça yükleniciye iade edilmemesi gerekmektedir.

Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planında, Yapım İşleri Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesi gereği geçici kabul noksanlıkları için alınacak teminatlar için 330 Alınan Depozito ve Teminatlar hesap kodu altında "330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. Maddesi Gereği Alınan Teminatlar" yardımcı hesabı düzenlenmiştir. Geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintilerin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının anılan alt kodunda izlenmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, yapım işlerinde geçici kabul noksanlıkları için yapılan kesintilerin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine, 333 Emanetler Hesabında izlendiği görülmüştür.

Söz konusu hatalı uygulama ile 2020 Bilançosunda 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının 29.315.720,68 TL noksan, 333 Emanetler Hesabının ise aynı tutarda fazla raporlanmasına sebep olunmuştur.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, bundan sonraki süreçte mevzuata uygun işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, teminat niteliğindeki geçici kabul noksanlıkları kesintilerinin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının bu kesintilere münhasıran düzenlenmiş olan ilgili alt kodunda izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 10: Haberleşme Şebekesinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirlerin Muhasebe Kayıtlarına Ayrıca Kaydedilmeyerek Giderlerden Mahsup Edilmesi

Evrensel hizmet sözleşmeleri kapsamında çağrı sonlandırma hizmeti nedeniyle evrensel hizmet şebekesi adına tahakkuk eden gelirlerin Bakanlık muhasebe kayıtlarında ayrı bir hesapta takip edilmeyerek giderlerden mahsup edildiği görülmüştür.

Evrensel Hizmet Kanunu kapsamında, kırsal alanda bulunan yerleşim yerlerine mobil elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulmasına yönelik akdedilen sözleşmeler, hem gerekli haberleşme alt yapısının tesisini, hem de kurulacak alt yapının işletilmesini içermektedir. Evrensel hizmet sözleşmeleri kapsamında kurdukları haberleşme şebekesinin işletilmesi sırasında sunulan çağrı sonlandırma hizmeti (ara bağlantı) nedeniyle evrensel hizmet şebekesi adına gelir elde edilmektedir. Yükümlü olarak belirlenen işletmecinin katlanmış olduğu maliyetler ise net maliyetler üzerinden faturalandırılarak ödenmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde kamu kurumlarının bilançolarını hazırlarken uyacakları ilkelerin belirlendiği 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; bütün varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynakların bilançoda gayrisafi değerleriyle gösterileceği, bu ilkenin bilançonun net değer esasına göre düzenlenmesine bir engel oluşturmayacağı, bu doğrultuda net değer bilanço düzenlenmesinin gereği olarak indirim kalemlerinin ilgili hesapların altında açıkça gösterilmesinin esas olduğu ifade edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; 393'üncü maddesinde, 600 Gelirler hesabının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın tahakkuk eden her türlü gelirin izlenmesi için kullanılacağı; 394'üncü maddesinde, bütçe geliri olarak tanımlanmayan ancak, belirlenen muhasebe ilkelerine göre gelir kabul edilen ve (1) ile (15) numaralı alt bentlerde sayılmayan tutarların bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan mevzuat hükümleri gereği, söz konusu haberleşme şebekesinin işletilmesi sırasında Elektronik Haberleşme Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri kapsamında tahakkuk eden söz konusu gelirin, Bakanlık muhasebe kayıtlarında 600 Gelirler Hesabı altında takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

2020 yılı içerisinde Evrensel Hizmet Kanunu kapsamında kurulan haberleşme şebekeleri üzerinden gerçekleştirilen elektronik haberleşme trafiği sonucunda Bakanlık adına tahakkuk eden ara bağlantı gelirinin muhasebe kayıtlarında ayrıca izlenmeyip giderlerden mahsup edilmesi neticesinde, Bakanlığın 2020 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600 Gelirler Hesabının eksik raporlandığı görülmüştür.

2018 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen hususa ilişkin 2019 yılında Bakanlık tarafından çalışmalara başlanmış olsa da bahse konu tespitin 2020 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Her ne kadar, kamu idaresi tarafından iletilen cevapta, söz konusu gelirlerin İdare değil yükümlü işletmeciler adına tahakkuk etmiş olmaları nedenleriyle bulgu konusu tutarların İdarenin hesaplarına gelir kaydedilmesine gerek bulunmadığı ifade edilmişse de, bu görüşün yükümlü işletmeciye yapılacak net maliyet ödemesinin hesabına ilişkin Kanun'da yer alan düzenlemenin amacına uygun olmayan bir biçimde yorumlanmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Halbuki, söz konusu mobil elektronik haberleşme şebekesi kamunun kaynakları kullanılarak kurdurulup, ücreti mukabili işlettiliyor olması nedeniyle söz konusu şebekenin işletilmesinden elde edilen gelirlerin de İdareye ait olduğu ve İdare hesaplarına gelir kaydedilmesi gerektiği açıktır.

Sonuç itibarıyla, gayrisafilik ilkesi gereği şebekenin tesisi için gerçekleştirilen yatırım harcamaları ve işletilmesine yönelik giderler ile Bakanlık adına tahakkuk eden söz konusu ara bağlantı ve diğer gelirlerin muhasebe kayıtlarında ilgili varlık, gider ve gelir hesaplarına ayrı ayrı kaydedilmeleri gerekmektedir.

BULGU 11: İdari Para Cezası Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

İlgili mevzuat doğrultusunda görev alanı itibarıyla gerçek ve tüzel kişilere idari para cezası uygulama yetkisini haiz olan Bakanlık tarafından verilen idari para cezalarının tutanağa bağlanması ile birlikte ilgili muhasebe birimlerince tahakkuk kaydının yapılmadığı ve bu suretle işlemlerin tahakkuk esasına göre yürütülmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 51'inci maddesinde, gelir ve giderlerin muhasebeleştirilmesinde tahakkuk esaslı bir sistem öngörülmüştür.

Tahakkuk esası ise, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ff) bendinde tanımlanmıştır. Tahakkuk esası; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini ifade eder.

Bakanlık birimleri tarafından yapılan uygulamada, idari para cezası tutanaklarının muhasebe birimlerine zamanında bildirilmemesi nedeniyle muhasebe birimleri tarafından tahakkuk kayıtlarının yapılamadığı, önceki yıla ait tutanakların ilgili yılda tahakkuk ettirilmemesi nedeniyle önceki yıl faaliyet sonuçları tablosunu etkilediği ve yine önceki yıllara ait tutanakların öncesinde tahakkuk kayıtlarının yapılmaması sonucunda cari yılda 600 Gelirler Hesabına kayıt edilmesinden kaynaklı olarak 2020 yılı 600 Gelirler Hesabının olması gerekenden fazla olduğu; bunun neticesinde 2019 yılı 600 Gelirler Hesabının noksan, 2020 yılı 600 Gelirler Hesabının fazla olması sebebiyle, dönem olumlu/olumsuz faaliyet sonuçlarının mali tablolara hatalı olarak yansıdığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresince, idari para cezalarının tahakkuk esaslı kayıtlarının U-Net Otomasyon Sistemi üzerinden takibinin yapılabilmesi konusunda çalışmaların halihazırda devam ettiği ve 1.1.2022 tarihine kadar tamamlanmasının planlandığı, bulguda belirtilen hususlar hakkında gerekli yazışmaların yapılarak bundan sonraki süreçte özen gösterileceği, hatalı muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi için ilgili muhasebe birimlerinin bilgilendirilmesi ile yapılan iş ve işlemlerin takibinin sağlanması hususunda tüm taşra birimleri talimatlandırıldığı ifade edilmiştir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen bahse konu tespite ilişkin kamu idaresi cevabında, sorunun otomasyon sistemi ile çözülmesi için girişimlerde bulunulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu tespitin 2020 yılında da devam ettiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, muhasebenin temel ilkelerinden dönemsellik ilkesinin de gereği olarak, Bakanlık birimleri tarafından uygulanan idari para cezalarının, muhasebe birimlerine zamanında ulaştırılmak suretiyle tahakkuk kayıtlarının yapılmasının sağlanması ve tutanağın düzenlendiği yıla ait mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 12: İdari Para Cezası Erken Ödeme İndirimlerinin Giderler Hesabına Kaydedilmesi

İdari para cezası erken ödeme indirimlerinin 610 İndirim, İade ve İskontolar yerine, 630 Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Bakanlık, ilgili mevzuat doğrultusunda görev alanı itibarıyla gerçek ve tüzel kişilere idari para cezası uygulama yetkisini haizdir. İlgili mevzuat doğrultusunda uygulanan idari para cezalarının kanun yoluna başvurma süresi içerisinde ödenmesi halinde, tutarlara %25 indirim uygulanarak peşin ödeme indirimi sağlanmaktadır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesinin altıncı fıkrasında, idari para cezasını kanun yoluna başvurmadan ödeyen kişiden dörtte üçünün tahsil edileceği; 27'nci maddesinde ise, idari para cezası itiraz süresinin kararın tefhim veya tebliğinden itibaren on beş gün olduğu düzenlenmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabı" başlıklı 261'inci maddesinde, hesabın niteliğine yer verilmiştir. Buna göre; 610 nolu hesap, gelir olarak tahakkuk eden tutarlardan yapılan indirim, iade ve iskontoların izlenmesi için kullanılacaktır.

Bakanlık tarafından tahakkuk ettirilen idari para cezaları için kanun yoluna başvurma süresi içerisinde ödeme yapılması halinde, ilgilileri erken ödeme indiriminden yararlanmaktadır. İdari para cezaları Bakanlığın geliri niteliğinde olduğundan bu gelirden yapılan indirim, iade ve iskontoların 610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, idari para cezalarında yapılan erken ödeme indirimlerinin 610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabı yerine, 630 Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, idari para cezalarının genel bütçeye kaydedildiği ve Bakanlığın gelirlerinden olmadığı, tahsili ve muhasebeleştirilmesi hususunun Bakanlığın görev ve yetkisi dahilinde bulunmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, 5326 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde özetle; 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idari para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine bir hüküm bulunmadıkça, genel bütçeye gelir kaydedileceği, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idari para cezalarına ilişkin kesinleşen kararların, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderileceği ifade edilmiştir.

Anılan madde hükmü uyarınca; kanuni ödeme süresi ya da kesinleşme tarihi içerisinde tahsil edilemeyerek takipli alacağa dönüşen idari para cezalarının, 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca takip ve tahsil edilmesi gerekmekte olup, kanuni ödeme süresi ya da kesinleşme tarihi içerisinde tahsil edilenler için yetki ve sorumluluk ilgili idarededir. Nitekim, 2020 yılı içerisinde Bakanlığa ait olup taşra birimleri tarafından tahsil edilen ve peşin ödeme indirimi uygulanan idari para cezaları bulunmaktadır.

Kamu idaresince ayrıca, gerekli düzeltmelerin yapılması için ilgili muhasebe birimlerinin bilgilendirilmesi ile yapılan iş ve işlemlerin takibinin sağlanması hususunda tüm taşra birimlerinin talimatlandırıldığı ifade edilmiştir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen bahse konu tespite ilişkin kamu idaresi cevabında, sorunun otomasyon sistemi ile çözülmesi için girişimlerde bulunulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu tespitin 2020 yılında da devam ettiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, Bakanlığın asli gelirlerinden olan idari para cezalarının kanun yoluna başvurma süresi içerisinde ödenmesi halinde, uygulanan erken ödeme indirimlerinin 610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabında izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 13: Dönem Sonu İşlemlerinde Eksiklikler Bulunması

Bakanlığın dönem sonu işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde eksiklikler olduğu görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (MYMY) 535'inci maddesinde, dönem sonu işlemlerinin mali yılın sonunda geçici mizanın çıkarılmasının ardından yapılan işlemler olduğu ifade edilmiş ve dönem sonu işlemlerinin neler olduğu bentler halinde sayılmıştır.

Bakanlık tarafından hesap dönemi sonunda Sayıştaya verilen defter, mali tablo ve belgelerin incelenmesi sonucunda, MYMY'nin mezkûr maddesi uyarınca yapılması gereken dönem sonu işlemlerine ilişkin aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

• 187.544,81 TL borç toplamı 104 Proje Özel Hesabı bakiyesi geçici ve kesin mizan itibarıyla aynıdır. Bu durum, dönem sonunda ilgili varlık hesabında kayıtlı olup yabancı para cinsinden izlenen tutarların değerlemeye tabi tutulup gerçek değerleri ile raporlanmadığını,

• 11.322.679,63 TL alacak toplamı 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı ile 204.090,09 TL alacak toplamı 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabındaki bakiyeler; 8.345.294,16 TL alacak toplamı 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 36.935.236,57 TL alacak toplamı 472 Kıdem Tazminatı karşılığı Hesabındaki bakiyeler; 14.913.441,86 TL alacak toplamı 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile 8.020.523.485,78 alacak toplamı 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabındaki bakiyeler geçici ve kesin mizan itibarıyla aynıdır. Bu durum, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içerisindeki hesaplarda kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına düşen ve kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılması gereken tutarların aktarılmadığını,

• 3.314.971,06 TL alacak toplamı 320.01 Cari Yıla (N) Ait Borçlar Hesabının bakiyesi geçici ve kesin mizan itibarıyla aynıdır. Bu durum, bu hesabın sürelerin güncellenmesi amacıyla kullanılan ilgili alt bölümlerine aktarılması gereken tutarların aktarılmadığını,

Göstermektedir.

Dönem sonu işlemlerinin geçici mizanın çıkarılmasının ardından yapılan işlemler olduğu göz önünde bulundurulduğunda ve yukarıda da ifade edildiği üzere, geçici mizan bakiyeleri ile kesin mizan bakiyeleri arasında tutar itibarıyla herhangi bir fark olmaması mevzuat gereği yapılması gereken ilgili dönem sonu işlemlerinin yapılmadığının göstergesidir.

Dönem sonu işlemlerinin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmaması sonucunda, 2020 Bilançosunda yukarıda yer verilen hesaplar itibarıyla hatalı bilgi sunulmasına neden olunmuştur.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, dönem sonu işlemleri Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi'nde otomatik yapıldığından dönem sonu işlemlerine müdahalenin mümkün olmadığı, eksikliklerin düzeltilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığına yazı yazıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların tam ve doğru şekilde bilgi sunmasını teminen dönem sonu işlemlerinin Yönetmeliğin ilgili maddesine uygun şekilde yapılarak muhasebeleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Yapım İşinde, Sözleşme Kapsamında Olmayan İşlerin Yapılması ve Bu İşlerin Bedellerinin İlgili İdareden Tahsil Edilmemesi

Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Hattı İnşaatı (Gayrettepe Metro) işinde, İstanbul Büyük Havalimanı inşaatı işi kapsamında bulunan bazı kazı imalatlarının yapıldığı ve söz konusu işlerin yapılmasının kazı bedelinin ilgili idareden tahsili şartına bağlı olmasına rağmen, bu bedelin ilgili İdareden tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Gayrettepe Metro Yapımı işi 23.11.2016 tarihinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/b maddesine göre, Bakanlık tarafından pazarlık usulü ile ihale edilmiş ve 07.12.2016 tarihinde 999.769.962,00 Avro ihale bedeli ile sözleşme imzalanmıştır.

Gayrettepe Metrosu ilk olarak sekiz istasyonlu ve 37,5 km uzunluğunda planlanmış ve ihale edilmiş olmakla beraber, daha sonra yapılan proje değişikliği ile Hasdal İstasyonunun yapımına da karar verilmiştir. Son hali ile metro yapısı dokuz istasyonlu, on üç makaslı, on servis istasyonlu ve yedi acil çıkış şaftlı olarak planlanmıştır.

İstanbul Büyük Havalimanı İnşaatı işi ise; Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) tarafından 03.05.2013 tarihinde 3996 sayılı Kanun ve 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilen Usul ve Esaslar çerçevesinde yap- işlet-devret modeli ile ihale edilmiştir. İhale, 25 yıllık işletim süresi için en yüksek teklifi sunan Ortak Girişim Grubu'nun (beş farklı İnşaat şirketinin kurduğu adi ortaklık) 22,152 milyar Avro bedel ile yüklenimi ile sonuçlanmıştır. 19 Kasım 2013 tarihinde imzalanan sözleşme gereği Ortak Girişim Grubu, İstanbul Büyük Havalimanı inşaatının ve 25 yıllık işletilmesinin gerçekleştirilmesi için Görevli Şirketi kurmuştur. Kuruluş aşamasında Ortak Girişim Grubu'nda yer alan beş şirketin eşit hisselerle (%20) temsil edildiği Görevli Şirket, halihazırda havalimanı inşaatı ve işletilmesi işinin ana yüklenicisi konumundadır.

Gayrettepe Metro Yapım İş ve İstanbul Büyük Havalimanı İnşaatı İş sözleşmeleri incelendiğinde, söz konusu işlerin imalatlarında bir takım kesişmelerin olduğu görülmektedir. Metro sözleşmesi kapsamında imalatı öngörülen istasyon yapılarının kaba inşaat ve mimari ince

işleri ile elektromekanik imalatlar (cer gücü, sinyalizasyon, kontrol ve haberleşme sistemleri, iklimlendirme, demiryolu işleri vs.) hangi sözleşme kapsamında yapılacağına ilişkin açıklayıcı tablo aşağıda sunulmuştur.

Tablo 4: Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro İnşaatı İstasyon Yapıları İmalatlarının Dâhil Olduğu Sözleşmeler

Sayı	İstasyon Adı	Kaba inşaat ve Mimari İnce İşleri	Elektromekanik İmalatlar
1	Gayrettepe İst.	Gayrettepe Metro Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında
2	Kâğıthane İst.	Gayrettepe Metro Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında
3	Hasdal İst.	Gayrettepe Metro Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında
4	Kemberburgaz İst.	Gayrettepe Metro Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında
5	Göktürk İst.	Gayrettepe Metro Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında
6	İhsaniye İst.	Gayrettepe Metro Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında
7	Havalimanı-2 İst. Terminal-2	İstanbul Büyük Havalimanı Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında
8	Havalimanı-1 İst. Terminal-1 (Ana İst.)	İstanbul Büyük Havalimanı Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında
9	Havalimanı-3 İst. Kargo Terminali	İstanbul Büyük Havalimanı Kapsamında	Gayrettepe Metro Kapsamında

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere; Gayrettepe Metro işi kapsamında inşa edilecek dokuz istasyonun elektromekanik imatları metro sözleşmesi kapsamında imal edilecektir. Bununla birlikte, havalimanı sınırları içerisinde yer alan üç istasyonun (Havalimanı - 1, 2, ve 3) kaba inşaat ve mimari ince işleri, Havalimanı Yapım Sözleşmesi'nin 4.1.3'üncü maddesinin “*havalimanı şehir bağlantısını sağlayacak olan tüm ulaşım sistemlerinin (metro, otobüs, vb.) havalimanı sınırları içerisinde istasyonları ilgili kurum ve kuruluşlarla koordine kurulara görevli şirket tarafından yapılacaktır*” hükmü gereği, Görevli Şirket tarafından imal edilecektir. Diğer altı istasyonun kaba inşaat ve mimari ince işleri ise metro yüklenicisi tarafından yapılacaktır.

Bu noktada, metro işi yapımı devam ederken, proje içerisinde yer alan on üç makas yapısından biri olan “*M08 Makas*” yapısının yerinde ve yapım yönteminde değişikliğe gidilmiştir. İhale eki projelere göre, İhsaniye istasyonundan hemen sonra yapılması planlanan M08 Makasının yeri değiştirilmiş, İstanbul Büyük Havalimanı bölgesinde ve yapımı Görevli

Şirket tarafından yüklenilen Havalimanı-2 metro istasyonunun bitişiğine getirilmiştir. İhale eki projelere göre, eski yerinde NATM (New Austrian Tunneling Method) tünel yöntemi ile yapılması planlanan M08 Makasının, yapım yönteminde de değişikliğe gidilmiş ve makas yapısının “aç-kapa” yöntemi ile yapılmasına karar verilmiştir.

M08 Makas yapısının Havalimanı-2 istasyonunun bitişiğindeki yeni yerinde aç-kapa yöntemi ile imal edilmesi için arazinin mevcut kotundan +88 kotuna getirilmesi gerekmektedir. Bu amaç için yapılması gerekli kazı miktarı (sıyırma kazısı) 454.287 metreküptür. Söz konusu bu kazı imalatı bütünüyle havalimanı inşaatı sözleşmesi kapsamında Görevli Şirketin sorumluluğundadır. Zira, Görevli Şirket, havalimanı inşaatı sözleşmesi kapsamında, Havalimanı-2 metro istasyonu ve Havalimanı Terminali-2 yapısı ve bağlantı yolları kaynaklı çevre düzenlemeleri nedeniyle arazinin mevcut kotundan +88 kotuna getirmekle yükümlüdür. Bu nedenle, M08 Makas yapısının eski yerinden havalimanı bölgesinde alınmasında bir mahsur görülmemiş, gerekli sıyırma kazısının havalimanı yüklenicisi tarafından yapılacağı öngörülmüştür.

Konuya ilişkin İdare, DHMİ, Görevli Şirket ve metro yüklenicisi arasındaki yazışmalar incelendiğinde, söz konusu kazı imalatının Görevli Şirket sorumluluğunda olduğunun defaatle teyit edildiği görülmüştür.

Bu sorumluluk kapsamında Görevli Şirket, Havalimanı-2 metro istasyonu inşası için gerekli sıyırma kazılarını tamamlamış ve fakat hemen bitişiğinde yer alan M08 Makas yapısı için gerekli kazı imalatlarını yerine getirmemiştir. Konuya ilişkin İdare ile DHMİ arasında birçok yazışma gerçekleşmiş, bu yazışmalarda, Görevli Şirketin sorumluluğunda olan kazı imalatının bir an önce tamamlanması istenmiştir. İlk yazışmalarda Görevli Şirket sorumluluğunu 2018 yılı sonunda yerine getirmeyi taahhüt etmiştir. Daha sonra yeni havalimanının açılış tarihinin yaklaşması nedeniyle kazı imalatlarının Temmuz 2019'da tamamlanabileceği belirtilmiştir. Fakat, yeni havalimanının Nisan 2019'da açılmasına rağmen, Ağustos 2019'da Görevli Şirket, söz konusu kazı imalatlarının 2019, 2020 ve 2021 yılı bütçe planlamalarında olmadığını belirtmiştir.

Bu noktada, İdare metro inşaatının tamamlanma tarihinde gecikme yaşanmaması adına, gerekli kazı bedelinin Görevli Şirketten tahsil edilmesi karşılığında söz konusu sıyırma kazısının metro yüklenicisi tarafından yerine getirilmesine karar vermiştir. Konuya ilişkin İdare ve DHMİ arasında yazışmalar gerçekleşmiş ve gerekli kazı bedelinin DHMİ tarafından Görevli

Şirketten mahsup edileceği konusunda uzlaşmaya varılmış olduğu gerekçesiyle kazı imatları metro yüklenicisine yaptırılmıştır.

Anılan kazı imatları kapsamında metro yüklenicisine toplam 454.287 metreküp kazı yapılması karşılığı, 17,49 Avro birim fiyatı üzerinden 2020 yılı Ocak ve Şubat ayları hakedişleri içerisinde 7.945.479,63 (7,95 milyon) Avro bedel ödenmiştir. Fakat, bu kazı bedeli DHMİ ve/veya Görevli Şirketten henüz tahsil edilmemiştir.

Öncelikle, ihale ve mali mevzuatımızda yukarıda anlatıldığı şekli ile, bir başka idarenin sorumluluğunda olan yüklenimin, söz konusu yüklenim bedelinin ilgili İdare veya yükleniciden temin edilmesi karşılığında gerçekleştirilmesine izin veren bir düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla, M08 Makasına ilişkin sıyırma kazısının metro yüklenici tarafından gerçekleştirilmesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, söz konusu kazının metro yüklenicisi tarafından gerçekleştirilmesi, metro projesine ağır bir mali yük getirmiştir. Zira, toplamda 37,5 km uzunluğunda olan Gayrettepe Metro işinin, ihale eki projelere ve birim fiyat teklif cetvelindeki metraj bilgisine göre, hattın tamamı için öngörülen kazı miktarı 611.677 metreküptür. Fakat, M08 Makas yapısının yapım yönteminin ve yerinin değişmesine bağlı olarak ortaya çıkan ilave kazı miktarı ise tek başına 614.641 metreküptür. 614.641 metreküp kazının ise, 454.287 metreküpü doğrudan Görevli Şirketin sorumluluğunda olan kazı miktarıdır.

Gayrettepe Metro işi sözleşmesine göre, kazı bedeli birim fiyatı 17,49 Avro olup, söz konusu iş içindeki kar seviyesi en yüksek olan imatlardan biridir. Çünkü bu tutar, ilgili kazı imalatının kamu birim fiyatının yaklaşık 20 katıdır. Bu noktada, dokuz istasyonlu, on üç Makaslı ve 37,5 km olarak projelendirilen hattın tamamında öngörülen kazı miktarından daha fazla bir kazının tek bir makas yapısı (M08) için bu fiyat üzerinden gerçekleştirilmesi, ekonomik anlamda da projeye ağır bir yük getirmiştir.

Görevli Şirketin sorumluluğunda olan ve fakat metro yüklenicisi tarafından üstlenilen M08 Makas yapısına ilişkin sıyırma kazısı karşılığı metro yüklenicisine toplam 7,95 milyon Avro bedel ödenmiş ve fakat bu tutar DHMİ ve/veya Görevli Şirketten henüz tahsil edilmemiştir.

İdare ile DHMİ arasındaki konuya ilişkin yazışmalardan, esasen DHMİ'nin ilgili kazı bedelinin (7,95 milyon Avro) doğrudan Görevli Şirketten kesilmesine yönelik açık bir beyanının olmadığı, mahsuplaşmayı kazı bedeli üzerinden değil, kazı miktarı üzerinden

(454.287 metreküp) İstanbul Havalimanı Projesinin 4. Etabı sonunda (yaklaşık 25 yıl sonra) yapılacak olan mukayese hesabında değerlendirebileceğini ifade ettiği anlaşılmaktadır. Bu ise, kamu kaynaklarından 2020 yılı Ocak ve Şubat aylarında hakedişlerle ödenen 7,95 milyon Avro kaynağın, 25 yıl sonra çok daha küçük bir bedel üzerinden (mahsuplaşmanın miktar üzerinden yapılması halinde) geri dönmesi anlamına gelmektedir.

DHMI'nin anılan uygulamasının ve/veya teklifinin kabul edilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir. Zira, Görevli Şirket sorumluluğunda olan söz konusu imalat, metro yüklenicisine, ilgili imalat bedelinin Görevli Şirketten mahsup edileceği gerekçesi ile yaptırılmış, metro işinin kontrol teşkilatı ilgili kazı bedelinin Görevli Şirketten mahsup edileceği şartıyla (şerhi ile) sıyırma kazısı hakedişlerini onaylamıştır. Bu noktada mahsuplaşmayı kazı miktarı üzerinden (metreküp) İstanbul Havalimanı Projesinin 4. Etabı sonunda yapılacak olan mukayese hesabında dikkate alınmanın, kamu aleyhine getirdiği mali yük ile birlikte, metro işi kontrol teşkilatının ilgili hakedişlerdeki şerhinden dolayı hakedişlerdeki ödeme şartını da geçersiz kılacağı için kabulünün mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, bu noktada Görevli Şirket ile metro yüklenicisinin ortaklık yapıları da önem arz etmektedir. Havalimanı Yüklenicisi olan Görevli Şirket, eşit hisseye sahip beş farklı inşaat şirketinin ortak girişiminden oluşmaktadır. Bu beş inşaat şirketinden üç tanesi ise, üç ortaklı olan metro işi yüklenicisi ortak girişimin üç ortağını oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle, Görevli Şirket ortaklık yapısı itibarıyla metro yüklenicisini kapsamakta ve havalimanı yüklenicisi ile metro işi yüklenicisinin aslında aynı firmalardan oluştuğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Gelinen sonuç ise aynı yüklenicinin, yap-işlet-devret modeli ile yapımını üstlendiği havalimanı işi kapsamında yer alan bir maliyet unsurunu (M08 Makas yapısı kazısı), 4734 sayılı Kanun kapsamında yüklenimine girdiği Gayrettepe Metro İnşaatı işi kapsamına alarak, söz konusu maliyet unsurunu 7,95 milyon Avroluk finansal bir kaynağa dönüştürmesi anlamına gelmektedir. Anılan sonucun, kamu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanılmasına uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında İdarenin, genel olarak bulguya iştirak ettiği görülmüştür.

Bunanla beraber, kamu idaresi cevabında DHMI ve/veya Görevli Şirketten tahsil edilmesi gerekli tutara ilişkin kamu idaresi cevabı ile bulgu arasındaki miktar farkının (21.123

metreküp) tahkiki için tahsilat işlemi sırasında konunun (metrajın) tekrar ayrıntılı şekilde incelenebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, söz konusu kazı bedelinin DHMİ ile Görevli Şirket arasında yapılacak mukayeseli hesapta minha edilmesi konusunda DHMİ'ye gerekli bildirim yapıldığı ifade edilmiş olmakla birlikte, konuya ilişkin DHMİ'nin ve/veya Görevli Şirketin konuyu ve durumu teyit ettiğine ve ödeme ve/veya mahsup işleminin ne zaman ve ne şekilde yapılacağına ilişkin bir bilgi veya belge sunmadığı görülmüştür.

Dolayısıyla, Kamu idaresinin bulgunun geneline iştirak etmekle birlikte bulgunun temel tespitlerinden biri olan kazı bedelinin ivedilikle DHMİ ve/veya Görevli Şirketten tahsili noktasında gereğini henüz yerine getirmediği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, İdarenin M08 Makas yapısı için ödediği 7,95 milyon Avro bedelin öncelikle DHMİ ve/veya Görevli Şirketten tahsil edilmesi için gerekli işlemlerin yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Yapım İşinde Sözleşme Eki Birim Fiyat Teklif Cetvelinde Yer Alan İş Kalemleri İçin Yeni Birim Fiyat Yapılması

Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Yapım İşinde, Kemerburgaz ve Göktürk istasyon yapıları için birim fiyat teklif cetvelinde “*iksa yapılması pozuna*” yer verilmesine rağmen, istasyon yapılarında gerçekleştirilen proje değişiklikleri gerekçe gösterilerek ilgili “*iksa yapılması pozları*” için yeni birim fiyat yapıldığı görülmüştür.

7 Aralık 2016 tarihinde sözleşmesi imzalan Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro İş, Gayrettepe'den başlayıp İstanbul Büyük Havalimanında son bulacak şekilde dokuz istasyonlu ve 37,5 km uzunluğunda planlanmıştır.

Metro işi kapsamında yer alan Kemerburgaz ve Göktürk istasyonlarının ihale eki projelere göre NATM (New Austrian Tunneling Method) tünel yöntemi ile imal edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, söz konusu istasyon yapılarının inşası için birim fiyat teklif cetvelinde sırası ile “*019.C Kemerburgaz İst. İksa Yapılması*” ve “*019.D Göktürk İst. İksa Yapılması*” pozlarına yer verilmiştir.

İksa sistemleri, herhangi türde bir yapının toprak altındaki bölümlerinin gereken güvenlik, kolaylık ve kalitede üretilebilmesi için, insanları, inşaat çevresindeki yapı ve canlıları,

işi ve iş sahasını oluşturmak ve korumak için genellikle geçici olarak uygulanan toprak tutma yapıları olarak tanımlanmaktadır.

Sözleşmenin eki olan Birim Fiyat Tariflerinde ise, “İksa Yapılması” şöyle tanımlanmıştır;

Proje ve Teknik Şartname 'ye göre her yükseklik ve genişlikte kazı duvarlarındaki iksa sistemlerinin (Mini kazık, kazık, kesişen kazık, kazık başlık kirişi, diyafram duvar, püskürtme beton, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları, beton ve betonarme çeliği, içten çelik destek vs. gibi her türlü destekleme, sağlamlaştırma ve iyileştirme önlemleri) İdare ve Mühendis 'ce onaylanacak projesine göre yapılması için gerekli her türlü malzeme ile işçilik yapım sırasında kullanılacak ekipmanların temini, alet, edevat ve ekipman giderleri, kusurlu yetersiz kalan iksa sistemlerinin ilave tahkimi ve düzeltilmesi, yükleme boşaltma ve nakliyeler, bu iş için gerekebilecek her türlü ek masraf dahil, Madde 1.1 şartlarında, 1 m²'sinin fiyatıdır.

Yüklenici iksa yapılması fiyatını ve analizlerini ihale dokümanları ekinde yer alan zemin etüdü raporu ve/veya kendi yapacağı ilave etüdler ve değerlendirmeler neticesinde her türlü riski kendi tasarrufunda olmak kaydı ile belirleyeceği iksa sistemi ve/veya kombinasyonları doğrultusunda oluşturacaktır.

Yapım çalışmalarında iksa sistemi olarak farklı metod veya sistemlerin kullanılmasının gerekmesi halinde herhangi bir nam altında ilave bedel ödenmeyecektir.

Proje ve kesitlerde değişiklik olması ve/veya ilave işlerin çıkması halinde, iş miktarında oluşabilecek artma ve eksilmeler nedeni ile birim fiyatlarda değişiklik yapılmaz. İmalatlara uzunluk, zorluk, vantilasyon vb. gibi nedenlerle zam ödenmez.

Yukarıya alınan tanımdan da görüleceği üzere, iksa birim fiyatı, iksa sisteminin her yükseklikte ve genişlikte olmasını kapsayacak şekilde tariflenmiş ve ölçümün metrekare üzerinden hesaplanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, yüklenici yapacağı değerlendirmeler neticesinde her türlü riski kendi tasarrufunda olmak kaydı ile belirleyeceği iksa sistemini imal edecektir. Proje ve kesitlerde değişiklik olması ve/veya ilave işlerin çıkması halinde, iş miktarında oluşabilecek artma ve eksilmeler nedeni ile farklı metod veya sistemlerin kullanılmasının gerekmesi halinde herhangi bir nam altında ilave bedel ödenemeyeceği gibi imalatlara uzunluk, zorluk, vantilasyon vb. nedenlerle zam yapılamayacağı da sözleşme ekinde hüküm altına alınmıştır.

İdare uygulamasında ise, Kemerburgaz ve Göktürk İstasyon yapım yönteminin “NATM” dan “aç-kapa” yöntemine değiştirilmesine bağlı olarak birim fiyat teklif cetvelinde yer alan “019.C Kemerburgaz İst. İksa Yapılması” ve “019.D Göktürk İst. İksa Yapılması” pozlarının geçerliliğini yitirmiş olduğu gerekçesi ile söz konusu iki istasyonun iksa imalatları için yeni birim fiyat yapılması oluru alınmıştır.

İksa yapılması, birim fiyat tarifinde de açıklandığı şekli ile paçal bir analizdir. Paçal analiz, birden fazla imalatın tek bir analiz altında toplanarak tek bir imalat biçiminde tanımlanması işlemidir. Uygulamada yapım işlerinde özellikle de altyapı ve yol yapım işlerinde karşımıza çıkmaktadır.

Paçal analizler doğası gereği birçok ihtimali içinde barındıran ve bu ihtimalleri kapsayıcı şekilde dokümanlarda tariflenen analizlerdir. Bundan dolayı paçal analizler, birim fiyat tariflerinde söz konusu ihtimalleri kapsayacak şekilde her zeminde, her yükseklikte, her genişlikte, tüm riskleri içerecek şekilde, yapım yönteminden bağımsız vb. tabirler ile ifade edilmektedir.

Paçal pozlar ve bu pozlara ait tarifler, işin her aşamasında değişikliklerin olduğu/olabildiği birim fiyatlı işlerde daha önemli hale gelmektedir. Zira, uygulama projesi olan işlerden farklı olarak, birim fiyat üzerinden ihale edilen işlerde, ihale eki kesin projelerden uygulama projesine ve imalata dönüşüm aşamasında birçok alternatif yöntemler ortaya çıkabilmektedir. Söz konusu paçal pozlar ve bu pozlara ait tarifler bu alternatifleri kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır.

Somut durumda, Kemerburgaz ve Göktürk istasyonları için birim fiyat teklif cetvelinde yer alan iksa pozlarının (019.C ve 019.D), söz konusu istasyon imalatlarının yapım yönteminden bağımsız olarak yapılması öngörülen iksa sistemine ait tüm alternatifleri kapsayıcı şekilde tariflendiği değerlendirilmektedir. Bir başka ifadeyle, söz konusu istasyonların yapım yönteminde meydana gelen değişikliğin, ilgili istasyonlar için birim fiyat cetvelinde yer alan ve birim fiyat tarifinde açıklanan hali ile iksa pozunu etkilemediği düşünülmektedir.

Konuya ilişkin olarak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin bedellerinin ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile

birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla, sözleşmenin eki olan birim fiyat teklif cetvelinde “019.C Kemerburgaz İst. İksa Yapılması” ve “019.D Göktürk İst. İksa Yapılması” pozlarının yer almakta olduğu ve yeni yapılan iksa imalatlarının, “ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemi” kapsamında değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, konuya ilişkin olarak Danışmanlık hizmet sunucusunun görüşü de bu yöndedir. Danışman, yüklenicinin, “Göktürk Aç-Kapa İstasyonu İksa Yapılması (YBF 008)” ve “Kemerburgaz Aç-Kapa İstasyonu iksa Yapılması (YBF 009)” yeni birim fiyat talebinin, sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri uyarınca, ilgili pozlar için yeni birim fiyat yapılmasının ve mevcut teklif birim fiyatın revize edilmesinin mümkün olamayacağını ifade etmiş ve sözleşme maddeleri doğrultusunda söz konusu iksa imalatlarının ödemesinin sözleşmede mevcut olan “019.C Kemerburgaz İstasyonu iksa Yapılması” ve “019.D Göktürk İstasyonu İksa Yapılması” pozlarından yapılması gerektiğini ifade etmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; söz konusu istasyonlarda yapılan değişikliklerin aynı yapı üzerinde meydana gelen proje değişiklikleri olmayıp, teknik zorunluluklardan kaynaklı eski yapıların tamamen iptal edilmesi, farklı konumda, farklı zeminde ve farklı tipolojide yeni yapılar oluşturulması şeklinde değişiklikler olduğu ve dolayısıyla yeni birim fiyat oluşturulmasının mevzuata uygun olduğu ifade edilmişse de;

Sözleşmenin eki olan Birim Fiyat Tariflerinde, “İksa Yapılması” kamu idaresi cevabında yer alan söz konusu ihtimalleri kapsayacak şekilde her zeminde, her yükseklikte, her genişlikte, tüm riskleri içerecek şekilde, yapım yönteminden bağımsız vb. tabirler ile ifade edilerek tariflendiği ve dolayısıyla İdare cevabında yer verilen değişikliklerin “İksa Yapılması” pozu anlamında bir değişime neden olamayacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, kamu idaresi cevabında, Danışmanın “Göktürk Aç Kapa Yapısı İksa Yapılması Yeni Birim Fiyatını” 13.01.2021 tarihinde ve “Kemerburgaz İstasyonu Aç Kapa Yapısı İksa Yapılması Yeni Birim Fiyatını” ise 10.02.2021 tarihinde uygun görüşle onaylanmak üzere İdareye resmi olarak sunduğu ifade edilerek, Danışmanın yeni birim fiyat yapılması gerekliliğini onayladığı ifade edilmiştir.

Ancak durum böyle değildir. Yeni birim fiyat yapılmasına ilişkin yüklenicinin 24.06.2019 tarihli talebi, Danışmanın 08.08.2019 tarihli yazısı ile uygun görülmemiş ve İdareye

uygunsuz görüş ile bildirilmiştir. Fakat, İdare, Danışmanın bu görüşüne rağmen 01.11.2019 tarihinde yüklenicinin yeni birim fiyat yapılması talebini uygun görmüş ve fakat yeni birim fiyatın tespitini (tutar olarak) yapmamıştır. Konuya ilişkin Danışman görüşü bağlayıcı olmadığı için, yeni birim fiyat yapılması İdare iradesi ile onaylanmıştır. Bu noktadan sonra yeni birim fiyatın tutar olarak belirlenmesi için Danışmanın yukarıda anılan tespiti oluşturulmuştur. Dolayısıyla, Danışmanın yeni birim fiyatın gerekliliğine ilişkin herhangi bir uygun görüşü bulunmamaktadır.

Bu nedenle, konuya ilişkin yeni birim fiyat oluru alınan ancak fiyat tespiti ve ödemesi henüz yapılmayan “Göktürk Aç-Kapa İstasyonu İksa Yapılması (YBF 008)” ve “Kemberburgaz Aç-Kapa İstasyonu İksa Yapılması (YBF 009)” yeni birim fiyat olurlarının uygulanmayarak, ödemelerin sözleşmede yer alan mevcut “019.C Kemberburgaz İstasyonu İksa Yapılması” ve “019.D Göktürk İstasyonu İksa Yapılması” pozlarından yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Avrasya Tüneli’nden Kaçak Geçiş Yapan Araçların Muayenesinin, Alım-Satımının ve Yurtdışına Çıkışının Önlenmesine Yönelik Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi

Yap-İşlet-Devret modeliyle gerçekleştirilen Avrasya Tüneli projesine ilişkin olarak Bakanlıkla Görevli Şirket arasında imzalanan İşletme Protokolü gereği, kaçak geçiş yapan araçların muayenesinin, alım-satımının ve yurtdışına çıkışının önlenmesi için Bakanlığın üstlendiği yükümlülüklerin yerine getirilmediği görülmüştür.

Uygulama sözleşmesinin imzalanmasını müteakip Bakanlıkla Görevli Şirket arasında 12.12.2012 tarihinde imzalanan İşletme Protokolünün 3.2.5’inci maddesinde, İdarenin kaçak geçişe konu olan aracın muayenesinin, alım-satımının ve yurtdışına çıkışının önlenmesine yönelik koordine edilen prosedürlerin yürürlükte olmasını ve kaçak geçişlere konu olan araçlara 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun’un başta 30’uncu maddesinin beşinci fıkrası olmak üzere ilgili maddelerinin uygulanmasını temin edeceği hükmüne yer verilmiştir.

Ancak, uygulamada Bakanlığın kaçak geçişlerin önlenmesi ve bu geçişlerden doğan cezaların daha hızlı tahsil edilmesi için İşletme Protokolü ile üstlendiği yükümlülükleri yerine getiremediği görülmüştür.

6001 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesinde, Genel Müdürlük işletimindeki otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayolları için belirlenen geçiş ücretlerini ödemediği geçiş yaptığı tespit edilen araç sahiplerince ödenmesi gereken idarî para cezaları ile geçiş ücretleri ödenmeden, kabahatin işlendiği araçların fennî muayeneleri ile satış ve devirlerinin yapılmayacağı, kaçak geçiş yapan yabancı plakalı araçların sürücüleri tarafından idari para cezaları ile geçiş ücretleri ödenmeden yabancı plakalı aracın ülkeyi terk etmesine izin verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan, anılan maddede 3996 sayılı Kanun kapsamında yap-işlet-devret modeliyle gerçekleştirilen otoyol, köprü ve tünellerden yapılan kaçak geçişlere ilişkin olarak benzer bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Avrasya Tünelinin işletmeye alındığı 2016 yılı Aralık ayından itibaren kaçak geçiş yapan araçlar ve bu araçlara uygulanan para cezalarının ödenme durumuna ilişkin veriler yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 5: Yıllar İtibarıyla Avrasya Tünelinden Kaçak Geçişlere İlişkin Bilgiler

Yıl	Kaçak Geçişler (Adet)	15 Gün İçinde Ücreti Ödenen Geçişler (TL)	Cezası Ödenen Kaçak Geçişler (Adet)	Cezası Ödenmeyen Kaçak Geçişler (Adet)	Toplam Cezalı Kaçak Geçişler (Adet)
2016	26.700	15.434	6.599	4.667	11.266
2017	1.906.165	1.280.013	365.535	260.617	626.152
2018	2.037.678	1.454.740	316.329	266.609	582.938
2019	2.307.282	1.632.099	363.505	311.678	675.183
2020	1.735.019	1.235.938	225.061	274.020	499.081
Toplam	8.012.844	5.618.224	1.277.029	1.117.591	2.394.620

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler incelendiğinde, kaçak geçiş yapan araçların önemli bir kısmının geçişi takip eden 15 günlük kanuni süre içerisinde geçiş ücretini ödeyerek ceza uygulamasına muhatap olmadığı; bununla birlikte, 1.117.591 adet kaçak geçişe ilişkin para cezasının ise henüz ödenmediği anlaşılmaktadır. Para cezası uygulanan 2.394.620 adet kaçak geçiş içerisinde cezası ödenmeyen kaçak geçişlerin payına bakıldığında, cezaların % 47'sinin henüz tahsil edilemediği görülmektedir.

Avrasya Tüneline ilişkin Uygulama Sözleşmesi uyarınca, tünelden geçiş yapan yıllık araç sayısının yıllık garanti edilen araç sayısına ulaşıp ulaşılmadığına ilişkin yapılan hesaplamalarda, ücreti ödenmiş olan geçişler dikkate alınmakta, ücreti ödenmeyen kaçak

geçişler hesaba katılmamaktadır. Bu bakımdan, kaçak geçişlere ilişkin ücretlerin tahsil edilmesi, tünelden ücretli geçiş yapan araç sayısını artıracığından talep garantisine ilişkin Bakanlığın ödeyeceği tutarların azalmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla, kaçak geçişleri caydırıcı yönde tedbirler alınmasının, Bakanlığın Uygulama Sözleşmesinden kaynaklanan garanti ödemesi yükümlülüğünü azaltması bakımından lehine olacağı düşünülmektedir.

Tablo 6: Kaçak Geçişlerden Kaynaklanan Talep Garantisi Ödemeleri

Yıl	Ücreti Ödenmeyen Kaçak Geçişler (Adet)	Tünel Geçiş Ücreti (KDV Hariç) (TL)	Kaçak Geçişlerden Kaynaklanan Garanti Ödemesi (TL)
2016	4.667	12,71	59.317,57
2017	260.617	14,07	3.666.881,19
2018	266.609	21,57	5.750.756,13
2019	311.678	21,57	6.722.894,46
2020	274.020	38,70	10.604.574,00
Toplam	1.117.591		26.804.423,35

Kaçak geçişlerden kaynaklanan talep garantisi ödemelerine ilişkin tabloda yer alan veriler incelendiğinde, Avrasya Tünelinin işletmeye alındığı 2016 yılından itibaren ücreti tahsil edilemeyen kaçak geçişler nedeniyle görevli şirkete 26.804.423,35 TL garanti ödemesi yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, kaçak geçişleri önleyici tedbirlerin alındığı ve bu tedbirlerin tam olarak etkili olduğu varsayımı altında, Bakanlıkça görevli şirkete 2016-2020 dönemi için yapılan garanti ödemelerinin 26.804.423,35 TL kadar eksik olacağını söylemek mümkündür.

Kamu idaresince, işletme hakkı verilen veya devredilen köprü ve otoyollardan kaçak geçiş yapan araçların muayenesinin, alım-satımının ve yurtdışı çıkışının önlenmesine yönelik yükümlülüklerin yerine getirebilmesi için mevzuat düzenlemesi gerektiği belirtilmiştir.

Kamu idaresince bu kapsamda, Avrasya Tüneli İşletme Protokolünün 3.2.5'inci maddesine ait yükümlülüklerin yerine getirilmesini teminen 6001 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesinde değişiklikler öngörüldüğü, değişiklik talebinin Bakanlık tarafından 26.05.2016 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderildiği, kanun değişikliğinin yapılması noktasında resmi girişimler ve görüşmeler yapıldığı, ancak henüz netice noktasına gelinemediği ifade edilmiştir.

Bulgu konusu husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almış olmasına rağmen, protokol gereği Bakanlık tarafından üstlenilen yükümlülükler halen yerine getirilmemiştir.

Bu itibarla, kaçak geçişleri önleyici tedbirlerin alınmasını teminen gerekli idari ve yasal düzenlemelerin yapılması için girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 4: Avrasya Tüneli Projesi Talep Garantisi Ödemeleri Hesabında Kullanılacak Araç Geçiş Ücretinin Uygulama Sözleşmesi Hükümlerinden Açık Olarak Tespit Edilememesi

Yap-İşlet-Devret modeliyle gerçekleştirilen İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) Projesi kapsamında, Uygulama Sözleşmesi hükümleri uyarınca ödenen talep garantisinin hesabında esas alınması gereken “geçiş ücretinin” yılın hangi döneminde uygulanan geçiş ücreti olması gerektiğinin Uygulama Sözleşmesi hükümlerinden açık olarak anlaşılamadığı, bu sebeple, Görevli Şirket ile İdare arasında akdedilen İşletme Protokolü’nde bahse konu hususta açıklayıcı hükümler ihdas edildiği, ancak garanti ödemesi hesabında kullanılacak araç geçiş ücretinin tespitine ilişkin İşletme Protokolü’yle getirilen hükmün; Uygulama Sözleşmesi hükmüne uygun olmadığı ve Uygulama Sözleşmesi’nin konuyu düzenleyen hükmünden kaynaklanan belirsizliğin hakkaniyete uygun olmayan bir biçimde İdare aleyhine giderildiği tespit edilmiştir.

Avrasya Tüneli Projesine ilişkin olarak gerçekleştirilen ihale sonucunda İdare ile Görevli Şirket arasında 25.02.2011 tarihinde Uygulama Sözleşmesi imzalanmıştır. Anılan Sözleşme’nin “Araç Geçiş Ücretinin Tahakkuku ve Ödenmesi” başlıklı 22’nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

“Bir işletme yılında, her iki yönde gerçekleşen toplam yıllık araç geçiş sayısının, İdare tarafından her iki yön için garanti edilen toplam yıllık araç geçiş sayısından daha az gerçekleşmesi durumunda, gerçekleşen araç geçiş sayısı ile İdare tarafından o işletme yılı için garanti edilen araç geçiş sayısı arasındaki fark, o yıl için geçerli olan araç geçiş ücreti ile çarpılarak, İdare tarafından Görevli Şirket’e ödenecektir”

“Geçiş Tarifelerinin Belirlenmesi” başlıklı 21’inci maddesinin yedinci fıkrasında;

“Her yıl için yukarıdaki formülle hesaplanan araç geçiş ücreti, İdare’nin onayı alındıktan sonra işletme yılının Şubat ayının 1 (bir)inci gününden uygulanmaya başlayacak ve

1 (bir) yıl süre ile geçerli olacaktır”

Aynı maddenin sekizinci fıkrasında ise;

“Bir işletme yılının 01 Ocak - 30 Haziran arasındaki döneminde US\$ (Amerikan Doları) döviz alış kurunda %5'ten fazla artış olması halinde, o işletme yılının Temmuz ayının 1 (bir)inci günü için Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası tarafından yayınlanan US\$ (Amerikan Doları) için döviz alış kuru (işletme yılında Temmuz ayının 1 (bir)inci gününün tatil gününe rastlaması durumunda bir önceki ayın en son çalışma gününün kuru esas alınacaktır) kullanılarak 01 Temmuz tarihinden bir sonraki işletme yılının 01 Şubat gününe kadarki dönem için araç geçiş ücreti belirlenecektir”

Düzenlemeleri yer almaktadır.

Uygulama Sözleşmesi'nin yukarıda yer verilen hükümleri incelendiğinde; talep garantisi ödemelerine esas araç geçiş sayılarının takvim yılı esas alınarak tespit edileceği, bir takvim yılı içerisinde en az iki ve yılın ilk yarısı içerisinde döviz kurundaki artış %5'i geçerse üç farklı araç geçiş ücretinin uygulanacağı anlaşılmaktadır. Buna karşın, garanti ödemesi hesabının yapılmasında kullanılacak “araç geçiş ücretinin” tespiti hakkında Uygulama Sözleşmesi'nin yukarıda yer verilen 22'nci maddesinde ise “o yıl için geçerli olan araç geçiş ücreti” şeklinde ifade yer almaktadır.

Uygulama Sözleşmesi'nin geçiş tarifelerinin belirlenmesine ilişkin hükümler içeren 21'nci maddesinin yukarıda yer verilen yedinci fıkrasındaki düzenleme, belirli bir takvim yılının Şubat ayında başlayıp ertesi takvim yılının Ocak ayı sonuna kadar olan dönemi işletme yılı olarak tanımlamış ve belirtilen dönem için uygulanması gereken geçiş ücretini belirlemiştir.

Ancak, Uygulama Sözleşmesi'nin bahse konu maddesinin sekizinci fıkrasında, döviz kurunda ilgili takvim yılının 01 Ocak-30 Haziran arası döneminde %5'i aşan artış yaşanması halinde, bu şartın gerçekleştiği işletme yılında söz konusu işletme yılının ikinci yarısı için yeni bir geçiş ücreti hesaplanması öngörülmüştür.

Bu nedenle, anılan Sözleşme maddesinin yedinci fıkrasına göre belirlenen “geçiş ücretinin” işletme yılının tamamında uygulanacak esas ücret olduğu ve sekizinci fıkrasında belirlenen döviz kurundaki artıştan kaynaklı “geçiş ücreti” uyarlamasının ise şarta bağlı bir halin düzenlenmesine yönelik olduğu görülmektedir. Bu nedenle, Görevli Şirkete ödenecek garanti bedeli hesabına ilişkin 22'nci madde hükmünde yer alan “o yıl için geçerli olan araç

geçiş ücreti” ifadesinin Sözleşme'nin 21'inci maddesinin yedinci fıkrası kapsamında hesap edilen geçiş ücretini tanımlamak üzere kullanıldığı değerlendirilmektedir.

Görüldüğü üzere, Uygulama Sözleşmesi'nin garanti bedeli ödemesi hesabının nasıl yapılacağına ilişkin 22'nci maddesinde yer verilen hüküm, bir takvim yılı içerisinde geçerli olan ve birbirinden farklılık arz eden geçiş ücretleri hadlerinden hangisinin alınması gerektiği konusunda açık bir düzenleme içermemektedir.

Uygulama Sözleşmesi'nde yer alan bahse konu belirsizliğin Doğrudan Sözleşme'ye dayalı olarak İdare ile Görevli Şirket arasında 11.12.2012 tarihinde akdedilen İşletme Protokolü'nde yer verilen hükümler doğrultusunda giderildiği görülmektedir. Ancak, gerek İdare ile Görevli Şirket arasında sözleşmenin esaslı unsurlarına ilişkin konularda hükümler içeren ayrı bir İşletme Protokolü akdedilmesinin, gerekse de İşletme Protokolü'nde garanti ödemesi hesabında esas alınacak geçiş ücretinin belirlenmesine ilişkin yapılan düzenlemenin ilgili mevzuat ve Uygulama Sözleşmesi hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Şöyle ki; 3996 sayılı Kanun'un uygulama esaslarını belirleyen 11.06.2011 tarih ve mükerrer 27961 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar'ın “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, “Diğer Sözleşmeler”; Uygulama Sözleşmesi'ne bağlı olarak imzalanan ve Uygulama Sözleşmesi hükümlerine aykırı hükümler ihtiva etmeyen sözleşmeler olarak tanımlanmıştır.

Diğer taraftan, Uygulama Sözleşmesi'nin “Sözleşme Ekleri” başlıklı 44'üncü maddesinde, sözleşmeye imza aşamasından sonra bağlanacak ekler arasında Doğrudan Sözleşme'ye yer verilmişken, İşletme Protokolü bu ekler arasında sayılmamıştır.

Yukarıda yer verilen Usul ve Esaslar ile Uygulama Sözleşmesi'nin anılan hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Uygulama Sözleşmesi'nin eki olan dokümanlarda Uygulama Sözleşmesi'ne aykırı hükümlere yer verilemeyeceği açıktır. Sözleşme hükümleri ile sözleşmenin ekleri arasında çelişki olması halinde de sözleşme hükümlerinin esas alınması gerekmektedir.

Öte yandan, Uygulama Sözleşmesi'nin ekleri arasında sayılmayan İşletme Protokolü'ne, Uygulama Sözleşmesi'nin 22'nci maddesinde atıfta bulunduğu görülmektedir. Anılan maddede, araç geçiş ücretinin İdarenin veya Görevli Şirketin isteği doğrultusunda, saatlik, günlük, haftalık veya aylık periyodlarla daha düşük uygulanması ve ilgili gelir

paylaşımı hesaplamalarına ilişkin usul ve esasların, bu madde hükümleri çerçevesinde ve İdare ile Görevli Şirket arasında imzalanacak olan İşletme Protokolü'nde düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu bakımdan, Uygulama Sözleşmesi'ne göre, İşletme Protokolü ile düzenlenmesi öngörülen hususlar, İdare veya Görevli Şirketin talebi doğrultusunda araç geçiş ücretinin indirimli uygulanması ile sınırlıdır. Dolayısıyla, garanti ödemelerinde esas alınması gereken araç geçiş ücretine ilişkin düzenlemenin İşletme Protokolü hükümleri ile gerçekleştirilmesi mümkün görülmemektedir.

Bununla birlikte, İşletme Protokolü'nde bahse konu husus hakkındaki düzenlemeye “Görevli Şirkete Ödeme” başlıklı 4.3'üncü maddede yer verildiği görülmektedir. Protokol'ün belirtilen maddesinin 4.3.1 alt başlığında;

“İşletme dönemi içerisindeki bir takvim yılı için öngörülen GEAS'a (garanti edilen araç geçiş sayısı) ulaşılamaması durumunda, İdare, Uygulama Sözleşmesi madde 22.8'de belirtildiği üzere GEAS'a ulaşılamamış olan bir önceki takvim yılı için Yıllık Araç Geçiş Sayısını belirten tutanak üzerinde Tarafların mutabık kalıp imzaladığı tarihten itibaren 2 (iki) ay içerisinde, GEAS ve Yıllık Araç Geçiş Sayısı arasındaki farkın, GEAS'a ulaşılamayan ilgili Ücret Hesaplama Yılı için belirlenen TTL_y ile çarpılarak elde edilmesi suretiyle bulunacak tutarı Görevli Şirkete ödeyecektir. Şüpheye mahal vermemek adına, GEAS'a ulaşılamayan ilgili Ücret Hesaplama Yılı içerisinde işbu İşletme Protokolü Madde 2.6 uyarınca bir TTL_y ayarlaması yapıldığı takdirde işbu Madde 4.3.1 uyarınca ödenecek olan ödeme miktarını hesaplamak için kullanılacak olan ilgili Ücret Hesaplama Yılına ilişkin TTL_y , yukarıdaki Madde 2.6'ya uygun olarak ayarlanan ilgili Ücret Hesaplama İlişkin TTL_y olacaktır”

Denilmektedir.

Yukarıda yer verilen İşletme Protokolü hükmünün, yine yukarıda yer verilen Uygulama Sözleşmesi'nin 22'nci maddesinin üçüncü fıkrası hükmü ile bağdaşmadığı görülmektedir. İşletme Protokolü madde 2.6'da yer verilen uyarılama, Uygulama Sözleşmesi'nin “Geçiş Tarifelerinin Belirlenmesi” başlıklı 21'inci maddesinin sekizinci fıkrasında belirtilen uyarılamadır. Yani döviz kurunda yılın ilk yarısında gerçekleşen değer artışının %5'i aşması halinde yılın ikinci yarısı için uygulanacak araç geçiş ücretlerinin yeniden güncel kur üzerinden hesaplanmasını öngören Sözleşme hükmüdür.

Dolayısıyla, garanti ödemesi yapılacak ilgili takvim yılının Ocak ayında bir önceki

işletme yılında belirlenen geçiş ücreti, 01 Şubat – 30 Haziran arası dönemde yeni işletme yılı için Uygulama Sözleşmesi madde 21.5 kapsamında belirlenen güncel geçiş ücreti ve son olarak da ilgili takvim yılının ilk yarısı içerisinde döviz kurundaki artışın %5’i aşması halinde ise, ilgili takvim yılının ikinci yarısında güncel döviz kuru kullanılarak hesap edilen uyarlanmış geçiş ücreti uygulanmaktadır.

Yıl içerisinde bu şekilde üç farklı araç geçiş ücretinin geçerli olduğu bir uygulamada, “o yıl için geçerli olan araç geçiş ücreti” ifadesinin döviz kurlarındaki artışı da yansıtacak şekilde yılın ikinci yarısı için belirlenmiş “araç geçiş ücreti” olacak şekilde yorumlanmasının hakkaniyete uygun olmadığı, takvim yılının ilk yarısında geçerli olan ücretleri dikkate almayan İşletme Protokolü hükmünün Uygulama Sözleşmesi’ne aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Görevli Şirkete garanti ödemeleri, yıllık garanti edilen araç sayısı ile gerçekleşen araç sayısı arasındaki farkın KDV hariç “araç geçiş ücreti” ile çarpılmasıyla hesaplanmaktadır. Aşağıdaki tabloda, 2020 yılı içerisinde yukarıda belirtilen dönemler itibarıyla gerçekleşen araç geçiş sayılarına, belirtilen dönemlere tekabül eden garanti edilen araç geçiş sayıları ile bu sayılar arasındaki farka ve yılın ilk yarısında uygulanan araç geçiş ücretlerinin garanti ödemesinin hesabında dikkate alınması halinde hesap edilecek garanti ödemesi ile Görevli Şirkete 2020 yılı için ödenen talep garantisine yer verilmiştir.

Tablo 7: 2020 Yılındaki Araç Geçiş Sayısına ve Garanti Ödemelerinin Hesabına İlişkin Tutarlar

Dönem	Dönem İçinde Gerçekleşen Araç Geçiş Sayısı (Adet) (A)	Yıllık Garanti Edilen Araç Sayısının İlgili Döneme Tekabül Eden Miktarı (Adet) (B)	İlgili Döneme Tekabül Eden Garanti Edilen Araç Geçiş Sayısı ile Gerçekleşen Araç Geçiş Sayısı Farkı (A-B)	İlgili Dönem İçin Hesaplanan Garanti Ödemesine Esas Geçiş Ücreti (TL) (C)	İlgili Dönemde Geçerli Olan Geçiş Ücretleri Dikkate Alınarak Hesaplanan Garanti Ödemesi (TL) (A-B) x C	Görevli Şirkete 2020 Yılı İçin Ödenen Talep Garantisi (TL)
Ocak (1.Dönem)	1.613.088	2.114.740	501.651,83	31,67	15.887313,50	494.160.161,20
01 Şubat-30 Haziran Arası (2.Dönem)	3.718.458,50	10.573.699	6.855.240,66	33,70	231.021.610,24	
01 Temmuz-31 Aralık Arası (3.Dönem)	7.277.557	12.688.439	5.410.882	38,70	209.401.133,40	

Toplam	12.609.103,50	25.376.878		456.310.057,10	
---------------	---------------	------------	--	-----------------------	--

Yukarıdaki tablodan, yılın ilk 6 ayını kapsayan bir ve ikinci dönemde gerçekleşen toplam araç geçişlerinin yıllık toplam araç geçişleri içerisindeki ağırlığının %42,28 olduğu anlaşılmaktadır. Netice itibarıyla, yıllık olarak hesaplanan talep garantisi ödemesinde, yıl boyu geçerli olan üç farklı geçiş ücretinin her birinin ayrı ayrı dikkate alınması halinde hesaplanacak garanti ödemesi tutarı ile yalnızca yılın ikinci yarısı için geçerli olan üçüncü dönem geçiş ücretinin esas alınması neticesinde hesaplanan garanti ödemesi arasında 37.850.104,10 TL fark olduğu görülmüştür.

Ayrıca, Yap-İşlet-Devret finansman modeliyle gerçekleştirilen söz konusu projeye ilişkin ihale sonuçlandıktan ve ihale şartnamesi içerisinde yer alan Uygulama Sözleşmesi Görevli Şirket ile imzalandıktan sonra işin ödeme şartlarının taraflar arasında imzalanan İşletme Protokolü marifetiyle Görevli Şirket lehine sonuç doğuracak şekilde değiştirilmesi anlamına gelen bu şekilde bir düzenlemenin, ihalenin temel ilkeleri olan rekabet, saydamlık ve eşit muamele ilkelerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir. Zira, bu durumun ihaleye katılan isteklilerce tekliflerin hazırlanması aşamasında öngörülebilmesi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında, Uygulama Sözleşmesi hükümleri gereği Görevli Şirkete yapılan talep garantisi ödemelerinin ancak izleyen yılın ilk üç ayı içerisinde yapılabildiği ve söz konusu ödemenin yılın ikinci yarısı için geçerli olan güncellenmiş döviz kuru üzerinden hesap edilen araç geçiş ücreti üzerinden ödenmesinin projenin finansman dengelerinin korunabilmesi için gerekli ve yerinde bir tercih olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, araç geçiş garantisi ödemelerinin izleyen yılın ilk üç ayı içerisinde yapılacağı Uygulama Sözleşmesinin yukarıda yer verilen hükmüyle ihale öncesinde açık bir biçimde belirlenmiş olduğundan, talep garantisi ödeme zamanı dolayısıyla projenin finansman dengesinin bozulduğu savı makul bulunmamıştır. Bu şekilde bir gerekçeye dayanılarak yıl boyunca gerçekleşen araç geçişleri için yapılan talep garantisi ödemesi hesabının yalnızca yılın ikinci yarısında uygulanan araç geçiş ücreti kullanılarak yapılmasının, Uygulama Sözleşmesi'nin talep garantisi ödemesini düzenleyen ve yukarıda yer verilen 22'nci maddesinin üçüncü fıkrası hükmüne uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, kamu idaresi cevabının devamında, izleyen yıl sözleşme uygulamalarından itibaren geçerli olmak üzere bulgu konusu hususun hakkaniyet ölçüleri

çerçevesinde yeniden değerlendirilebileceği ve Uygulama Sözleşmesi'ndeki söz konusu belirsizliğin, sözleşme taraflarının hak ve menfaatlerini dengeli bir biçimde gözeten bir anlayış çerçevesinde sözleşmenin tüm taraflarınca kabul edilebilir bir çözümü sonuç verecek bir biçimde giderilmesine yönelik bir müzakere ve düzenleme arayışına girileceği ayrıca ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, Uygulama Sözleşmesi bir bütündür ve Uygulama Sözleşmesi'nin tüm hükümlerinin, özellikle de araç geçiş ücretinin tespiti, garanti ödemesi hesabı gibi esaslı unsurlarının uyum içerisinde düzenlenmiş olması ve açık ve net olarak uygulanabilir olması beklenmektedir. Uygulama Sözleşmesi hükümlerinin açık ve uygulanabilir olmadığı durumlarda ise, Uygulama Sözleşmesi imzalandıktan sonra Uygulama Sözleşmesi'nin eki niteliğindeki sözleşmeler akdedilirken bahse konu ek sözleşmelerin Uygulama Sözleşmesi'ne aykırı hükümler içermemesi ve söz konusu ek sözleşme düzenlemeleriyle de Uygulama Sözleşmesiyle İdareye tanınan hak ve menfaatlerin korunmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Avrasya Tüneli Projesi Uygulama Sözleşmesi'nde Uygulama Yılı Geçiş Ücretinin Tespitine İlişkin Formülde Yer Alan Endeks Tanımının Uygulanabilir Olmaması ve Güncel Geçiş Ücretlerinin Hesaplanmasında Döviz Kurunun Hatalı Belirlenmesi

Yap-İşlet-Devret modeli ile gerçekleştirilen İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) Projesi'nde ilk işletme yılını takip eden her bir işletme yılında geçerli olacak araç geçiş ücretlerinin hesaplanmasına esas formülde yer alan yıllık ücret artışının güncellenmesinde kullanılacak katsayının belirlenmesinde esas alınan endeks tanımlarının uygulanabilir olmadığı ve yıllık geçiş ücretleri hesap edilirken kullanılan döviz kurunun bahse konu formülde yer verilen tanımına uygun olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

Avrasya Tüneli Projesi'nde ilk işletme yılını takip eden işletme yıllarında geçerli olacak geçiş ücretleri, İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi Proje, Yapım, İşletme ve Devri İşine Ait Uygulama Sözleşmesi'nin "Geçiş Tarifelerinin Belirlenmesi" başlıklı 21'inci maddesinde yer verilen formüle göre hesap edilmektedir. Anılan Sözleşme'nin hükümleri uyarınca; geçiş ücretleri, ilk işletme yılında yabancı para cinsinden (USD) belirlenmiş olup, takip eden işletme yılları için her yıl madde metninde belirtilen formüle göre güncellenmektedir.

Uygulama Sözleşmesi'nin 21.5'inci maddesinde, her bir işletme yılı için geçerli olacak geçiş ücretlerinin, " $TTL_y = BT \times (CPI_y / CPI_0) \times TLER_y$ " formülüne göre hesap edileceği belirtilmiştir.

Söz konusu formülde yer verilen değişkenlerin anılan madde metninde yapılmış tanımlarının;

"Y = İşletme yılını,

CPI_0 = 2008 yılında Amerika Birleşik Devletleri 1 (bir) Ocak tarihli tüm Kentsel Yerler Tüketici Fiyatları Endeks sayıları CPI (CPI-U)'ni,

CPI_y = "y" yılının 1 Ocak tarihindeki Amerika Birleşik Devletleri tüm Kentsel Yerler Tüketici Fiyatları Endeks sayıları CPI (CPI-U)'ni ("y" yılında böyle bir endeksin henüz yayınlanmamış olması durumunda bir önceki yılın endeksi "y" yılının endeksi yayınlanıncaya kadar kullanılacaktır),

BT = İdare tarafından İşletme Dönemi'nin başladığı yıl için dolar bazında belirlenen başlangıç otomobil geçiş ücretini (4.0 US\$/tek yön, 8.0 US\$/çift yön),

TTL_y = İşletme yılının Şubat ayının 1 (bir)inci gününden itibaren 1(bir) yıl süre ile uygulanacak araç geçiş ücretini,

$TLER_y$ = İşletme yılının Ocak ayının 2 (iki)inci günü için Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından yayınlanan US\$ (Amerikan Doları) için döviz alış kurunu (işletme yılında Ocak ayının 2 (iki)inci gününün tatil gününe rastlaması durumunda bir önceki ayın en son çalışma gününün kuru esas alınacaktır),"

İfade ettiği belirtilmiştir.

Avrasya Tüneli Projesi Uygulama Sözleşmesi'nin uygulanmasında konuya ilişkin olarak yapılan tespitler aşağıda yer almaktadır;

a) Uygulama Yılı Geçiş Ücretinin Tespitine İlişkin Formülde Yer Verilen Endeks Tanımının Uygulanabilir Olmaması;

Yukarıda yer verilen Uygulama Sözleşmesi hükmünden anlaşılacağı üzere, her bir işletme yılı için araç geçiş ücretleri hesap edilirken kullanılacak endeks katsayılarına ilişkin yapılan tanımlarda, söz konusu endekslerin belirli bir tarihte (ilgili işletme yılının 1 Ocak

tarihinde) geçerli endeks sayılarını ifade ettiği belirtilmiştir. Halbuki, söz konusu fiyat endeksleri belirli bir tarih veya gün için değil aylık olarak yayınlanmaktadır. Endeks değerleri, fiyatlar genel seviyesindeki aylık değişimi göstermek üzere yetkili kuruluş tarafından söz konusu endeks için belirlenen kurallar çerçevesinde her ay için hesap edilmekte ve izleyen ay içerisinde yayınlanmaktadır.

Bu itibarla, araç geçiş ücreti hesap edilirken kullanılacak fiyat endekslerinin belirli bir güne atıf yapılarak tanımlanmış olması teknik olarak doğru olmamakla birlikte uygulanabilir de değildir. Diğer bir ifadeyle, Uygulama Sözleşmesi'nin mevcut haliyle, ilk işletme yılını müteakip işletme dönemlerinde araç geçiş ücretlerinin hesaplanmasına dair formül kullanılarak güncel araç geçiş ücretlerinin hesaplanabilmesi mümkün değildir.

Bu nedenle, söz konusu endeks tanımlamalarının İdare ile Görevli Şirket arasında imzalanan ve Uygulama Sözleşmesi'nin eki mahiyetindeki İşletme Protokolü'nde ayrıca düzenlenmesine ihtiyaç duyulmuştur.

Adı geçen Protokol'ün "2.6 Müteakip Ücret Hesaplama Yılları İçin Geçiş Ücreti" başlıklı maddesinin 2.6.2 alt başlığında, "temel ve güncel endeks" tanımlamaları;

"Uygulama Sözleşmesi madde 21.5'de belirtilen formül açısından, (i) 2008 yılı 1 Ocak tarihli "CPI_o değişkeni, 2008 yılı Ocak ayı içerisinde 2007 yılı için yayınlanan 207,342'ye eşit olan, CPI (CPI-U) olacaktır ve (ii) "CPI_y" değişkeni ise, (her yıl Ocak ayı içerisinde yayınlanan) ilgili Ücret Hesaplama Yılı'nın başlayacağı yıldan bir önceki takvim yılına ait Amerika Birleşik Devletleri Tüm Kentsel Yerler Tüketici Fiyat Endeksi, CPI (CPI-U), değerlerinin yıllık ortalamasını temsil etmektedir ("Güncel CPI"); şu kadar ki, ilgili Ücret Hesaplama Yılı'nın başlamasından önce Güncel CPI'nin yayınlanmaması durumunda, Güncel CPI yayınlanana kadar bir önceki takvim yılında yayınlanan en son CPI (CPI-U) endeksi kullanılacaktır"

Şeklinde yapılmıştır.

Uygulamada da yıllık geçiş ücretleri İşletme Protokolü'nün bu maddesinde yer verilen endeks tanımlamaları kapsamında, bir önceki yıl ortalama endeks değerleri temel ve güncel endeks olarak esas alınmak suretiyle hesaplanmaktadır.

Halbuki, her işletme dönemi için yapılacak söz konusu güncel geçiş ücreti hesaplamasının, bir önceki yıl ortalama endeks değerleri esas alınarak değil, bir önceki yıl

Aralık ayı endeks değerleri esas alınarak yapılması da mümkündür. Öyle ki; Uygulama Sözleşmesi'nde geçen “1 (bir) Ocak tarihli endeks sayıları” ifadesinden bu tarihe en yakın endeks hesap dönemi olması gerektiği söylenebilir. Bu endeks hesap dönemi de bir önceki yıl Aralık ayına ait endeks değeri olacaktır. Bu anlamda, söz konusu hesaplamalarda, güncel geçiş ücreti tespit edilecek işletme yılından bir önceki yıla ait Aralık ayı endeks değerlerinin esas alınması teknik olarak mümkün ve geçerli başka bir tercih olabilecektir.

Söz konusu dönem için KDV dâhil araç geçiş ücretleri, İşletme Protokolü'nün yukarıda yer verilen hükmü doğrultusunda, temel ve güncel endeks değerleri bir önceki yıl ortalama endeks değerleri alınarak otomobiller için yılın ilk ve ikinci yarıları için sırasıyla 36,40 TL ve 41,80 TL olarak hesap edilmiştir.

Ancak, Uygulama Sözleşmesi'nin 22.5'inci maddesi hükümleri uyarınca, 2020 yılının ikinci yarısında İdarenin isteği doğrultusunda araç geçiş ücretleri indirimli olarak uygulanmıştır. Bu kapsamda 2020 yılı boyunca otomobiller için araç geçiş ücreti (KDV dâhil) 36,40 TL olarak uygulanmaya devam edilmiştir.

Uygulama Sözleşmesi'nde güncel geçiş ücretleri hesaplanırken kullanılacak endekslerin bir önceki yıl Aralık ayı endeks değerleri olarak yorumlanması halinde, otomobil sınıfındaki araçlar için 2020 yılında uygulanacak geçiş ücretlerinin KDV dâhil yılın ilk yarısı için 36,20 TL, ikinci yarısı için ise 41,50 TL olarak hesap edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen rakamlar; 2020 işletme yılı için güncel araç geçiş ücretleri hesap edilirken temel ve güncel endeks değerleri bir önceki yıl ortalama endeks değerleri yerine, bir önceki yıl Aralık ayı endeks değerleri esas alınarak yapılmış olması durumunda, 01.02.2020-30.06.2020 tarihleri arası dönem için araç sahiplerinin (otomobil sınıfı) tünelden 20 kuruş daha az ödeme yaparak geçiş yapabileceklerini göstermektedir.

Ayrıca, bu hesap şeklinin benimsenmiş olması halinde, İdare tarafından Görevli Şirkete 2020 yılı için 3.447.299,11 TL daha az garanti ödemesi yapılacak olmasının yanında, yukarıda belirtilen indirimli geçiş ücreti uygulaması nedeniyle İdare tarafından Görevli Şirkete 01.07.2020-31.12.2020 tarihleri arası dönem için 1.858.154,50 TL daha az bedel farkı ödemesi yapılacaktır.

Yapılan açıklamaların ötesinde, iş artışlarıyla birlikte 1,245 milyar USD yatırım maliyeti olan ve 25 yıl 11 ay 9 günlük bir işletme döneminin öngörüldüğü bu şekilde büyük ve önemli bir projede, sözleşmenin esaslı unsurlarından olan ve isteklilerin proje süresince elde

edeceği toplam geliri belirlemesi sebebiyle ihale aşamasında işletme süresi olarak sunulan teklifleri doğrudan etkileyen araç geçiş ücretlerinin tespitine esas formülün ve buna ilişkin endekslerin, başkaca bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaksızın, yoruma açık olmayan, anlaşılır ve uygulanabilir bir şekilde, net ve açık olarak Uygulama Sözleşmesi'nde tanımlanmış olması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, CPI (CPI-U) endeks değerinin gün bazında değil aylık olarak belirlenen ve yayınlanan bir veri olduğu; ancak, endeks tanımında yer verilen "sayılar" ibaresine atıfta bulunularak bu tanımda ifade edilmek istenilen hususun tek bir aya ilişkin endeks değeri değil de yıl içerisinde aylık olarak yayınlanan endeks değerlerinin bütünü ifade etmek üzere kullanıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, Uygulama Sözleşmesi'nde yer verilen endeks tanımlarının bu şekilde farklı yorumlara imkân verecek biçimde yapılmamış olması gerekmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, finansal açıdan büyük ve önemli olan bir projede sözleşmenin esaslı unsurlarından olan güncel araç geçiş ücretlerinin tespitine ilişkin formülün bu türden belirsizlikler taşımaksızın yapılmış olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabının devamında ise, bulguda yer verilen sayısal sonuçların hatalı olduğu ifade edilmiştir. Söz konusu rakamların kontrol edilmesi neticesinde, İdare cevabında yer verilen rakamların sadece 2020 işletme yılına ilişkin değerlerde düzeltme yapılması halinde ulaşılan rakamlar olduğu, ancak bulguda yer verilen rakamların ilk işletme yılından itibaren bir önceki işletme yılının Aralık ayında geçerli endeks değerleri kullanılarak yapılan kümülatif hesaplama sonucunda ulaşılan farklı rakamlar olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç itibarıyla, Uygulama Sözleşmesi'nde yer verilen endeks tanımlarının açık bir biçimde yapılmış olması gerekmektedir.

b) Güncel Geçiş Ücretlerinin Hesaplanmasında Hangi Tarihli Döviz Kurunun Kullanılacağı Hatalı Belirlenmesi

Her bir işletme yılı başında hesaplanarak İdarenin onayı ile uygulamaya konulan güncel araç geçiş ücretlerinin belirlenmesinde kullanılan döviz kurlarının, Uygulama Sözleşmesi'nin yukarıda yer verilen 21.5'inci maddesindeki tanımlamaya uygun olarak alınmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu formülde, belirli bir işletme dönemi için güncel araç geçiş ücretlerinin belirlenmesinde, ilgili işletme yılının Ocak ayının “2’nci günü için” TCMB tarafından yayınlanan ABD doları döviz alış kurlarının kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

TCMB tarafından resmi tatil, hafta sonu ve yarım iş günü çalışılan günler dışında gösterge niteliğindeki kurlar tespit edilerek aynı gün saat 15:30 itibarıyla Bankanın resmi web sitesinde ve izleyen gün de Resmi Gazete’de yayınlanmaktadır. Banka tarafından belirlenerek yayınlanan gösterge niteliğindeki bu kurlar bir sonraki gün gerçekleştirilecek resmi mahiyet arz eden iş ve işlemlerde kullanılmaktadır.

Bu nedenle, sözleşme metninde geçen ‘2 Ocak günü için yayınlanan’ ifadesinden 2 Ocak’tan bir önceki iş günü içerisinde yayınlanan gösterge niteliğindeki kurların anlaşılması gerekmektedir.

Ancak, Avrasya Tüneli projesi geçiş tarifeleri belirlenirken ilgili işletme yılının “2 Ocak gününde yayınlanan” kurların kullanıldığı görülmüştür. Oysa, TCMB tarafından 2 Ocak tarihinde yayınlanan döviz kurları 3 Ocak tarihli işlemlerde kullanılmaktadır. Dolayısıyla, 2 Ocak günündeki resmi iş ve işlemlerde kullanılması gereken kurun 2 Ocak’tan bir önceki iş gününde, yani bir önceki yılın Aralık ayının 31’inci gününün resmi tatil veya hafta sonuna rastlamaması halinde, 31 Aralık tarihinde TCMB tarafından yayınlanan kur olması gerektiği düşünülmektedir.

Avrasya Tüneli Projesi’nin ilk işletme yılı olan 2017 yılına ilişkin geçiş ücretleri belirlenirken, 02.01.2017 tarihinin tatil günü olmamasına rağmen, yukarıda belirtildiği şekilde, 02.01.2017 tarihinden bir önceki resmi iş günü olan 30.12.2016 tarihinde (31.12.2016 tarihinin Pazar gününe denk gelmesi nedeniyle) TCMB tarafından yayınlanan gösterge niteliğindeki kurların geçiş ücreti hesaplamalarına esas alınmasına rağmen, takip eden işletme yıllarında bu uygulama terk edilmiş ve 2 Ocak gününde TCMB tarafından yayınlanan kurlar esas alınmaya başlanmıştır.

Söz konusu uygulama değişikliğinin hatalı olduğu ve Uygulama Sözleşmesi’nin yukarıda yer verilen hükmü ile bağdaşmadığı değerlendirilmektedir.

Uygulama Sözleşmesi hükmüne uygun biçimde ilk işletme yılındaki uygulama aynen devam ettirilmiş olsaydı 2020 işletme yılında otomobil sınıfı araçlar için hesaplanacak KDV dâhil geçiş ücreti yılın ilk ve ikinci yarılarında sırasıyla 31,90 TL ve 41,90 TL olacaktı. Ne var ki, yukarıda da ifade edildiği üzere, 2020 yılı işletme dönemi için otomobil geçiş ücretleri

sırasıyla 36,40 TL ve 41,80 TL olarak hesap edilmiş ve İdarenin isteği doğrultusunda yılın ilk yarısı için hesaplanan 36,40 TL'lik geçiş ücreti yılın ikinci yarısında da uygulanmaya devam edilmiştir.

Güncel geçiş ücretleri hesap edilirken Uygulama Sözleşmesi'nin döviz kurlarına ilişkin hükmünün hatalı yorumlanması sonucu 01.02.2020-30.06.2020 tarihleri arası dönemde tüneli kullanan otomobil sınıfındaki araçlardan Görevli Şirket tarafından her bir geçiş için KDV dâhil 4,50 TL (minibüs sınıfı araçlar için 6,80 TL) fazla tahsilat yapılması sonucunu doğurmuştur.

2020 yılının belirtilen beş aylık işletme döneminde taraflarca mutabık kalınan ödemeli geçiş yapan otomobil sayısının 2.873.737 adet ve minibüs sınıfı araç sayısının ise 186.674 adet olduğu dikkate alındığında, güncel geçiş ücretleri hesap edilirken döviz kurunun hatalı alınması neticesinde belirtilen dönem için tünelden ücretli geçiş yapan araçlardan KDV hariç toplam 13.130.792,12 TL fazla tahsilat yapılmasına sebebiyet verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, belirli bir gün içerisinde gerçekleştirilecek resmi iş ve işlemlerde kullanılacak döviz kurunun önceki iş günü TCMB tarafından yayınlanan döviz kuru olması gerektiği yönünde herhangi bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir.

Cevapta ayrıca, döviz kurundaki değişim ve dalgalanmaların önceden öngörülebilir olmaması nedeniyle 2 Ocak günü yayınlanan döviz kuru yerine bir önceki yılın 31 Aralık günü yayınlanan kurun kullanılmasının her zaman daha düşük geçiş ücreti ve dolayısıyla daha az garanti ödemesini gerektirmeyeceği ifade edilmiştir.

Her ne kadar, kamu idaresi cevabında da ifade edildiği üzere, bulgu konusu tespiti ilişkin TCMB veya başkaca bir düzenleyici kuruluş tarafından yayınlanmış bir mevzuat düzenlemesi bulunmuyor olsa da, bu hususta yerleşmiş ve genel kabul gören uygulama şeklinin bulguda ifade edildiği şekliyle olduğu açıktır.

Kaldı ki, İdare uygulamasının da Avrasya Tüneli Projesi haricindeki diğer sözleşmelerde bulguda belirtildiği şekilde olduğu bilinmektedir. Örneğin, İdarenin yine yabancı para cinsinden düzenlenmiş şehir içi metro yapım işi sözleşmeleri kapsamında yabancı para cinsinden düzenlediği hakedişlerin Türk Lirası karşılıklarının hesap edilmesinde, hakedişlerin onaylandığı tarihten bir önceki iş gününde TCMB tarafından belirlenen gösterge niteliğindeki kurlar kullanılmaktadır.

Ayrıca, yine bulguda ifade edildiği üzere, Avrasya Tüneli Projesi Uygulama Sözleşmesi kapsamında tesisin işletmeye alındığı ilk yıl olan 2017 yılı için güncel araç geçiş ücreti hesap edilirken İdare tarafından TCMB'ce 30.12.2016 (31.12.2016'nın hafta sonu tatil günü olan Cumartesi gününe denk gelmesi nedeniyle) günü saat 15:30'da belirlenen gösterge niteliğindeki döviz kuru kullanılmıştır. Belirtilen nedenlerle İdarenin açıklamaları kabul edilebilir görülmemiştir.

Sonuç itibarıyla; ileri bir yapım teknolojisi ve yüksek bir yatırım maliyeti gerektiren, işletme dönemi oldukça uzun olan, kendine has özel bir finansman şekline sahip, en yeni ulaşım teknolojileri kullanılarak işletilen ve hizmet sunduğu nüfus itibarıyla önemli olan söz konusu projenin Uygulama Sözleşmesi'nin en önemli iki unsurundan biri olan güncel geçiş ücretlerinin tespitine ilişkin hükmünün herhangi bir belirsizlik içermeyecek biçimde düzenlenmiş olması gerekmektedir.

Bununla birlikte, belirtilen konulardaki Uygulama Sözleşmesi hükümlerinin Sözleşme'de belirtildiği şekliyle uygulanması, gerek tesisten yararlanan kullanıcıların haklarının korunması, gerekse de sözleşmesinde belirtilen geçiş garantisi ödemelerinin doğru bir biçimde hesap edilebilmesi için gereklidir.

BULGU 6: Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşi Kapsamında Yapılmasına Karar Verilen İlave İşlerin, Sözleşme Uyarınca İş Artışı Yapılmaksızın Pazarlık Usulüyle İhale Edilmesi

Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri Sözleşmesi kapsamında yapımı devam etmekte olan kent içi raylı sistem hattı yapımı işinde, proje değişiklikleri nedeniyle yaptırılmasına ihtiyaç duyulan ilave işlerin, söz konusu iş kapsamında herhangi bir iş artışına gidilmeksizin pazarlık usulüyle aynı yükleniciye ilk sözleşme fiyatlarına göre daha yüksek fiyatlardan ihale edilerek yaptırıldığı görülmüştür.

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

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

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

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

Denilmektedir.

Adı geçen yapım işine ilişkin 04.03.2015 tarihli Sözleşme'nin “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 27'nci maddesinde de, Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesine ilişkin hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 21'inci maddesinde de; Kanunda zikredilen düzenlemenin aynısına yer verilmiştir.

Yukarıda anılan ilgili mevzuat ve sözleşme hükümleri; birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilerek sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde, sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarının birlikte gerçekleşmesi halinde, sözleşme bedelinin %20'sine kadar hesaplanan oran dâhilinde iş artışı yapılarak ihtiyaç duyulan ilave işlerin sözleşme hükümleri çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılmasına imkân tanımaktadır.

Anılan düzenlemeler çerçevesinde, sözleşme bedeli 169.500.810,80 Avro olan Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri (Esas İş) Sözleşmesi kapsamında 33.900.162,16 Avro tutarındaki ilave işlerin Esas İş'e ait sözleşme fiyatlarıyla aynı yükleniciye yaptırılabilmesi mümkündür.

Ne var ki, Esas İş'e ait sözleşme hükümleri çerçevesinde iş artışı yapılmayarak söz konusu ilave işler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulüyle gerçekleştirilen “Sabiha Gökçen Metrosu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı İş” (İlave İş) ihalesi sonucunda Esas İş'in yüklenicisi

üzerine bırakılmış ve bu yüklenici ile söz konusu ilave işlerin yaptırılmasını kapsayan 379.910.374,28 TL bedelli ayrı bir sözleşme imzalanmıştır.

Bahse konu ilave işleri içeren 29.05.2020 tarihli Sözleşme'nin "İşin adı, yapılma yeri, niteliği, türü ve miktarı" başlıklı 3'üncü maddesinde, işin kapsamı;

"Fevzi Çakmak İstasyonu yaya bağlantı tünelleri, Fevzi Çakmak İstasyonu Bağlantı Tünelleri Giriş ve Çıkış Yapısı, Sabiha Gökçen Havalimanı terminal bağlantı kolu, Sabiha Gökçen Havalimanı eski terminal önü giriş ve çıkış yapısı ve Sabiha Gökçen Havalimanı Kuyruk Tüneli İnşaatı ile elektromekanik sistemlerinin temin, montaj ve işletmeye alma işleri"

Olarak belirlenmiştir.

Söz konusu "ilave işler"e ilişkin yapım işi ihalesinin ihale dokümanı belgeleri arasında yer alan yaklaşık maliyet ve birim fiyat teklif cetveli ile ihale eki kesin projeler incelendiğinde, ihalesi yapılan İlave İşler'in, "esas iş" kapsamındaki proje değişiklikleri sonucunda yapılmasına İdarece karar verilen ilave işlerden ibaret olduğu anlaşılmaktadır.

Anılan "ilave işler"e ilişkin yapım işi ihalesi sonucunda imzalanan sözleşme kapsamında yer alan ve ihale bedelinin önemli bir kısmını teşkil eden iş kalemlerinin birim fiyatları ile yukarıda belirtilen "esas iş" kapsamında yer alan aynı nitelikteki iş kalemlerinin birim fiyatlarına aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak yer verilmiştir:

Tablo 8: Esas İş Kapsamında Olup da İlave İş Kapsamında da Yer Verilen Aynı Nitelikteki İş Kalemlerinin Sözleşme Birim Fiyatlarının Karşılaştırılması

İş Kaleminin Adı	Birim (Br)	Esas İşe Ait Sözleşme Birim Fiyatı (TL/Br)*	İlave İşe Ait Sözleşme Birim Fiyatı (TL/Br)	Oransal Fiyat Artışı (%)	İş Kaleminin İlave İş Sözleşme Bedeli (TL)	İş Kaleminin Bedelinin İlave Sözleşme Bedeli İçindeki Ağırlığı (%)
Kazı Yapılması	m ³	57,04	75	31,48	1.562.172,00	0,41
Nervürlü Demir (BÇ IIIa) ve Düz Demir (BÇ I)	ton	3.941,55	17.138,00	334,8	12.065.117,72	3,18
Rendeli Düz ve Eğri Kalıp	m ²	517,19	572	10,6	3.059.225,88	0,81
Demirli C30 Beton İmalı ve Dökülmesi	m ³	540,01	754	39,63	4.947.220,20	1,3
L=4 m Kaya Bulonu	adet	296,63	850	186,56	3.744.250,00	0,99
L=6 m Kaya Bulonu	adet	365,08	2.450,00	571,09	276.850,00	0,07

125 mm Delik İçine 14 mm Kalınlığında BÇIIIa ile Zemin Çivisi Teşkili	m	0,76	560	73.528	7.079.520,00	1,86
125 mm Delik İçine 26 mm Kalınlığında BÇIIIa ile Zemin Çivisi Teşkili	m	0,76	575	75.500	17.595.000,00	4,63
Tünelde Su Yalıtımı	m ²	38,03	170	347,03	5.269.804,50	1,39
NATM Tünel Kazısı	m ³	665,51	1.432,00	115,17	83.435.766,40	21,96
Tünelde Püskürtme Beton	m ³	395,5	1.900,00	380,4	17.886.324,50	4,71
Çelik İksa	ton	57,04	29.500,00	51.615	10.627.375,00	2,8
Tünel İç Kaplama Kalıbı (radye- kemer, nişler, şaft)	m ²	30,42	333	994,56	8.110.781,10	2,13
Tünel Kaplama Betonu (radye, kemer, nişler) C 30	m ³	258,6	790	205,49	11.072.225,25	2,91
BÇIVb Tünel Donatısı	ton	2.023,14	7.270,00	259,34	6.070.159,20	1,6
Nervürlü Demir (BÇ IIIa) ve/veya Düz Demir (BÇ I)	ton	7.782,79	18.600,00	138,99	8.842.347,00	2,33
Umbrella Arch Yapılması	m	3,04	3.380,00	110.999	114.075.000,00	30,03
				TOPLAM	315.719.138,75	83,1

* Esas İş kapsamında yabancı para (Avro) cinsinden belirlenmiş birim fiyatların Türk Lirası karşılıkları, İlave İş'in ihale tarihi olan 12.05.2020 tarihinde Avro için geçerli olan TCMB döviz satış kuru kullanılarak hesap edilmiştir.

Yukarıda yer verilen tablodan da görüldüğü üzere, her iki yapım işi kapsamında olan iş kalemlerinin birim fiyatlarının karşılaştırılması sonucunda, ilave iş kapsamında aynı iş kalemlerine ilk sözleşmede oluşan fiyatlara göre daha yüksek fiyatlar ödenerek söz konusu ilave imalatların yaptırıldığı anlaşılmaktadır.

Tabloda yer verilen imalat kalemlerinden, tünel inşaatı iş grubu içerisinde yer alan iki temel iş kalemi olan "NATM Tünel Kazısı" ve "Umbrella Arch Yapılması" iş kalemlerinin, ilave işin sözleşme bedelinin %52'sini oluşturduğu ve bu iki iş kalemi kapsamında yapılan imalatlar için ilave iş kapsamında sırasıyla 2,15 kat ve 1.111 kat daha yüksek fiyatlardan ödemeler yapılmak durumunda kalındığı görülmektedir.

Özetle, bahse konu yapım işinin devamı sırasında yaptırılmasına karar verilen bazı ilave imalatların toplam bedelinin, esas sözleşme bedelinin %20'sini geçmemesi ve bahse konu ilave imalatlar dâhil esas proje içinde kalan tüm işlerin iş artışları dâhil 203.400.972,96 Avro tutarındaki toplam sözleşme bedeli kapsamında tamamlanabileceği anlaşılıyor olmasına rağmen, İdarece söz konusu ilave işler için ayrı bir ihale yapılması tercih edilmiştir.

Nihai olarak, ihale öncesinde ve ihale sürecinde bahse konu ilave işlerin asıl işten ayrı olarak ihale edilmesinin İdareyi ekonomik olarak külfete sokacağı belli olmasına karşın, İdarece gerçekleştirilen yeni ihale sonucunda oluşan ilk sözleşmeye göre yüksek fiyatlardan söz konusu ilave işlerin yaptırıldığı görülmüştür.

Halbuki, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanların sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlamaktan sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Bu doğrultuda, "esas iş" in yürütülmesi sırasında yaptırılmasına ihtiyaç duyulan ilave imalatların, işe ait sözleşme hükümleri çerçevesinde sözleşme eki birim fiyatlardan yaptırılması mümkün ve ilave işlerin ayrı bir ihaleyle yaptırılmasının İdareye ek mali külfet getireceği anlaşılmış olması nedeniyle söz konusu ilave işlerin Esas Sözleşme kapsamında iş artışına gidilmek suretiyle yaptırılması daha ekonomik iken, söz konusu ilave işler için pazarlık usulüyle ayrı bir ihale yapılarak aynı nitelikteki iş kalemleri için oluşan daha yüksek birim fiyatlardan bahse konu ilave işlerin aynı yükleniciye yaptırılmasının, 5018 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması gerektiği yönündeki ilke ile bağdaşmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, esas iş kapsamında diğer İdarelerden gelen talepler ve bazı teknik gereklilikler nedeniyle ihale eki projelerde öngörülenler dışında projede önemli boyutta değişiklikler ve ilave imalatlar yapılması gerektiği ve söz konusu değişikliklerin projeye getirdiği ilave maliyetlerin ilk sözleşme bedelinin %40'ından da fazla olması ve söz konusu metro bağlantı hattının bir an önce hizmete alınabilmesi adına ilk işte iş artışına gidilmeksizin aynı proje kapsamındaki bahse konu ilave imalatlar için ayrı bir ihale yapılması ihtiyacının ortaya çıktığı belirtilmiştir.

Ancak, bulgu konusu metro yapım işi kapsamında düzenlenen 28.02.2021 tarihli ve 30 numaralı hakediş ve eklerinde yer alan tutarlar ile kamu idaresi cevabında yer verilen tutarların

örtüşmediği yapılan incelemeden anlaşıldığından, cevapta ileri sürülen hususların bu anlamda kabul edilebilir olmadığı sonucuna varılmıştır.

Bununla birlikte, söz konusu ilave imalatlar nedeniyle ilk sözleşme kapsamında yapılmasına ihtiyaç duyulan iş artışı bedeli hesap edilirken ilave iş kapsamına alınan imalatların bedelinin esas işe ait sözleşme kapsamındaki fiyatlardan değil de ilave işe ilişkin sözleşmenin fiyatlarından hesap edildiği görülmüştür. Ancak, İdare cevabında belirtilen bu hesap hatalıdır. Çünkü, ilave işler için iş artışı hesap edilirken ilk sözleşmede yer alan fiyatların kullanılması mevzuatın öngördüğü bir zorunluluktur. Bu itibarla, İdare cevabının kabulü mümkün görülmemiştir.

Sonuç itibarıyla; kamu idareleri yönetimi altında yürüyen işlerin, söz konusu işlerin gördürülmesine dayanak sözleşmelerin ve ilgili diğer mevzuatın idarelere tanımış olduğu yetkiler çerçevesinde kamu kaynağının en ekonomik şekilde kullanılarak yürütülmesinin sağlanması İdare görevlilerinin sorumluluğunda olduğundan, İdare görevlilerinin bu sorumluluğa uygun olarak tasarrufta bulunması gerekmektedir.

BULGU 7: “Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşi” Sözleşmesi Kapsamında Yapılan Bazı İşlerin “Sabiha Gökçen Metrosu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı” İhalesi Kapsamına Dâhil Edilmesi

“Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri” sözleşmesi kapsamında birim fiyatı set fiyat olarak belirlenmiş “Ölçümler ve Değerlendirmeler” iş kaleminin birim fiyat tarifinde yer alan özel hüküm nedeniyle iş kaleminin fiyatının işteki artışları da içermesine ve elektromekanik işler kapsamında hatboyunca yapılacak işleri içeren iş kalemlerinin birim fiyatlarına kuyruk tüneli elektromekanik imatları da dâhil olmasına karşın; aynı projenin devamı olan “Sabiha Gökçen Metrosu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı İş” ihalesi kapsamına jeoteknik ölçümler ve değerlendirmeler için “Ölçüm ve Değerlendirmeler” iş kalemi ile kuyruk tüneli elektromekanik işlerinin ayrıca dâhil edilmiş olduğu tespit edilmiştir.

Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri ihalesi 04.12.2014 tarihinde gerçekleştirilmiş ve işin yapımına 04.03.2015 tarihinde imzalanan sözleşme kapsamında başlanılmıştır.

Söz konusu sözleşmenin kapsamı, sözleşmenin “İşin adı, yapılma yeri, niteliği, türü ve miktarı” başlıklı 3’üncü maddesinde; “*Sabiha Gökçen Havalimanı Metro Bağlantısı hattı, Kartal –Kaynarca Raylı Sistem Hattı ’nu Sabiha Gökçen Havalimanı ’na bağlayan yaklaşık 7,4 km uzunlukta çift hatlı ve üzerinde 4 adet yolcu istasyonu bulunan bir raylı toplu taşıma sistemidir*” şeklinde ifade edilmiştir.

Sözleşmenin, “Sözleşmenin türü ve bedeli” başlıklı 6’ncı maddesinde ise; “*Bu Sözleşme, birim fiyat sözleşme olup, ihale dokümanında yer alan ön ve kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak, İdarece hazırlanmış birim fiyat teklif cetvelinde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için yüklenici tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı olan 169.500.810,80 € (YüzAltmışDokuzMilyonBeşYüzBinSekizYüzOn Avro.Seksen Sent) bedel üzerinden akdedilmiştir*” denilmektedir.

Sözleşmenin anılan maddesi kapsamında, yüklenici ihale aşamasında işe ait teklifini sunarken, ihale dokümanı ekinde yer alan ön ve kesin projeler ile birim fiyat tariflerinde yer alan hükümler çerçevesinde teklifini oluşturmaktadır.

Yine sözleşmenin “Sözleşmenin ekleri” başlıklı 8’inci maddesinde yer alan; “*Sözleşme, ekindeki ihale dokümanı ve diğer belgelerle bir bütündür, İdareyi ve Yükleniciyi bağlar*” hükmüne istinaden, ihale eki birim fiyat tarifleri ve cetveli ile ön ve kesin projeler ihale dokümanı kapsamında yer alan belgelerdendir ve bu nedenle sözleşmenin taraflarını bağlayıcı niteliktedir.

İhale dokümanını oluşturan belgelerden Birim Fiyat Tarifleri’nin “2. GRUP (SET/ TAKIM) FİYATLAR” başlıklı maddesinde, fiyatları grup (set/takım) olarak belirlenen iş kalemlerine ilişkin fiyatların içeriklerine ve neleri kapsadıklarına ilişkin genel şartlara ve kurallara yer verilmiştir.

Adı geçen maddenin “2.1 İmalat ve Hizmet Kalemleri” başlıklı alt maddesinin ilk iki fıkrasında söz konusu genel şartlar;

“Kalemin kendinden beklenen fonksiyonları kusursuz ve noksansız olarak yerine getirecek şekilde tamamlanmasına kadarki her türlü masraf ve karı kapsamış olacaktır.

Teknik Şartnamelerde geçen tüm hususların, birim fiyat tariflerinde yer almasa dahi ilgili grup fiyatların kapsamına dâhil olduğu kabul edilecektir”

Şeklinde belirlenmiştir.

Yine Birim Fiyat Tarifleri'nin tünel inşaatı işleri arasında yer alan 126 poz numaralı “Ölçümler ve Değerlendirmeler” başlıklı iş kaleminin birim fiyat tarifi;

“Jeoteknik ölçümler ve değerlendirmelerin hat ve depo sahasında yapılacak, projede ve Teknik Şartname’de gösterilen tüm jeoteknik ölçümlerin belirlenen aralıklarla yapılması ve değerlendirilmesi için tüm enstrümanların temini (eğilme ölçerler hariç) belirli aralıklarla kalibrasyonu, malzeme, işçilik, ekipman, bilgisayar, hazır programlar, sonuçların dokümanite edilmesi, ölçü noktalarının emniyeti ve korunması, jeoteknik uzmanları ve diğer tüm işler dahil, Madde 2.1 şartlarında grup fiyatıdır.

Kısmi ödemeler, kazısı tamamlanmış tünel uzunlukları ile diğer kazı kübajlarının, toplam tünel uzunluğu ve toplam kazı kübajına oranı esas alınarak yapılır. Gece vardiyalarında ve resmi tatil günlerinde yapılacak ölçümlerle 3 ay’a kadar herhangi bir nedenle durdurulan inşaat faaliyetleri sırasındaki ölçümler için herhangi bir bedel ödenmez. Ölçüm faaliyetlerine başlanmamış ise hiçbir ödeme yapılmaz. İş’deki artış ve azalışlardan dolayı ilave ve kesinti yapılmaz. Ancak işin Yüklenici kusuru dışında 3 aydan daha fazla durdurulması ve bu süre içerisinde jeoteknik ölçümlere devam edilmesi halinde toplam bedele, durulan sürenin Tamamlama Süresi’ne oranı kadar ilave yapılır. Yüklenici ölçümler ve değerlendirmeleri, aylık raporlar şeklinde İdare ve Mühendis’e sunacaktır” şeklinde yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen tarifte de belirtildiği üzere, iş kalemi kapsamında yapılacak jeoteknik ölçümler ve değerlendirmeler tüm hatboyunca işin teknik şartnamesinde belirtildiği şekilde yapılacak her türlü ölçüm ve değerlendirmeyi kapsamaktadır. Ayrıca, işteki artışlar dolayısıyla yükleniciye herhangi bir ilave ödeme yapılmayacağı da verilen birim fiyat tarifinde açıkça belirtilmiştir.

Sabiha Gökçen Raylı Sistem bağlantısı yapım işi sözleşmesi kapsamında 31.10.2018 tarihinde düzenlenen 10. Hakediş ile “Ölçüm ve Değerlendirmeler” iş kalemi kapsamındaki işler yapılarak teklif bedeli olan 2.250.000,00 Avronun tamamı yükleniciye ödenmiştir.

Söz konusu metro hattı yapım işine ait sözleşmenin eklerinden olan Birim Fiyat Tarifleri’nde bahse konu iş kaleminin kapsamına giren jeoteknik ölçüm ve değerlendirmelerde bir iş artışı gerçekleşmiş olsa bile söz konusu ilave işler için yükleniciye ayrıca bir bedel ödenmeyeceği açıkça ifade edilmiş olmasına rağmen, aynı projenin devamı olan ve 12.05.2020 tarihinde 2020/192934 İKN ile gerçekleştirilen “Sabiha Gökçen Metrosu Yaya Bağlantı

Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı İşi” ihalesi kapsamına söz konusu iş kaleminin de dahil edildiği ve belirtilen iş kaleminin birim fiyatının 3.500.000,00 TL olarak belirlendiği görülmektedir.

Bununla birlikte, kuyruk tüneline ilişkin elektromekanik işlerin de Sabiha Gökçen Raylı Sistem bağlantısı işine ait esas sözleşme kapsamında olmasına karşın, “Sabiha Gökçen Metroyu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı İşi” ihalesi kapsamına alındığı görülmüştür.

Sabiha Gökçen Raylı Sistem bağlantı hattının başlangıç ve bitiş noktaları, işe ait ihale dokümanları arasında yer alan güzergah projelerinden görülmektedir. Söz konusu projelerde, anılan iş kapsamında yapılması öngörülen her iki hattın da Sabiha Gökçen İstasyon yapısından itibaren 380’er metre uzunluğunda iki ayrı kuyruk tüneli ile sonlandığı anlaşılmaktadır.

Bahse konu raylı sistem bağlantısının hatboyuna söz konusu kuyruk tünellerinin dâhil olduğu, ilk sözleşmede yer alan 303 poz numaralı “Hatboyu ve İstasyon Sinyalizasyon Sistemi” başlıklı iş kaleminin birim fiyat tarifinde yer alan; “*SAW Raylı sistem Bağlantısı’nın tüm hatboyu (Kartal-Kaynarca hattı –SAW Bağlantısı Raylı Sistem hattı makası uç noktasından Sabiha Gökçen İstasyonu kuyruk tünellerinin sonuna kadar)*” ifadesiyle de açıkça belirtilmiştir.

Dolayısıyla, yukarıda belirtilen güzergah projeleri ve birim fiyat tarifelerinden, sağ ve sol hatta ayrı ayrı 380’er metre kuyruk tüneli imalatının işin ilk sözleşmesi kapsamında yer aldığı açıktır.

“Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri” sözleşmesi eki birim fiyat tarifleri ve teklif cetvelinde, anılan iş kapsamındaki elektromekanik işlerin birim fiyatlarının grup/takım/set olarak belirlendiği görülmektedir.

Sözleşme eki birim fiyat tariflerine göre, Sabiha Gökçen raylı sistem bağlantı hattı işi kapsamındaki elektromekanik işlere ait birim fiyat teklifleri, hatboyunca ilgili iş kalemi kapsamında yapılması gerekli tüm imalatları içermektedir. Diğer bir ifadeyle, söz konusu yapım işi birim fiyat sözleşme kapsamında yürütülüyor olsa da elektromekanik iş grubu kapsamındaki iş kalemleri toplulaştırılmış (paçal) nitelikteki iş kalemleridir. Bu nedenle, bu iş kalemlerinin birim fiyatları tüm hatboyunca belirtilen iş kalemleri kapsamında yapılacak her türlü işleri içermektedir.

Örnek olarak, “Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri” sözleşmesi kapsamında yer alan elektromekanik iş kalemlerinden 209.E poz numaralı “Hatboyu Kumanda, Kontrol ve AG Besleme ve Dağıtım Kabloları”, 210 poz numaralı “Havai İletken Ray Sistemi Temini ve Montajı”, 303.E poz numaralı “Hatboyu Sinyalizasyon Sistemi”, 609.E Hatboyu Yangınla Mücadele Sistemi, 613.E poz numaralı “İstasyonların Haricinde Tünellerde Drenaj Sistemi” başlıklı iş kalemlerinin tamamının birim fiyat tariflerinde belirtilen işlerin tüm hatboyunda yapılacağına yönelik ifadeler mevcuttur.

Buna karşın, İdare tarafından gerçekleştirilen “Sabiha Gökçen Metrosu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı İşİ” ihalesi kapsamına Sabiha Gökçen İstasyon yapısından itibaren 380’er metre her iki hatta kuyruk tüneli kısmına ait elektromekanik işlerin de dâhil edildiği, ihale dokümanını oluşturan belgelerden işe ait sözleşme tasarısı ve güzergah projeleri ile birim fiyat tarifleri ve teklif cetvelinden anlaşılmaktadır.

Söz konusu ilave işe ait sözleşmenin kapsamı, sözleşmenin “İşin adı, yapılma yeri, niteliği, türü ve miktarı” başlıklı 3’üncü maddesinde; “*Fevzi Çakmak İstasyonu Yaya Bağlantı Tünelleri, Fevzi Çakmak İstasyonu Bağlantı Tünelleri Giriş ve Çıkış Yapısı, Sabiha Gökçen Havalimanı Terminal Bağlantı Kolu, Sabiha Gökçen Havalimanı Eski Terminal Önü Giriş ve Çıkış Yapısı ve Sabiha Gökçen Havalimanı Kuyruk Tüneli İnşaatı ile elektromekanik sistemlerinin temin, montaj ve işletmeye alma işleri*” olarak belirlenmiştir.

Sözleşmenin anılan maddesine uygun biçimde işe ait birim fiyat tariflerinin “204 Kuyruk Tünelleri Elektromekanik İşleri” başlıklı iş grubuna dâhil iş kalemlerine ilişkin genel tarif; “*Teknik Şartnameye ve onaylı uygulama projelerine uygun şekilde Sabiha Gökçen istasyonundan itibaren yapılacak olan kuyruk tüneline tesis edilmesi gerekli aşağıda belirtilen elektromekanik alt sistemlerin mevcut hat ile entegre şekilde çalışması için tüm malzemelerin temini, montajı ve devreye alması dahil her türlü iş için grup fiyatıdır.*”

Bu işlerin yapılabilmesi için mevcut tünelde ve Sabiha Gökçen İstasyonundaki mevcut imalatta yapılması gereken revizyon, ekleme-çıkarma, sökme-takma, yer değişikliği veya gerekli yazılım değişiklikleri bu kapsamda yapılacak olup bu işler için ilave bir bedel talep edilmeyecektir.

Kuyruk tünelleri Elektromekanik İşleri kapsamında yapılacak işler Sabiha Gökçen İstasyonundan itibaren Sağ ve Sol hat için 380m lik kısım ile ara bağlantı tünellerini kapsamaktadır” şeklinde yapılmıştır.

Hem yukarıda yer verilen iş grubuna ait genel birim fiyat tarifinden, hem de bu iş grubuna giren her bir iş kalemi için birim fiyat tariflerinin her birinde ayrı ayrı yer alan; “*Sabiha Gökçen kuyruk tünellerinde Sağ ve sol hatta 380 m’lik kısımda*” ifadesinden sağ ve sol hatta ayrı ayrı olmak üzere 380’er metre uzunluğunda yapılması öngörülen kuyruk tüneli kesiminde yapılacak her türlü elektromekanik işlerin belirtilen ilave iş kapsamına alınmış olduğu anlaşılmaktadır.

Anılan ilave işe ait sözleşme eki Birim Fiyat Teklif Cetveli’nin “2.4 Kuyruk Tüneli Elektromekanik İşleri” başlığı altında yer verilen iş kalemlerinin toplam bedeli ise, 2.984.320,00 TL olarak belirlenmiştir.

Bu itibarla, Sabiha Gökçen raylı sistem bağlantı hattı işi kapsamındaki “Ölçümler ve Değerlendirmeler” iş kaleminin ‘set fiyat’ olarak belirlenen birim fiyatı işteki artışları da içerdiğinden ve anılan iş kapsamındaki hatboyuna kuyruk tünelleri de dâhil olduğundan, “Ölçümler ve Değerlendirmeler” iş kalemi ile kuyruk tüneli kısmına ilişkin elektromekanik işlerin başka bir ihale kapsamına alınmış olmasının mükerrerliğe sebebiyet verdiği ve ilave iş kapsamında tekraren yer verilen bu iş kalemlerine ilişkin ödemelerin yapılması halinde mükerrer ödemeye sebebiyet verileceği hususunun İdare tarafından ilave iş kapsamında hakedişler düzenlenirken ve ödemeler yapılırken göz önünde bulundurulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, işin yapımı sırasında yapılan proje değişiklikleri nedeniyle istasyon yapılarının yerleşim planında ve toplam istasyon m² alanında ve toplam tünel güzergah uzunluğunda değişiklikler (uzama, kısalma, artış vb.) olmasından ve yüklenici teklifinin ihale eki projelerde yer alan metrajlar üzerinden verilmiş olması nedeniyle bu değişikliklerle uyumlu olacak şekilde ilgili set/takım/grup fiyatlarında değişikliklere gidildiği belirtilerek yapılan işlemlerin doğru olduğu ve herhangi bir kamu zararına sebebiyet verilmediği ifade edilmiştir.

Halbuki, ihale dokümanı kapsamında yer alan belgelerden olan birim fiyat tarifleri uyarınca set/takım/grup fiyat şeklinde teklif birim fiyatı alınan iş kalemleri için yükleniciye yapılacak ödemeler, söz konusu iş kalemlerinin kapsamında meydana gelecek artış veya

azalışlardan söz konusu iş kalemlerinin birim fiyat tanımları gereği etkilenmemekte olduğundan yükleniciye ödenmesi gereken bedellerin değişmemesi gerekmektedir.

Örneğin, bulgu konusu "Ölçüm ve Değerlendirmeler" iş kaleminin yukarıda yer verilen birim fiyat tarifinde bu durum "*İş'deki artış ve azalışlardan dolayı ilave ve kesinti yapılmaz.*" ifadesi ile açık bir biçimde ortaya konulmuştur.

Yine, benzer biçimde, elektromekanik iş kalemleri için de Sabiha Gökçen raylı sistem bağlantı hattı işi kapsamındaki elektromekanik işlere ait birim fiyat teklifleri, hatboyunca ilgili iş kalemi kapsamında yapılması gerekli tüm imalatları içereceği söz konusu iş kalemlerine ilişkin birim fiyat tariflerinde açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle, Sabiha Gökçen raylı sistem bağlantı hattı yapım işi kapsamına 380'er metre uzunluğunda kuyruk tünellerinin de dahil olduğu göz önüne alındığında, kamu idaresi cevabında belirtildiği üzere esas iş kapsamında belirtilen iş kalemlerine ilişkin birim fiyatlarda gerekli uyarlamaların yapıldığı savunması yerinde bulunmamıştır.

Kaldı ki; Sabiha Gökçen raylı sistem bağlantı hattı yapım işine ilişkin 2020 yılı sonu itibarıyla düzenlenen hakedişlerde kamu idaresi cevabında belirtildiği şekilde bir uyarlamaya gidildiği görülmemiştir. Örneğin, bulgu konusu iş kalemlerinden "Ölçüm ve Değerlendirmeler" iş kalemi için "Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri" sözleşmesi kapsamında 2.250.000 Avro tutarındaki iş kalemi bedelinin tamamının, herhangi bir kesinti yapılmaksızın yükleniciye ödendiği görülmüştür.

Bununla birlikte, kamu idaresi cevabında bulguya konu imalatlara ilişkin "Sabiha Gökçen Metrosu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı İş'i" kapsamında ödemelerin henüz yapılmadığı, adı geçen iş kapsamında yükleniciye bu iş kalemleri için ayrıca ödeme yapılması hususunun tekrar değerlendirileceği de ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, "Sabiha Gökçen Metrosu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı İş'i" kapsamında düzenlenecek hakedişler ve yapılacak ödemelerde, ihale aşamasında yaşanan bahse konu mükerrerliğin sözleşmenin uygulanması aşamasında giderilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, Sabiha Gökçen raylı sistem bağlantı hattı yapımına ilişkin "Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri" sözleşmesi kapsamında yer alan bulgu konusu iş kalemlerine

ilişkin yapılan ödemelerde mükerrerliğe sebebiyet verilmemesini teminen, söz konusu metro bağlantı hattı yapımı işi kapsamında yaptırılmasına ihtiyaç duyulan ilave işlere yönelik gerçekleştirilen “Sabiha Gökçen Metrosu Yaya Bağlantı Tünelleri ve Kuyruk Tüneli İnşaatı İşİ” ihalesi ve sözleşmesi kapsamında da yer alan ilgili iş kalemlerine ait bedellerin ödenmemesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 8: Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İle İhale Yapılması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

Anılan Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinin ilk fıkrasında idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da, yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulleri olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun’un, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılablmesinin şartlarını düzenleyen 21’inci maddesinin (b) bendinde; doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Pazarlık usulü ile ihaleye çıkılablmesi için objektif verilere dayandırılarak Kanun’da yer alan hukuki sebeplerin mevcut olduğu yönündeki gerekçelerin ihale onay belgesi ve eklerinde belirtilmesi gerekmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca, 2020 yılında 4734 sayılı Kanun'un 21/b hükümleri uyarınca ihale edilen işlere ilişkin tespit ve değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır.

a) Kanun'da Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İhaleye Çıkılması;

Kanun'da öngörülen şartlar oluşmadığı halde, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılarak 2020 yılında sözleşmeye bağlanan işler aşağıdaki tabloda verilmiştir;

Tablo 9: Gerekli Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulüyle İhalesi Yapılan İşlerin Listesi

Sıra	İşin Adı	İhaleyi Yapan Birim	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Tutarı (TL)
1	Bakanlık Hizmet Binalarının Muhtelif Bakım, Onarım ve İnşaat İşleri	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	27.10.2020	10.310.750,00
2	Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı	AYGM Demiryolu Yapım Dairesi Başkanlığı	14.08.2020	6.749.818.806,18
3	Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı Kontrollük, Danışmalık ve Mühendislik Hizmetleri	AYGM Demiryolu Yapım Dairesi Başkanlığı	06.11.2020	203.936.911,40
4	Bandırma-Bursa-Yenişehir-Osmaneli Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı İnşaatı ile Elektromekanik Sistemlerin Temini	AYGM Demiryolu Yapım Dairesi Başkanlığı	17.09.2020	9.449.995.833,94
5	Kayseri-Anafartalar-YHT Tramvay Hattı İnşaatı ve Elektromekanik Sistemleri ile Araç Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri	AYGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı	29.09.2020	376.493.000,00
6	Kayseri-Anafartalar-YHT Tramvay Hattı İnşaatı ve Elektromekanik Sistemleri ile Araç Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri Müşavirlik Hizmetleri İşleri	AYGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı	26.11.2020	16.499.230,00
7	İstanbul Yeni Havalimanı Metrosu 176 Aracı Temini ve İşletmeye Alma İşleri	AYGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı	10.01.2020	1.545.280.000,00
8	Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı Kapalı Otopark ve Halı Saha Düzenleme İnşaatı işi	AYGM Hava Meydanları Yapım Dairesi Başkanlığı	05.02.2020	13.450.000,00
9	Rize İyidere Lojistik Limanı İnşaatı İşleri	AYGM Limanlar ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlığı	19.08.2020	1.370.106.020,20

Toplam	19.735.890.551,72
---------------	--------------------------

1. Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığınca, Bakanlık Hizmet Binalarının Muhtelif Bakım, Onarım ve İnşaat İşleri yapım işi, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilerek 27.10.2020 tarihinde sözleşmeye bağlanmıştır.

İhale onay belgesinde, Bakanlık merkez kampüsü ve ek hizmet binalarının eski yapı olması nedeniyle, birimlerden gelen talepler doğrultusunda kış gelmeden ve bir bütün olarak ihale edilmesinin daha ekonomik olacağı gerekçeleriyle pazarlık usulü ihale edildiği belirtilmiştir.

Bakanlık hizmet binalarının eski olması ve kış ayının geliyor olmasının, ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen veyahut yeterli bir süre önce idarece gerekli hazırlıkların yapılmasını engelleyen bir durumun ortaya çıktığı şeklinde değerlendirme mümkün görünmemektedir.

Ayrıca, işin bir bütün olarak veya parçalar halinde ihale edilmesinin getireceği maliyet avantajı ile işin temel ihale usulleri veya istisnai bir usul olan pazarlık usulüyle ihale edilmesi arasında bir bağ bulunmadığı da değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, bir işin ivedilikle yapılmasına idarece karar verilen durumlarda, Kanun'da öngörülen diğer şartların da oluşması gerektiğinden, anılan şartlar oluşmadan pazarlık usulü ihaleye çıkılması mümkün değildir.

Kamu idaresince, bundan böyle bulgu doğrultusunda işlem yapılarak istisnai ve hukuki durum hakkındaki gerekçenin daha detaylı olarak ihale onay belgesi ve eklerinde belirtileceği ifade edilmiştir.

2. Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü (AYGM) Demiryolları Yapım Dairesi Başkanlığı tarafından Bandırma-Bursa-Yenişehir-Osmaneli Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı İnşaatı ile Elektromekanik Sistemlerin Temini yapım işi, Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı İnşaatı İş i ile Elektromekanik Sistemlerin Temini yapım iş i ve söz konusu iş için alınan Kontrollük, Danışmalık ve Mühendislik Hizmetleri hizmet alımı iş i 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilerek sözleşmeye bağlanmıştır.

İşlerin ihale onay belgeleri incelendiğinde, sadece ilgili yapım işinin Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle yapılmasının zorunluluk arz ettiğinin belirtildiği

görülmüştür.

Kanun'da öngörülen hangi şartlara dayanılarak istisnai pazarlık usulünün tercih edildiğine ilişkin ek bir gerekçelendirme yapılmamış ve temel ihale usulleri ile ihale edilen diğer benzer yapım işlerinden yapım tekniği açısından nasıl bir farklılık gösterdiği de belirtilmemiştir. Sadece Kanun maddesinin aynen yazılmasının gerekçe olarak kabul edilemeyeceği, ilgili maddedeki hangi şartların hangi gerekçelerle sağlandığının bilgisinin de yer alması gerektiği ve anılan gerekçelerin yeterli olmadığı düşünüldüğünden, söz konusu işlerin pazarlık usulü ile ihale edilmesinin mümkün bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Söz konusu işlerin ihale onay belgelerinde ihalelerin Kamu İhale Kanunu'nun 21/b maddesine göre ihale edilebilmesine ilişkin somut gerekçelere yer verilmemiştir. Ancak, kamu idaresince verilen cevapta, yukarıda anılan işlerin ihale onay belgelerinde yer almayan ek gerekçeler sunulmuştur.

Kamu idaresince, Bursa Yenişehir ile Bursa şehir merkezi bağlantısı inşaatı işleri ile Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep arası altyapı ve tünel imalatlarının Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) tarafından devam ettiği ve işin ihalesinin ivedi olarak yapılmaması halinde TCDD tarafından yapılan kamu yatırımının yıllarca beklemesine sebep olunacağına aşikâr olduğu ifade edilmiştir.

Bahse konu imalatların bitirilmek üzere olduğu ve bekleyemeyeceği bilgisi sadece İdarenin bir öngörüsü olup, hâlihazırda bitmemiş olan imalatların açık ihale usulü ile yapılması yerine pazarlık usulü yapılması arasında geçecek süre kadar beklenilemeyeceğine ilişkin teknik bir rapor da sunulmamıştır. Kaldı ki, söz konusu yapım işlerinin büyük bir bölümü TCDD tarafından daha önce ihale edilerek yapımına başlanıldığı halde tasfiye edilerek AYGM tarafından tekrar ihale edilmiştir. Dolayısıyla, tasfiye sürecinde ve yapılmayan imalatların belirlenerek AYGM tarafından yeniden ihale edilmesi süreçlerinde geçen süreler İdarenin planı ve bilgisi dâhilindedir.

Ayrıca, İdare tarafından ileri sürülen söz konusu işlerin yapım tekniği açısından özellik arz ettiği hususuna gelindiğinde, projelerin dış finansman ile yapılacak olmasının yapım tekniği açısından özellik arz eden bir durum olmadığı, projenin finansmanına ilişkin olduğundan yapım tekniği ile bir ilgisi bulunmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca, projelerin dış kredi anlaşmaları ile finanse edilmesi durumu da Kanun'un 21/b maddesi kapsamında ihale edilmesine gerekçe teşkil eden haller arasında yer almamaktadır.

Ek olarak, söz konusu yapım işlerinin projeleri TCDD tarafından yapılarak idareye teslim edilmiştir. TCDD tarafından daha önce ihale edilen bu işlerin büyük çoğunluğunun da temel ihale usulleri olan açık ve belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilerek sözleşmeye bağlandığı görülmüştür. AYGGM tarafından söz konusu işlerin yapım tekniği açısından özellik arz ettiğinden dolayı pazarlık usulü ihale edildiği söylenmiş olmakla birlikte, İdarece söz konusu yapım işlerinde hangi tekniklerin kullanılacağına ve imalatların ne tür özellikler barındırdığına ihale onay belgesinde yer verilmemiştir. 4734 sayılı Kanun'da temel ihale usulleri olarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulleri sayılmıştır. Kanun koyucu, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılablmesini Kanun'da öngörülen belirli şartların gerçekleşmesi koşuluna bağlamıştır. Dolayısıyla, temel ihale usullerinden olmayan pazarlık usulü ile ihale yapılmasına ilişkin Kanun'da öngörülen şartların hangi somut gerekçelerle oluştuğunun belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresince, Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Hattına ait Kontrollük, Danışmalık ve Mühendislik Hizmetleri işinin, müşavir firmanın tasarım ve kredi onay süreçlerinde kontrol ve destek faaliyeti göstererek TCDD tarafından tasfiye edilen kesimler ile devam eden kısımlarda gözlemci sıfatıyla bulunarak idarenin/kamunun zaafa düşmesini engelleyeceği ve itiraz süreçleri ile mahkeme süreçleri dikkate alındığında, 1-1,5 yıl süren belli istekliler arasında ihale usulü yerine Kanun'un idareye verdiği 21/b maddesine istinaden ihalenin yapıldığı ifade edilmiştir.

İdarenin belli istekliler arasında ihale usulü ile yapıldığı takdirde oluşacağını düşündüğü, ancak oluşup oluşmayacağı net olmayan itiraz ve mahkeme süreçlerinden hareketle, belli istekliler arasında ihale usulü yerine 21/b pazarlık usulü ile ihaleye çıkmasının uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımlarının ortalama tamamlanma süresi 4-6 ay arasında gerçekleşmektedir. Kaldı ki, aynı itiraz sürelerinin 21/b pazarlık usulüyle yapılan ihale süreçlerinde de çıkması muhtemeldir.

3. AYGGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı tarafından Kayseri-Anafartalar-YHT Tramvay Hattı yapım işi ile bu işe ait Kontrollük ve Müşavirlik Hizmetleri Hizmet Alımı işleri 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilerek sözleşmeye bağlanmıştır.

İşlerin ihale onay belgeleri incelendiğinde; Kayseri Şehir Hastanesi, yapımı planlanan yüksek hızlı tren hattı istasyonu ve kentiçi raylı sistemin entegrasyonunun sağlanması önem arz

ettiğinden hattın ivedilikle açılması gerektiği, önceden öngörülemeyen bu durumun ortaya çıkması ve yapım işinde teknik özellik arz eden durumların olması sebebiyle ihalenin ivedilikle gerçekleştirilmesi için pazarlık usulünün tercih edildiği ifade edilmektedir.

16.03.2018 tarih ve 2018/11363 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Bakanlık tarafından üstlenilmesine karar verilen ve 28.02.2019 tarihinde yatırım programına alınan söz konusu iş için, 09.07.2020 tarihinde pazarlık usulü ile ihaleye çıkılablmesine ihale yetkilisi tarafından ihale oluru verilmiştir. İhale onay tarihi ile işin yatırım programına alınma tarihi arasında geçen süre göz önüne alındığında önceden öngörülemeyen bir durumun oluşmadığı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, yapımında teknik özellik arz eden işlerin neler olduğu ve temel ihale usulleri yerine pazarlık usulü tercih edilmesini gerektiren ne gibi teknik özellikler arz ettiğine ilişkin gerekçeler de açıklanmamıştır. Sadece Kanun'un ilgili maddesine ait hükümlerin aynen yazılmasının gerekçe olarak kabul edilemeyecek olup, söz konusu hususların somut olarak objektif ve teknik gerekçelerle açıklanması gerekmektedir.

Kamu idaresince verilen cevapta, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş. tarafından işletilen mevcut hat ile Kayseri Şehirlerarası Otobüs Terminali, Kayseri Şehir Hastanesi ve planlanan Kayseri Yüksek Hızlı Tren Garını birbirine bağlayan bir hat olarak tasarlandığından, yapım tekniği açısından özellik arz ettiği ifade edilmiştir. Ancak, yeni yapılacak olan işlerin mevcut hat ile entegrasyonunun sağlanması için gereken ve yapımında teknik özellik arz eden işlerin neler olduğu ve temel ihale usulleri yerine pazarlık usulü ihale yönteminin tercih edilmesini gerektiren ne gibi teknik özellikler arz ettiğine ilişkin somut açıklamalar bulunmadığından 21/b pazarlık usulü ile ihale edilmesi uygun görülmemektedir.

Kamu idaresince, pazarlık usulü ile ihale edilen işlerde en az üç istekli davet edilmesi gerektiği halde, beş davetliden beş geçerli teklif alındığı ifade edilmiştir. Ancak, bulguda söz konusu işin pazarlık usulü ile ihale edilmesi nedeniyle rekabet şartlarının yeterince oluşmadığına dair bir değerlendirmede bulunulmamış, pazarlık usulüyle ihaleye çıkılablmesi için gerekli kanuni şartların oluşmadığı iddia edilmiştir. Dolayısıyla, idarece ileri sürülen bu iddianın da kabulü mümkün değildir.

Bu nedenle, yukarıda anılan işlerin ihalesinin pazarlık usulüyle yapılması uygun görülmemektedir.

4. AYGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı tarafından İstanbul Yeni

Havalimanı Metrosu 176 Araç Alımı işi, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilerek sözleşmeye bağlanmıştır.

İşe ait 18.12.2019 tarihli ihale onay belgesinde, 2020 yılı sonunda açılması planlanan Gayrettepe-Havalimanı Metro Hattı kesiminde çalışacak olan metro araçlarının inşaat faaliyetlerine paralel olarak ivedilikle temin edilmesi gerekliliği ve yapım tekniği açısından özellik arz eden hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen durumların ortaya çıkması üzerine Kanun'un 21/b maddesi ile ihaleye çıkılmasının zorunluluk arz ettiğinin belirtildiği görülmüştür.

İhale onay belgesinde, Gayrettepe-Havalimanı Metro Hattı işinin, 2020 yılı sonunda açılması planlandığından metro araçlarının temininin ivedilik arz ettiği belirtilmiştir. Ancak, söz konusu metro hattı işinde 21.10.2019 tarihinde AYGGM tarafından ek süre uzatımı kararı verilmiş ve yeni işin bitim tarihi 18.09.2021 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, metro hattı inşaatının 2020 yılı sonunda tamamlanamayacağı, ihale oluru verilmeden önce İdarece bilinmektedir. Kaldı ki, söz konusu metro hattı yapım işi sözleşmesinin 07.12.2016 yılında imzalandığı göz önünde bulundurulduğunda, bu hat için gerekli tren seti araç alımının önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine, ihalenin ivedi olarak yapılması kapsamında değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Diğer yandan, ihale konusu metro araçlarının yapım tekniği açısından idarece daha önce açık ihale usulü ile alınan metro araçlarından ne gibi farklılık gösterdiğine ilişkin somut ve teknik gerekçeler de ihale onay belgesinde açıklanmamıştır. Sadece Kanun maddesi hükümlerinin aynen yazılmasının gerekçe olarak kabul edilemeyeceği değerlendirildiğinden, anılan gerekçelerle söz konusu işin ihalesinin pazarlık usulüyle yapılması uygun görülmemektedir.

Kamu idaresince verilen cevapta, işin yapım tekniği açısından özellik arz ettiğine ilişkin ihale onay belgesinde bulunmayan gerekçelerin ayrıntılarına yer verilmiştir. Ancak, sunulan bu gerekçelerde yapım tekniği açısından özellik arz eden işlerin neden temel ihale usulleri yerine pazarlık usulü ile ihale edilmesini gerektirdiği somut ve mukayese edilebilir şekilde ortaya konulmamıştır.

Diğer yandan, kamu idaresince projenin Bakanlığa devri 01.09.2016 tarihinde yapılmış olsa da anılan işin yatırım programına dâhil edilmesi 17.09.2019 tarihinde gerçekleştiğinden önceden öngörülemeyen durumun oluştuğu belirtilmiştir. Ancak, ihale onay belgesinde,

Gayrettepe-Havalimanı Metro Hattı işinin, 2020 yılı sonunda açılması planlandığından metro araçlarının temininin ivedilik arz ettiği belirtilmiş olsa da, söz konusu metro hattı işinde 21.10.2019 tarihinde AYGM tarafından ek süre uzatımı kararı verilerek yeni işin bitim tarihi 18.09.2021 olarak belirlendiğinden önceden öngörülemez durum oluşmadığı değerlendirilmektedir.

5. AYGM Hava Meydanları Yapım Dairesi Başkanlığı tarafından UAB Kapalı Otopark ve Halı Saha Düzenleme İnşaatı işi, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilerek sözleşmeye bağlanmıştır.

İşe ait ihale onay belgesi ve gerekçe raporunda, İdare tarafından önceden öngörülemez olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması nedeniyle pazarlık usulünün tercih edildiği belirtilmiştir. Ayrıca, yapımı planlanan Bakanlık hizmet binasının 1 ve 2 numaralı otoparklara inşa edilmesi düşünüldüğünden ve proje çalışmaları yapıldığında otopark alanında kapasite kaybının yaşanacak olması, personel servislerinin Bakanlık kampüsüne giriş ve çıkışlarının da düzenleneceği bir otopark binası yapılması ve mevcut halı sahaların bulunduğu yerde "Atık Ayrıştırma Ünitesi" yapımına başlandığından kapalı otopark üzerine yapılacak halı saha inşaatının da kapsama alınması nedeniyle işin önceden öngörülemez olay kapsamında ve ivedilikle yapılmasının uygun olduğu ifade edilmiştir.

Söz konusu durumda ani ve beklenmeyen veya İdare tarafından önceden öngörülemez veyahut yeterli bir süre önce İdarece gerekli hazırlıkların yapılmasını engelleyen bir durumun ortaya çıktığı değerlendirmesini yapmak mümkün görülmemektedir. Ayrıca, ihalenin ivedi olarak yapılması şartının tek başına sağlanması da Kanun'da öngörülen diğer koşulların sağlanmadığı durumlarda pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması için yeterli olmadığından, anılan işin Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ihale edilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresince, "Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Kapalı Otopark ve Halı Saha Düzenleme İnşaatı İşinin Kamu İhale Kanunu'nun 21/b maddesi içeriğine ve özellikle "idare tarafından önceden öngörülemez olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması" ifadesi kapsamında uygun olduğu değerlendirilerek ihaleye çıktığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi tarafından ileri sürülen hususların "İdare tarafından önceden öngörülemez olay" kapsamında değerlendirilemeyecek haller olduğu, ihalenin ivedi olarak yapılması şartının tek başına sağlanmasının da pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması için

yeterli olmadığı düşünülmektedir.

6. AYGM Limanlar ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlığı tarafından Rize İyidere Lojistik Limanı İnşaatı işi, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilerek sözleşmeye bağlanmıştır.

İhale onay belgesine ekli gerekçe raporunda, yapılacak lojistik limanın komşu ülkeler ile ticaretimize olumlu katkılar sunacağından hem ülke hem de bölge ekonomisi açısından önemli olduğu, 2013 yılında Endüstriyel Gelişim Bölgesi olarak ilan edilen sınırlar içinde kaldığı gibi bilgiler verilmiş ve anılan Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi hükmü aynen yazılmak suretiyle ihalenin ivedilikle yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Kanun maddelerinin gerekçe raporunda aynen yazılmasının gerekçe olarak kabul edilebilmesi mümkün görülmemektedir. İhale konusu işte, 21'inci maddenin (b) bendi kapsamında ihaleye çıkılabilmesi için gerekli hangi şartların hangi somut ve objektif gerekçelerle sağlandığının bilgisinin de yer alması gerekmektedir. Dolayısıyla, ivedi olduğu ileri sürülen işin pazarlık usulüyle ihale çıkılabilmesi için gerekli şartları sağlamadığı ve bu nedenle anılan işin ihalesinin pazarlık usulüyle yapılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, sadece Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılması gereken pazarlık usulü ihalede, gerekçelerin açık, somut ve işle gerekçenin nedensellik bağı kurularak açıklanması gerektiği; bunun yapılmamasının Kanun hükmüne uygun olmadığı; 21/b pazarlık usulünün seçim gerekçesi ayrıntılı belirtilmeyen işlerde 21'inci maddenin (b) bendi kapsamında değerlendirme yapılamadığından kabulün mümkün olmadığı; kısmi ve yetersiz açıklamalarda ise gerekçelerin mevzuatın uygunluk şartlarını taşımadığı görülmüştür.

Kamu idaresince, Rize İyidere Lojistik Limanı İnşaatı işinin büyüklüğü ve stratejik önemi değerlendirildiğinde açık ihale usulü ile ihalesi yapılan daha küçük ölçekli, yapım tekniği açısından zorlanılmadan tamamlanmış olan diğer kıyı yapıları işlerinin süreleriyle kıyaslandığında verilen 1.200 günlük sürede yüksek tempoda çalışılarak işin ancak tamamlanabileceği, Filyos Limanı İnşaatı projesinin 1.765 günde bitirilebildiği ve Rize İyidere Lojistik Limanı İnşaatı işinin taş ocağının şehir geçişleri de dâhil şantiyeye yaklaşık 32 km mesafede bulunduğu ifade edilmiştir. Kamu idaresince benzer bir işin tamamlanma süresi ile söz konusu işin tamamlanma süresi arasında bir kıyaslamaya yer verilmiş olmasına rağmen, bulguda bu hususta herhangi bir kıyaslama ve eleştiriye yer verilmemiştir. Ayrıca, işin

büyüklüğü ve yapım hızının 21/b pazarlık usulünün seçilmesi gerekçelerinden biri olmadığı düşünülmektedir.

Ayrıca, kamu idaresince bulguya konu ihalelerin açık veya belli istekliler usulüyle ihale edilmesi halinde, ihaleler için itiraz süreçleri ile mahkeme süreçleri dikkate alındığında 1-1,5 yıl süre öngörüldüğü, bunun yerine Kanun'un kendisine verdiği "... gerekliliği idarece belirlenen hallerde" yetkisine istinaden pazarlık usulüyle ihale edilmesi kararı alındığı ifade edilmiştir. Öncelikle, Kanun'un kamu idaresi cevabında yer aldığı şekilde kesilerek alıntılanması durumunda, Kanun metninin yanlış yorumlanmasına sebebiyet verilerek idarelerin gerekli gördükleri her durumda Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre ihaleye çıkabilecekleri gibi yanlış bir anlam doğmaktadır. Kanun'da yer alan tam ve doğru ifade ise, "yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde" şeklindedir. Yani, idarece belirlenecek gereklilik halleri yapı veya can ve mal güvenliğini sağlamayı hedeflemesi şartına bağlanmıştır. Ayrıca, ihale süreçlerinin sürelerine ilişkin açıklama da yukarıda yapılmıştır.

Son olarak, kamu idaresince Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapıldığı, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve yerindelik denetimi anlamına gelecek değerlendirmeler yapıldığı ifade edilmiştir. Yapılan denetim yerindelik denetimi olmayıp, İdarenin takdir yetkisini kullanarak seçmiş olduğu ihale usulünün Kanun'da öngörülen şartları sağlayıp sağlamadığının hukuka uygunluğuna ilişkin sorgulamadır. Bu bağlamda idari işlemlerde kullanılan takdir yetkisinin amacının kamu yararı olması gerektiği ve kullanılan takdir yetkisinin bir gerekçeye bağlanmasının esas olduğu göz önüne alınarak, idarenin temel ihale usulleri dışında bir ihale usulü kullanarak ihale ettiği işlerin gerekçelerinin hukuka uygunluğuna ilişkin değerlendirme yapılmıştır.

Bu nedenle, yukarıda detaylı bilgileri verilen işlerin, ihale onay belgelerinde ifade edilen gerekçelerle 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre ihale edilmesi mümkün görülmemektedir.

b) İdare Tarafından Benzer Gerekçelerle 21(b)'ye Göre İhale Edilen İşlerden İkisinin İdari Yargı Tarafından İptal Edilmesi

AYGM tarafından 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihalesi yapılan Kocaeli Şehir Hastanesi Tramvay Hattı Yapım İşİ ve Bursa Emek Şehir Hastanesi Hafif Raylı Sistem Hattı ve Elektromekanik İşlerinin ihalelerinin Kanun'da

öngörülen pazarlık usulü ihale yapılması şartlarını sağlamadıkları gerekçesiyle idari yargı tarafından iptal edildiği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda Danıştay ve İdare Mahkemesince iptale konu olmuş işlere ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 10: Pazarlık Usulü İhale Edilen ve İdari Yargı Tarafından İptal Edilen İşlerin Listesi

Sıra	İşin Adı	İhaleyi Yapan Birim	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Tutarı (TL)
1	Bursa Emek Şehir Hastanesi Hafif Raylı Sistem Hattı ve Elektromekanik İşleri	AYGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı	03.12.2020	1.607.824.000,00
2	Kocaeli Şehir Hastanesi Tramvay Hattı Yapım İşi	AYGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı	20.10.2020	284.000.000,00

1. AYGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı tarafından Bursa Emek Şehir Hastanesi Hafif Raylı Sistem Hattı ve Elektromekanik sistemler Temin Montaj ve İşletmeye Alma İşleri, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilerek sözleşmeye bağlanmıştır.

Yapım işine ait ihale onay belgesinden, yapım işinin halihazırda bulunan hattın uzatması niteliğinde olduğundan ve mevcut hat ile bütünsellik arz etmesi gerektiğinden, yapım tekniği açısından özellik arz ettiği ve şehir hastanesine erişimi sağlaması nedeniyle ivedi olduğu ve önceden öngörülme durum olduğu gerekçeleriyle pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasına karar verildiği görülmüştür.

Söz konusu işe ilişkin Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendinde sayılan şartları taşımadığından pazarlık usulüyle ihale edilemeyeceği gerekçesiyle ihalenin iptali istemiyle Ankara 4. İdare Mahkemesinde ihaleye davet edilmeyen davacı şirket tarafından dava açılmış, Ankara 4. İdare Mahkemesinin 24/12/2020 tarihinde vermiş olduğu karar ile 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesinde sayılan şartların oluştuğu anlaşıldığından, anılan ihalenin pazarlık usulü ile gerçekleştirilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılarak davanın reddine karar verilmiştir.

Ancak, davacı şirketin kararı temyiz etmesi sonucu Danıştay 13. Dairesinde 23/02/2021 tarihinde dava görülmüştür. Danıştay 13. Dairesi, söz konusu işin bitirilme süresinin 1460 gün

(48 ay) olarak belirlenmesinin işin veya ihale sürecinin ivediliği ile bağdaşmadığı, niteliği gereği kısa sürede tamamlanması gerektiği gerekçelendirilen yapım işinin yaklaşık 48 ay gibi uzun bir sürece yayıldığı, 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesindeki şartların gerçekleştiğinin bu anlamda idarece ortaya konulamadığı değerlendirilerek ihalenin iptaline kesin olarak karar vermiştir.

2. AYGM Kentiçi Raylı Sistemler Yapım Dairesi Başkanlığı tarafından Kocaeli Şehir Hastanesi Tramvay Hattı Yapımı İşi, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilerek sözleşmeye bağlanmıştır.

Yapım işine ait ihale onay belgesinde, yapım işinin halihazırda bulunan tramvay hattının uzatması niteliğinde olduğundan yapım tekniği açısından özellik arz ettiği ve şehir hastanesine erişimi sağlaması nedeniyle ivedi olduğu ve önceden öngörülemeyen durumun oluştuğu gerekçeleriyle pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasına karar verildiği anlaşılmaktadır.

Söz konusu işin Kamu İhale Kanunu'nun 21/b maddesinde sayılan şartları taşımadığından pazarlık usulüyle ihale edilemeyeceği gerekçesiyle ihalenin iptali istemiyle Ankara 3. İdare Mahkemesinde ihaleye davet edilmeyen bir şirket tarafından dava açılmış ve Ankara 3. İdare Mahkemesinin 29.12.2020 tarihli kararı ile ihalenin iptaline karar verilmiştir.

Söz konusu kararda, pazarlık usulünün uygulanabilmesi için Kanun'da aranan şartlardan olan ivedilikten kastın, sadece ihale sürecinin bir an önce sonuçlandırılması olmadığı, ihale edilen yapım işinin bir an önce bitirilmesi şartının da sağlanması gerektiği, dava konusu işin bitirilme süresinin 730 gün olarak belirlenmesinin işin ivediliği ile bağdaşmadığı, niteliği gereği kısa sürede tamamlanması gereken yapım işinin 2 yıl gibi uzun bir sürece yayıldığı, 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesindeki şartların ve ivedilikten kastın ihale konusu işin acilen bitirilmesi olarak anlaşılması gerektiği belirtilmiştir.

Bakanlık tarafından pazarlık usulü ihale koşulları sağlanmadığı halde, pazarlık usulü ile ihale edilerek sözleşmeye bağlanan yukarıda bahsedilen yapım işlerinin yer teslimleri yapıldıktan sonra mahkeme kararıyla ihalelerin iptaline karar verilmiştir. Bu işlerin yeniden ihale edilmesi gerektiği gibi, kurulan şantiyelerin kaldırılması ve tasfiye işlemlerine ilişkin diğer işlemlerin de yeni sorunlar ve zaman kayıplarını doğuracağı öngörülmektedir. Bu zaman kaybı da işlerin pazarlık usulü ihale edilmesiyle, temel ihale usulleri ile ihale edilmesi arasındaki süre farkından çok daha fazla bir zaman gerektirdiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, işlerin istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulüne göre ihale edilebilme

şartları oluşmadığı durumlarda temel ihale usullerinin kullanılması gerekmektedir.

BULGU 9: Kentçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde, İhale Dokümanında Yer Alan Projeler İle Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki İş Kalemleri ve Miktarlarının Uyumlu Olmaması

Kentçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde, ihale dokümanında bulunan kesin projelerde yer alan bazı imalatların birim fiyat teklif cetveline iş kalemi ve miktar bazında hatalı olarak aktarıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kesin projeyi; belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre, mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje olarak, uygulama projesini ise; belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak tanımlamıştır.

4734 sayılı Kanun ve bu Kanun dayanak alınarak hazırlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre; arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. Ancak, ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilmektedir. Uygulama projesi bulunan işlerde ise, anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işlerde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan (bina işleri hariç) işlerde ise, kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir.

Yukarıda sayılan gerekçelerle İdarece, metro yapım işleri kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un “İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar” başlıklı 27'nci ve “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'nci madde (c) bendi hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, birim fiyat teklif alınacak yapım işleri ihalelerine ilişkin ihale dokümanında teknik belgeler olarak;

- Yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçölendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği kesin proje,
- Kesin projeye dayalı olarak, yapım işinin bünyesindeki imalat ve tesisat kalemlerinin yapılacağı yerleri gösteren mahal listeleri,
- Her bir iş kalemi için hazırlanmış olan ve iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü şeklini, birimini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları, ihtilafa meydan vermeyecek biçimde açıklayan birim fiyat tarifleri,
- Her bir iş kaleminin adını ve miktarını gösteren teklif mektubu eki birim fiyat teklif cetveli,
- İmalat kalemlerinin nitelikleri, yapım koşulları, taşıması gereken standartlar, kullanılacak malzemelerin nitelikleri ve standartları gibi teknik koşulları düzenleyen genel ve/veya özel teknik şartnameler,

ve idarece gerekli görölen diğer teknik belgelerin bulunması gerekmektedir.

Birim fiyat teklif alınacak yapım işlerinde yukarıda sayılan teknik belgelerin bulunmasının yanında, söz konusu belgelerin arasındaki uyum da önem taşımaktadır.

İdare uygulamasında, metro yapımı işlerinde, ihale dokümanı içeriği kesin projelerde yer alan bazı imalatların birim fiyat teklif cetveline, iş kalemi ve miktar bazında hatalı aktarıldığı tespit edilmiştir.

Gayrettepe Yeni Havalimanı Metro Yapım işi ihale dokümanında yer alan kesin projesi incelendiğinde, iş kapsamında toplam on üç makas yapısının planlandığı görölmüştür. Yine, kesin projeye göre, bu on üç makas yapısından sadece bir tanesinin (M09 Makası) aç-kapa yöntemi ile imal edileceği, diğerlerinin ise, NATM (New Austrian Tunneling Method) tünel yöntemi yapılacağı projelendirilmiştir. Fakat aç-kapa yöntemi ile makas yapısının imal edilmesi için “*Makas yapısı İksa Pozuna*” ihtiyaç olduğu halde, birim fiyat teklif cetvelinde böyle bir iş kalemine yer verilmemiş ve fiyat teklifi alınmamıştır. Bu durum, ilgili imalat bedelinin ihale bedelini içerisinde yer almamasına ve bir başka ifade ile sözleşme bedelinin eksik kalmasına neden olmuştur. Ayrıca, sözleşmenin devamında dört adet makas yapısının yapım yöntemi değiştirilmiş ve aç-kapa yöntemi benimsenmiştir. Fakat birim fiyat cetvelinde “*Makas yapısı İksa Pozu'nun*” olmaması nedeni ile her biri için yeni birim fiyat yapılmak zorunda kalınmıştır.

Yine, Gayrettepe Yeni Havalimanı Metro Yapım işi birim fiyat teklif cetveli incelendiğinde, “107. NATM Tünel Kazısı pozu” için 450.000 metreküp kazı öngörülmüştür. Fakat, ihale eki projeler incelendiğinde, yapılması gerekli kazı miktarının (kesin projeye göre) 750.000 metreküp olduğu anlaşılmaktadır. Bu ise, teklif edilen birim fiyatın 89,45 Avro olduğu göz önüne alındığında sözleşme aşamasında sözleşme bedelinin 26.835.000,00 Avro daha düşük gerçekleşmiş olduğu anlamına gelmektedir.

Benzer bir durum, Halkalı Yeni Havalimanı Metro yapım işinde de karşımıza çıkmaktadır. Birim fiyat teklif cetvelinde “003.B. Kum, Çakıl, Kıрма Taş ve Benzeri Malzeme ile Dolgu Yapılması” pozu için miktar olarak 5.105 metreküp öngörülmüştür. Fakat söz konusu imalata ilişkin ihale eki kesin projeler incelendiğinde hesap edilmesi gereken miktarın yaklaşık olarak 30.000 metreküp olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada, anılan pozun birim fiyatının 125,00 TL olduğu göz önüne alındığında sözleşme aşamasında keşfin 3.123.125,00 TL daha düşük gerçekleşmiş olduğu anlamına gelmektedir.

Sabiha Gökçen Havalimanı Metro Yapım işinde ise, birim fiyat teklif cetvelinde “019E. NATM Tünel İnşaat Şaftlarında İksa Yapılması” pozunun miktarı 1.040 metrekare olarak belirlenmiştir. Oysa, ilgili proje kapsamında ana hat tünellerinin tamamı ve dört istasyon yapısından üçünün NATM tünel yöntemi ile yapılacağı projelendirilmiştir. NATM tünel imalatlarının NATM inşaat shaftlarına ihtiyaç duymasından hareket ile birim fiyat cetvelinde yer alan 1.040 metrekare metrajın hatalı olduğu açıktır. İşin ihale eki projeleri incelendiğinde hesap edilmesi gerekli metrajın yaklaşık olarak 5.200 metrekare olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, anılan işte ilgili pozun birim fiyatının 562,00 Avro olmasından dolayı keşif yaklaşık olarak 2.337.920,00 Avro eksik belirlenmiştir.

Yine, Sabiha Gökçen Havalimanı Metro Yapım işinde, birim fiyat teklif cetvelinde “113C. BÇIIIa Tünel Donatısı pozunun” miktarı 747 ton olarak belirlenmiştir. İlgili işin ihale eki kesin projesi incelendiğinde, ana hat tünellerinin tamamının ve dört istasyon yapısının üçünün NATM tünel yöntemi ile yapılacağı görülmektedir. Bu şekilde yoğun tünel imalatlarının olduğu bir projede “113C. BÇIIIa Tünel Donatısı” pozunun miktarının 747 ton olarak belirlenmesinin doğru olmadığı değerlendirilmektedir. Nitekim, ihale eki kesin projeler incelendiğinde, birim fiyat cetvelinde yer alması gereken metrajın yaklaşık olarak 5.000 ton olması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu ise, “113C. BÇIIIa Tünel Donatısı” pozunun teklif birim fiyatının 1.100,00 Avro olduğundan hareket ile toplam keşfin yaklaşık olarak 4.678.300,00 Avro daha düşük olduğunu göstermektedir.

Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metrosu işinde ise, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan genel olarak tünel pozlarında tutarsızlığın olduğu görülmektedir. Zira, tünel imalatlarını ilgilendiren pozların birim fiyat cetvelinde yer alan miktarlarının oldukça düşük olduğu görülmüştür. Söz konusu düşüklüğün kaynağının ihale eki kesin projelerden kaynaklı olabileceği düşünülmüş ve fakat ihale eki kesin projelerde tünel imatları ve kazı destek sistemlerine ilişkin herhangi bir projeye rastlanmamıştır.

Bununla birlikte, söz konusu işte aşağıdaki tabloda gösterilen sözleşme süresince gerçekleşen fiili imalat miktarları da, esasen birim fiyat teklif cetvelinde yer alan metrajların doğru belirlenmediğini açıkça ortaya koymaktadır.

Tablo 11: Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metrosu Tünel İmalatları İş Kalemleri

Pozun Adı	Birim	Birim Fiyat Teklif Cetveli Miktarı (A)	Güncel İmalat Miktarı (B)	Miktar Farkı (%)	Teklif Birim Fiyatı (€) (C)	Farkın Etkisi (€) (B-A)xC
125 mm Delik İçine 14 mm Kalınlığında BÇIIIa ile Zemin Çivisi Teşkili	m	1.596	153.682	9529%	20	3.041.720,00
125 mm Delik İçine 26 mm Kalınlığında BÇIIIa ile Zemin Çivisi Teşkili	m	847	343.943,56	40507%	30	10.292.896,80
NATM Tünel Kazısı	m ³	78.327	308.589,05	294%	75	17.269.653,75
Tünellerde Püskürtme Beton	m ³	10.706	49.445,08	362%	85	3.292.821,80
Çelik İksa	ton	439	2.639,66	501%	1.800	3.961.188,00
1 ½" Boru süren L = 4 m	adet	1.092	5.236	379%	70	290.080,00
BÇIVb Tünel Donatısı	ton	563	2.187,51	289%	660	1.072.176,60
BÇIIIa Tünel Donatısı	ton	583	3.794,73	551%	760	2.440.914,80
Umbrella Arch Yapılması	m	1.575	250.188,45	15785%	150	37.292.017,50
Toplam					Avro	78.953.469,25

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere anılan işte, tünel imalatlarına ait bazı iş kalemlerinde birim fiyat teklif cetvelinde öngörülen miktar ile fiili imalat arasında 4 ila 400 kat arasında farklar gerçekleşmiştir. Söz konusu iş kapsamında sözleşme imzalandıktan sonra tünel imalatlarını artırıcı proje değişiklikleri yapıldığı bilinmektedir. Fakat, tablonun ortaya çıkardığı durumun tamamının bu proje değişiklikleri kaynaklı olmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda örnekleri verilen hususlar ihale dokümanı eki kesin projelerin metrajlanarak birim fiyat teklif cetvellerine aktarılması aşamasında yeterince özenin gösterilmediğini, buna bağlı olarak da yaklaşık maliyetin de miktar olarak eksik belirlendiğini ortaya koymaktadır.

Söz konusu hatalar, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasından, sözleşmenin yürütülmesi ve işin kabulüne kadar birçok alanı olumsuz anlamda etkileyebilme potansiyeli taşımaktadır.

Özellikle, kesin projede yer alan (hesaplanan) metraj bilgisinin birim fiyat teklif cetveline düşük aktarılması, idarelere sözleşmenin yürütülmesi aşamasında öngörülmeyen maliyetlerin çıkmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; genel olarak karmaşık, teknik ve malî özellikleri tam olarak öngörülemeyen, özellikle işin yapımı sırasında imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olacağı, ilave arazi ve zemin etütleri gerekebileceği gibi nedenler ile ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan işlerde ön veya kesin proje üzerinden de birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılmasının zorunluluk teşkil ettiği, bu durumda genellikle imalat miktarlarının cinsi ve miktarı tam olarak (gerçeğe çok yakın bir şekilde) belirlenmediği ve hesaplanmadığı, dolayısıyla metro projeleri gibi zemin özellikleri, çevre ve yapı tipolojisi, zaman içerisinde değişiklik gösteren yüzey özellikleri vb. etkenlerden doğrudan etkilenen ve bu denli özellik arz eden söz konusu projelerde proje revizyonlarının gerçekleştirilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Bu noktada kamu idaresi cevabının bulgu konusu tespiti karşılamadığı değerlendirilmektedir. Zira, bulgunun temel tespiti; metro yapımı işlerinde, ihale dokümanında bulunan kesin projelerde yer alan bazı imalatların birim fiyat teklif cetveline iş kalemi ve miktar bazında hatalı olarak aktarılmasıdır ve söz konusu tespit farklı metro yapım işlerinde örnekler ile ortaya konulmuştur.

Kamu idaresi cevabında ise, temel olarak proje değişikliklerinin sözleşmenin uygulanması aşamasında ihale metrajları üzerindeki etkisi açıklanmış ve dolayısıyla kesin projelerde yer alan ve örnek olarak gösterilen imalatların birim fiyat teklif cetveline iş kalemi ve miktar bazında hatalı olarak aktarılmasının nedenine değinilmemiştir.

Bununla beraber, yine kamu idaresi cevabında yer alan; "İdaremizce etüt-projesi yapılan işlerden olmamakla beraber, devralınan işler için de rapordan gereken çıkarım yapılmış olup, ihale metrajlarının kesin projeler ile uyumuna; gerçekleştirilecek ihalelerde azami özen gösterilecektir" ifadesi yerinde bulunmuştur.

Sonuç olarak, yapım işlerinin sağlıklı yürütülmesi ve sonuçlandırılması açısından ihale öncesi yapılması gerekli çalışmalar önem arz etmektedir. Bu anlamda, ihale dokümanlarında yer alan kesin projeler, birim fiyat teklif cetveli ve birim fiyat tariflerinin uyumu öne çıkmaktadır. Bu itibarla, söz konusu dokümanlar arasındaki teknik tutarlılığın sağlanması açısından mevzuatın aradığı özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Yapım İşi ve Mal Alımı İhaleleri Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle İdarenin İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması

İdarenin gerçekleştirdiği yapım işi ve mal alımı sözleşmelerinde yer alan “Diğer Hususlar” bölümünde yapılan düzenlemelerle, Bakanlığın ihale konusu işle ilgisi olmayan genel ve sürekli ihtiyaçlarının söz konusu ihaleler kapsamında karşılandığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; İdarenin, tip sözleşmede düzenlenmeyen ve fakat işin özelliğine göre düzenlenmesine ihtiyaç duyulan hususların, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ve diğer mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla, maddeler halinde düzenleyerek “Diğer Hususlar” bölümüne ekleyebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceğini ve bu amacı sağlamaya yönelik hükümlerin herhangi bir şekilde sözleşmede yer alamayacağını açıkça ifade etmektedir.

İdare uygulamasında ise, yapım ve yapımla ilgili mal alımı sözleşmelerinin “Diğer Hususlar” başlıklı bölümüne hükümler eklemek suretiyle, İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçları şeklinde tanımlanabilecek binek otomobil ve ofis gereçlerinin, nitelikli ve niteliksiz personel istihdamının ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu'na tabi bir kısım harcamaların bu sözleşmeler üzerinden temin edildiği görülmüştür.

Tespit edilen hususlar aşağıda başlıklar halinde incelenmiştir;

a) Otomobil ve Ofis Gereçlerinin Temin Edilmesi

İdarenin gerçekleştirdiği yapım işi ve mal alımı sözleşmelerinin “Diğer Hususlar”

bölümünde, işin gerektirdiği ihtiyacı ve kapsamını aşacak şekilde birçok otomobil ve ofis gerecini temin edecek hükümler konulduğu görülmüştür.

Konuya ilişkin özet bir tablo aşağıda sunulmuştur;

Tablo 12: Yapım İşi ve Mal Alımı İhaleleri Kapsamında Temin Edilen Otomobil ve Ofis Gereçleri

Araç-Gereç/İşin Adı	Mersin-Adana YSDH *(21/b)	Bandırma-Bursa YSDH *(21/b)	Bursa-Şehir Hastanesi MT *(21/b)	İstanbul Yeni Havalimanı Metrosu Araç Alımı (21/b)	Gebze-Darıca Raylı Sistem Araç Alımı (Açık)	Toplam
Araç	15	15	10	10	10	60
Araç (Lüks-2.0-3.0lt)	5	5				10
Minibüs	4	4				8
Bilgisayar (PC)	90	90	10	15	15	220
Bilgisayar (Dizüstü)	50	50	10	20	20	150
Bilgisayar (Tablet)	60	60		20	20	160
Cep Tel. (hatlı)	70	70	10	40	40	230
Dijital Tel. (hatlı)	40	40	20	30	30	160
Telvizyon (LCD)	13	13	2	8	8	44
Projeksiyon	8	8	1	4	4	25
Yazıcı/Fotokopi Ch.	35	35	5	11	11	97
Cilt Makinası	4	4		1	1	10
Evrak İmha Mk.	6	6				12
Ups (Kesintisiz Güç Kayn.)	4	4	2	1	1	12
Dijital Foto. Mk.	4	4				8

*YSDH: Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı

*MT: Metro Hattı

Tablodan görüleceği üzere, sözleşmeye bağlanan işler kapsamında çok sayıda otomobil, ofis araç ve gerecinin temin edilmesi amaçlanmıştır. Temin edilen otomobil, araç ve gereçlerin büyük bir bölümünün (lüks araçların tamamı) Bakanlık merkez teşkilatınca kullanıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, temin edilen araç ve gereçler sözleşmesi yapılan işin ifasından ziyade İdarenin merkez teşkilatının genel ve sürekli ihtiyaçlarının teminine yöneliktir.

Oysa, bu şekilde bir uygulamaya mezkûr hükümlerce mevzuat izin vermemektedir. Kamu idarelerinin genel ve sürekli ihtiyaçlarının nasıl temin edileceği ilgili mevzuatımızda düzenlenmiştir. Yapım işi ve mal alımı sözleşmelerinin bu düzenlemeleri ikame edecek veya etkisiz hale getirecek şekilde kullanılması mümkün değildir.

Ayrıca, ofis araç ve gereçlerinin İdareye tahsisine rağmen, taşınır kayıtlarının yapılmaması ise ayrı bir sorun oluşturmaktadır. Taşınır kayıtları ve taşınır teslim belgesi

olmadan yapılan kullanımlar Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı” başlıklı 15’inci maddesi kapsamında değerlendirilebilecektir.

Bununla birlikte, sözleşmeler kapsamında İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçlarına yönelik otomobil teminleri, temin edilen araçların mahiyeti itibarıyla da mevzuata uygun değildir. Zira, 237 sayılı Taşıt Kanunu ve bu Kanun'a ilişkin olarak çıkarılan 2014/6425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Taşıt Kanunu ekinde belirtilen sınırlı sayıdaki makam ve hizmetler dışında, hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç edinilemeyeceğini, hizmet alımı yoluyla kiralanamayacağını veya başka bir yöntemle taşıt alınamayacağını ve temin edilen araçların %50 yerlilik oranına tabi olacağını açıkça ifade etmektedir.

Anılan sözleşmeler kapsamında temin edilen lüks araçların tamamı ve diğer araçların büyük bölümü gerekli silindir hacmi, yerlilik oranı ve menşei şartlarını sağlamamaktadır. Dolayısıyla, İdare genel bütçe ödenekleri ile temin edemeyeceği evsaf ve sayıdaki araçları yapım ve danışmanlık işleri sözleşmelerinin diğer hususlar bölümünü kullanarak temin etmektedir.

Ayrıca, sözleşmelerde talep edilen otomobil ve ofis gereçleri çoğu zaman sözleşme süresi boyunca tam ve eksiksiz olarak sağlanamamaktadır. Sözleşmelerde ise, bu durumda ne yapılması gerektiğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Talep edilen araç ve gereçlerin gereken zamanda, miktarda ve evsafa olmamasına ilişkin cezai bir hüküm de bulunmamaktadır. Birim fiyata konu olmayan fakat teklifte genel giderler içerisinde değerlendirilebilecek olan bu araç ve gereçlerin sözleşme süresi boyunca istenilen miktar ve evsafa bulunmaması durumunda kesin hesap zamanında nasıl bir işleme tabi tutulacağı da hüküm altına alınmamıştır.

Her ne kadar, kamu idaresi cevabında, temin edilen otomobil, ofis araçları ve diğer gereçlerin sadece ilgili iş kapsamında kullanıldığı ifade edilmişse de, durumun böyle olmadığı bulguda yer alan tabloların incelenmesinden açıkça görülmektedir.

Örnek olarak sadece Mersin-Adana YSDH yapım işinde; söz konusu iş kapsamında 20 otomobil (5 tanesi lüks segment, Audi A6, Volvo XC90 vs.), 90 masaüstü bilgisayar, 50 dizüstü bilgisayar, 60 tablet bilgisayar, 70 cep telefonu (hatlı) talep edilmiştir. Oysa bu iş kapsamında kontrol teşkilatı genel olarak 5 kişiden oluşmaktadır. Dolayısıyla, talep edilen otomobil, ofis araçları ve diğer gereçlerin işin kapsamının çok ötesinde olduğu açıktır.

Esasen bu husus İdare cevabında da yer almıştır. Zira, İdare tarafından "Araçların söz konusu işlerle ilgili ihtiyaca binaen kullanılmasının yanı sıra, kurum içi hizmette kullanılmakta böylece mükerrer yatırımdan kaçınılmaktadır" denilmek suretiyle sözleşmelerin bulguda ifade edildiği üzere, amacı ve kapsamı dışında Bakanlığın genel ve sürekli ihtiyaçlarının temin edilmesini sağlayacak şekilde kullanıldığı ikrar edilmiştir.

b) Personel İstihdamının Sağlanması

İdarenin gerçekleştirdiği mal alımı ve yapım işlerine ilişkin sözleşmelerin "Diğer Hususlar" bölümünde yer alan hükümlerle, işin kapsamını aşacak şekilde çok sayıda ve farklı niteliklerde personel istihdamını amaçladığı görülmüştür.

Konuya ilişkin özet bir tablo aşağıda sunulmuştur;

Tablo 13: Yapım İşi ve Mal Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Temin Edilen Personel

İşin Adı / Personel	Mimar	İnşaat Mh.	Elektrik Mh.	Makine Mh.	Teknisyen	Ofis Elm.	Bilgisayar Oprt.	Sekreter (İng)	Arşivci	Servis Elm.	Şoför	Toplam
Mersin-Adana YSDH* (21/b)	3	5	3	3	5	8	4	2	6	12	10	61
Bandırma-Bursa YSDH* (21/b)	3	5	3	3	5	8	4	2	6	12	10	61
Kocaeli-Şehir Hastanesi TH* (21/b)						1	1			2	2	6
Kayseri-Anafartalar TH* (21/b)						1	1			2	2	6
Bursa-Şehir Hastanesi MT* (21/b)						1	1		1	3		6
İstanbul Yeni Havalimanı Metro Araç Alımı (21/b)	4				4	4		4		4	5	25
Gebze-Darıca Raylı Sistem Araç Alımı (Açık)	4				4	4		4		4	5	25
TOPLAM	14	10	6	6	18	27	11	12	13	39	34	

YSDH: Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı

MT: Metro Hattı

Yukarıdaki tabloda örnekleri sunulan mal alımı ve yapım işleri sözleşmelerinden görüleceği üzere, İdare farklı meslek gruplarından çok sayıda kişiyi bu kapsamda çalıştırmayı öngörmüştür. Bu noktada tabloda gösterilen personelin, ihale konusu işte çalıştırılması öngörülen ve (tip) sözleşmelerin 23'üncü maddesinde düzenlenen "teknik personelden" farklı ve ayrı olarak sözleşmenin "Diğer Hususlar" bölümünde düzenlenen kişileri ifade ettiğini belirtmek gerekir.

Söz konusu personel ilişkili oldukları sözleşmeler kapsamındaki işlerde çalışmamakta, idarenin genel ve sürekli ihtiyaçlarının temini açısından Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında görevlendirilmektedir. Ayrıca, bu personelin genel olarak sabit kaldığı fakat çalıştırıldıkları sözleşmelerin ise zamanla değiştiği görülmüştür. Bu haliyle mal alımı ve yapım işleri sözleşmelerinde diğer hususlar bölümünde yer alan personel çalıştırılmasına dair hükümlerin İdare tarafından genel bir personel istihdamı politikasına dönüştürüldüğü düşünülmektedir.

Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği Anayasal bir hükümdür. Kamu personel rejimine ilişkin esasları düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde de istihdam şekilleri sayılmış olup, 5'inci maddesinde ise, bu Kanuna tabi kurumların 4'üncü maddede yazılan istihdam şekilleri dışında personel istihdam edemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, hak ve menfaatleri yükleniciler tarafından sağlanan personelin kamu hizmetinde kullanılması, ilgili personelin tarafsızlığını da zedeleyecektir.

Ayrıca, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 20.11.2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen Geçici 23'üncü madde ile, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerince, 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı veya bu sonucu doğuracak şekilde hizmet alımı yapılamaz hükmü getirilmiştir. Bu noktada mal alımı ve yapım işlerinin, bir kısım personel için personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına dönüştürülerek kullanılması, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin anılan hükmüne de aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, İdare tarafından sözleşme kapsamında temin edilen personele doğrudan bir aylık veya ücret ödemesi yapılmadığı ve söz konusu işlerin yaklaşık maliyet hesaplarında personel giderleri ile ilgili ekleme yapılmadığı ifade edilmiştir. Ancak, kamu idaresi cevabının bu yaklaşımı yerinde bulunmamıştır.

Zira, yükleniciler sözleşmeler kapsamında onlarca personeli yıllarca çalıştırmaktadır. Bu çalışmaları karşılığında kendilerine ücret ödemekte ve sosyal güvenlik masraflarına katlanmaktadırlar. Söz konusu maliyeti teklif aşamasında bir maliyet unsuru olarak dikkate almayacaklarını düşünmek veya bu hizmetleri bilabedel idare için gerçekleştireceklerini ummak hayatın olağan akışı ile uygun olmayacaktır. İdarenin yaklaşık maliyetin hazırlanması sırasında personele ilişkin giderleri esas almaması konuyu değiştirmeyecektir.

Ayrıca, sözleşme içerisine personele ilişkin birçok hüküm konulduktan sonra (yaklaşık 3 yıl süre ile 61 personelin istihdamı gibi), bu işe ait yaklaşık maliyetin hazırlanmasında bu maliyet unsurunun ihmal edilmesi de yaklaşık maliyetin sağlıklı hazırlanmış olduğunu ayrıca bir göstergesini oluşturmaktadır.

c) Harcırak Kanunu'na Tabi Bir Kısım Harcamaların Yapım İşi ve Mal Alımı Sözleşmeleri Üzerinden Temin Edilmesi

İdarenin gerçekleştirdiği yapım işi ve mal alımı sözleşmelerinin “Diğer Hususlar” bölümünde Harcırak Kanunu'na tabi bir kısım harcamaların bu sözleşmeler üzerinden temin edileceğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Konuya ilişkin özet bir tablo aşağıda sunulmuştur;

Tablo 14: Yapım İşi ve Mal Alımı İhaleleriyle Temin Edilen Harcırak Kanunu'na Tabi İşler

İşin Adı	Cins	Miktar	İlgili Doküman Hükümü
Mersin-Adana YSDH*(21/b)	Yurt dışı	300 Adam/ Gün	Yüklenici, işin yapımında çalışan İdare elemanlarının yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgilenmesi amacıyla 300 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak İdare elemanlarının her türlü iaşe, ibate, ulaşım vb. giderleri Yüklenicinin sorumluluğundadır.
	Yurt içi	250 Adam/ Gün	Yüklenici 250 km uzak mesafeden gelen tüm kontrol/kabul personelinin (uçak ve transfer dahil) tüm ulaşım, konaklama, iaşe ve ibate bedellerini karşılayacak personeli layıkıyla ağırlayacaktır.
Bandırma-Bursa YSDH*(21/b)	Yurt dışı	300 Adam/ Gün	Yüklenici, işin yapımında çalışan İdare elemanlarının yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgilenmesi amacıyla 300 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak İdare elemanlarının her türlü iaşe, ibate, ulaşım vb. giderleri Yüklenicinin sorumluluğundadır.
	Yurt içi	250 Adam/ Gün	Yüklenici 250 km uzak mesafeden gelen tüm kontrol/kabul personelinin (uçak ve transfer dahil) tüm ulaşım, konaklama, iaşe ve ibate bedellerini karşılayacak personeli layıkıyla ağırlayacaktır.
Bursa-Şehir Hastanesi MT*(21/b)	Yurt dışı	100 Adam/ Gün	Yüklenici, işin yapımında çalışan İdare elemanlarının yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgilenmesi amacıyla 100 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak İdare elemanlarının her türlü iaşe, ibate, ulaşım vb. giderleri Yüklenicinin sorumluluğundadır.

	Yurt içi	Sınır Yok	Yüklenici 200 km uzak mesafeden gelen tüm kontrol/kabul personelinin (uçak ve transfer dahil) tüm ulaşım, konaklama, iaşe ve ibate bedellerini karşılayacak personeli layıkıyla ağırlayacaktır.
İstanbul Yeni Havalimanı Metro Araç Alımı (21/b)	Yurt dışı	200 Adam/ Gün	Yüklenici, işin yapımında çalışan İdare elemanlarının yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgilenmesi amacıyla 200 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak İdare elemanlarının her türlü iaşe, ibate, ulaşım vb. giderleri Yüklenicinin sorumluluğundadır.
Gebze-Darıca Raylı Sistem Araç Alımı (Açık)	Yurt dışı	200 Adam/ Gün	Yüklenici, işin yapımında çalışan İdare elemanlarının yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgilenmesi amacıyla 200 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak İdare elemanlarının her türlü iaşe, ibate, ulaşım vb. giderleri Yüklenicinin sorumluluğundadır.

YSDH: Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı

MT: Metro Hattı

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere, yurt içi ve yurt dışı birçok faaliyetin sözleşmeler kapsamında yüklenici tarafından karşılanması öngörülmüştür. Bu uygulamanın kamu görevlilerince imzalanan Etik Sözleşmesi'ne ve etik davranış ilkeleri ile ilgili mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı" başlıklı 15'inci maddesinde; kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaatin hediye kapsamında yer aldığı, kamu görevlilerinin hediye almamasının, kamu görevlisine hediye verilmemesinin ve görev sebebiyle çıkar sağlanmamasının temel ilke olduğu belirtilmektedir. Aynı maddede; görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çeklerinin hediye alma yasağı kapsamında yer aldığı vurgulanmıştır.

Diğer taraftan, Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi'nde; görevin, görevle ilişkisi bulunan hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan yerine getirileceği hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca, Kamu Görevlileri Etik Kurulunca hazırlanan yönetmeliklerle belirlenen etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görev yapılacağı ve hizmet sunulacağı bu sözleşmede

hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanında, yurt içi ve yurt dışı faaliyetler kapsamında her türlü ulaşım, iâşe, ibate ve konaklama giderleri karşılanacak idare personelinin, yüklenicinin yaptığı işin denetim ve kontrolünde görevli olduğu ve dolayısıyla işlerinin icrası anlamında yüklenici ile aralarında çıkar çatışması bulunduğu düşünüldüğünde, mezkur sözleşme hükümlerinin yukarıda sayılan etik ilkeler ile bağdaşmadığı anlaşılmaktadır.

Devlet memurlarının, memuriyet mahalli dışına geçici olarak görevlendirilmeleri halinde kendilerine yapılacak ödemelerle ilgili hususlar Harcırah Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kapsamda, geçici görevle memuriyet mahalli dışına çıkan memurların giderleri anılan Kanun uyarınca karşılanmaktadır. Dolayısıyla, genel bütçeden ödenmesi mümkün olan eğitim, kontrol ve denetim faaliyetlerini yürütecek personele ilişkin ulaşım, iâşe, ibate ve konaklama gibi her türlü giderlerin yüklenici tarafından karşılanmasına ilişkin sözleşmelerde yer alan düzenlemenin, yukarıda yer verilen etik mevzuatı uyarınca hediye alma yasağı kapsamında olduğu değerlendirilmektedir. Bu durumun, devlet memurunun tarafsızlığını ve itibarını da zedeleme ihtimali olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, iş kapsamında gerçekleşecek denetim, kabul ve testlere kontrollük hizmeti veren personelin Muayene ve Kabul Yönetmeliği uyarınca katılım sağlaması, masraflarının ise yüklenici tarafından karşılanmasının tabii olduğu, aksi durumda, kamu bütçe imkânları ve tasarruf tedbirleri dikkate alındığında ödenek yetersizliği gibi durumlarda, sözleşmelerin denetlenmesinin imkânsız hale geleceği ifade edilmiştir. Oysa, memurların geçici görevlendirilmelerinde tabi oldukları mevzuat sarih olup, masraflarının yüklenici tarafından karşılanmaması olağan iken, İdare cevabı tam aksini ifade etmiştir. Bununla beraber, mevzuata aykırı işlem için muhtemel ödenek yetersizliğinin gerekçe gösterilemeyeceği de açıktır.

Yukarıda üç başlık altında incelemeye çalıştığımız unsurların sözleşmelerin “Diğer Hususlar” bölümünde yer alması, talep edilen araç, gereç, personel, seyahatler ve konaklamalar için birim fiyat teklif cetvelinde bir teklif alınmaması ve dolayısıyla bu unsurlar için ihale aşamasında bir fiyatın/bedelin oluşmaması, yüklenicinin bu işleri bedelsiz sağlayacağı gibi bir yanılgıya neden olabilmektedir. Oysa, tüm unsurlar incelendiğinde talep edilen hususların ciddi bir maliyet içerdiği ve yüklenicilerin teklifi sırasında tüm bu maliyet unsurlarını içerecek şekilde teklifini sunduğu bilinmelidir. Dolayısıyla, sözleşmelerde talep edilen tüm bu unsurlar için yapılan ödemelerin ilgili işin hakedişleri vasıtasıyla genel bütçe ödeneklerinden

karşılandığı açıktır.

Bu husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda konu edilmiş ve fakat aynı uygulamanın 2020 yılı içerisinde gerçekleştirilen işlerde de devam ettiği görülmüştür.

Bu itibarla, İdare tarafından ihale edilecek olan yapım ve mal alım işlerinin sözleşmeleri hazırlanırken, “Diğer Hususlar” bölümüne ilgili mevzuatta öngörülen amaç ve kapsama uygun hükümler konulması, işin amaç ve kapsamını aşacak şekilde İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçlarının teminine yönelik düzenlemelerin yapılmamasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 11: İhale Edilen Yapım İşinin Tamamının Alt Yükleniciye Yaptırılması

Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü (AYGM) tarafından yürütülen Bayburt-Gümüşhane Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı yapım işinde, yüklenici firma ile alt yüklenici arasında işin tamamını yaptırmak üzere sözleşme yapıldığı ve bu alt yüklenici sözleşmesine İdarece olur verildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin (YİĞŞ) “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde, alt yüklenici; sözleşme konusu işin nev'i itibarıyla bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek ve tüzel kişi olarak tanımlanmıştır. Sözleşme eki YİĞŞ'nin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında da, işin tamamının hiçbir suretle alt yüklenicilere yaptırılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu yapım işi, İdare tarafından 190.438.256,29 TL olarak hazırlanan yaklaşık maliyet üzerinden 16.01.2018 tarihinde 174.748.099,75 TL bedelle ihale edilmiş ve 27.02.2018 tarihinde sözleşmesi imzalanmıştır. 13.03.2018 tarihinde yer teslimi yapılan işin, sözleşmeye göre bitim tarihi 01.04.2020 olarak belirlenmiştir.

İşe ait Sözleşme'nin 15.1 ve 15.2'nci maddeleri ile Sözleşme'nin eki İdari Şartname'nin 18.1'inci maddelerinde; ihale konusu işte İdarenin onayı ile alt yüklenici çalıştırılabileceği; ancak, işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılamayacağı ve alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluklarının yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı düzenlenmiştir.

Yüklenici firma 03.03.2018 tarihli dilekçe ile taahhütleri altında yapım çalışmaları devam eden işte, alt yüklenici olarak çalıştırmak istedikleri adi ortaklığa ait bilgi ve belgeleri İdareye sunmuştur. İdare tarafından 19.04.2018 tarihli yazıyla, ana yüklenici ile alt yüklenici firma arasında düzenlenen Alt Yüklenici Sözleşmesi'nin “Sözleşme bedeli” başlıklı 6'ncı

maddesinin, yüklenici sözleşmesi kapsamındaki 156.929.798,50 TL tutarındaki (%89,80 oranında) işlerin YİĞŞ 20.1-10 maddeleri, işe ait Sözleşme'nin 15.1 ve 15.2 maddeleri ile İdari Şartname'nin 18.1'inci maddesi gereğince yaptırılmasına olur verilmiştir.

Ancak, işi alan yüklenici firma ile alt yüklenici adi ortaklık arasında düzenlenen ve İdarenin onayına da sunulan Alt Yüklenici Sözleşmesi'nin;

“Sözleşmenin konusu” başlıklı 4'üncü maddesinde, “Bayburt-Gümüşhane Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı” işinde, İdareye yüklenici tarafından ihale sürecinde sunulan Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki işleri kapsadığı ve sözleşme çerçevesinde taşeronun, ana sözleşme ve ekleri kapsamındaki işlerin tamamını yapmayı taahhüt ettiği;

“Sözleşmenin ekleri” başlıklı 5'inci maddesinde; Ana Sözleşme ve eklerinin, işbu Sözleşme'nin de ekleri olduğu, Sözleşme ile Ana Sözleşme arasında aykırılık olduğu takdirde, Ana Sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlerin esas alınacağı;

“Sözleşmenin bedeli” başlıklı 6'ncı maddesinde ise, taşeronun bu Sözleşme'de belirtilen işlerin tamamını Ana Sözleşme ekinde yer alan İdare tarafından onaylanmış olan Birim Fiyat Teklif Cetveli Sözleşme esasları dâhilinde yapmayı kabul ve taahhüt ettiği ve işin teklif bedelinin (indirim uygulandıktan sonraki bedel) 156.929.798,50 TL olduğu düzenlenmiştir.

Anılan Sözleşme hükümlerinden yüklenici firma ile alt yüklenici arasında yapılan ve İdare tarafından da olur verilen Alt Yüklenici Sözleşmesi'ne göre, alt yüklenicinin Ana Sözleşme ve ekleri kapsamındaki işlerin tamamını yapmayı taahhüt ettiği, Ana Sözleşme ve eklerinin Alt Yüklenici Sözleşmesi'nin de eki olduğu ve işlerin tamamının Ana Sözleşme ekinde yer alan İdare tarafından onaylı Birim Fiyat Teklif Cetveli esasları dâhilinde 156.929.798,50 TL bedelle alt yüklenicinin yapmayı kabul ve taahhüt ettiği anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla, yüklenici firma işin tamamını ihale bedeli olan 174.748.099,75 TL tutarının %10,20 indirim oranına karşılık gelen 156.929.798,50 TL bedelle Alt Yüklenici Sözleşmesi imzalamak suretiyle yaptırmaktadır.

İdare tarafından söz konusu alt yükleniciye alt yüklenici sözleşmesinin onaylanması suretiyle işin tamamının yaptırılmasına olur verilmesi sözleşmenin devri sayılacağından, 4735 sayılı Kanun'un sözleşme devrine ilişkin hükümlerinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

4735 sayılı Kanun'un sözleşmenin devrini düzenleyen 16'ncı maddesi gereği, sözleşme, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranması zorunludur. Şayet, yüklenici tarafından işin tamamı alt yüklenici tarafından yaptırılmak isteniyorsa, anılan alt yüklenici sözleşmesinin idarece sözleşmenin devri hükümleri kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresince, Alt Yüklenici Sözleşmesi'nin 4'üncü maddesinde alt yüklenicinin Ana Sözleşme ve ekleri kapsamındaki işlerin tamamını yapmayı kabul ve taahhüt etmesinden dolayı, ihaleye esas Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki işler ile Alt Yüklenici Sözleşmesi kapsamındaki işler aynı olduğundan Ana Sözleşme'deki işlerin tamamının alt yükleniciye yaptırılacağı gibi bir anlam çıkarılmasının mümkün olduğu kabul edilmektedir.

Ayrıca, aynı Sözleşme'nin 6'ncı maddesinde yer alan "*taşeron, bu sözleşmede belirtilen işlerin tamamını...*" ifadesinden ve ekinde yer alan Alt Yüklenici Sözleşmesi kapsamındaki işleri gösteren Birim Fiyat Cetvelindeki imalatların Ana Sözleşme eki Birim Fiyat Teklif Cetvelinden farklı olmasından, Ana Sözleşme kapsamındaki işlerin tamamının alt yükleniciye yaptırılması gibi bir durumun söz konusu olmadığı ifade edilmektedir.

Ancak, Alt Yüklenici Sözleşmesi'nin 4'üncü maddesinde, sözleşme konusunun Ana Sözleşme "Birim Fiyat Teklif Cetvelinde" yer alan işleri kapsadığı ve alt yüklenicinin Ana Sözleşme ve ekleri kapsamındaki işlerin tamamını yapmayı kabul ve taahhüt ettiği ifadeleri yer almaktadır. Aynı Sözleşme'nin 5'inci maddesinde Ana Sözleşme eklerinin Alt Yüklenici Sözleşmesi'nin de ekleri olduğu ve herhangi bir aykırılıkta Ana Sözleşme ve eki hükümlerinin esas alınacağı ifadeleri de bulunmaktadır. Sözleşme'nin 6'ncı maddesinde ise, Sözleşme bedelinin Ana Sözleşme bedeline indirim uygulandıktan sonra hesaplanan bedel olduğu ifade edilmiştir.

Bu nedenle, işin kapsamı açısından Alt Yüklenici Sözleşmesi hükümlerine göre, Ana Sözleşme ve ekleri ile Alt Yüklenici Sözleşmesi ve eklerinin farklı olması mümkün değildir. Alt Yüklenici Sözleşmesi'nin ekinde Ana Sözleşme'den farklı olarak Birim Fiyat Teklif Cetveli olduğuna ilişkin Alt Yüklenici Sözleşmesi'nde bir ifade bulunmamaktadır. Kaldı ki, Ana Sözleşme'de Ana Sözleşme ekleri ile Alt Yüklenici Sözleşmesi ekleri arasında farklılık olması halinde Ana Sözleşme ve eklerinin geçerli olacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, İdare tarafından proje değişikliği yapılarak verilecek ek işlerin dâhil alt yükleniciye yeni birim fiyat üzerinden yaptırılacağı Alt Yüklenici Sözleşmesi'nin 6'ncı maddesinde düzenlenmiştir.

Bununla birlikte, Alt Yüklenici Sözleşmesi'ne dâhil olmadığı iddia edilen işlerin asıl yüklenici veya başka bir alt yükleniciye yaptırıldığına ilişkin herhangi bir belge de ileri sürülememiştir.

Kamu idaresince, Alt Yüklenici Sözleşmesi'nde yer alan ve yanlış anlaşılmaya sebep olabilecek ifadelerin, yüklenici tarafından sunulan ekli zeyilname ile değiştirildiği ifade edilmesine rağmen, Başkanlığımıza gönderilen ekler arasında böyle bir bilgi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından söz konusu işte alt yüklenici çalıştırılmasına ilişkin verilen olurun, Kamu İhale Kanunu, YİĞŞ ile işe ait Sözleşme ve eklerinde yer alan işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılmayacağına ilişkin düzenlemelere uygun olmadığı ve bu haliyle alt yüklenici sözleşmesinin sözleşmenin devri şeklinde sayılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, alt yüklenicilere ilişkin onaylarda YİĞŞ ve sözleşme hükümlerine uygun olarak onay verilmesi, yüklenici tarafından işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılmak istenmesi halinde ise, bu durumun sözleşmenin devri sayılacağından Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun sözleşmenin devrine ilişkin hükümleri kapsamında değerlendirilerek işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Merkez Dışındaki İllerde Yapımı Yürütülen İşlerde Yerinde ve Sürekli Kontrollük Hizmeti Verilememesi Nedeniyle Kontrol Riski Oluşması

Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü (AYGM) tarafından yürütülen yapım işlerinin kontrol teşkilatlarının merkezde görev yapan teknik personelden oluşturulması ve anılan işler için kontrollük ve danışmanlık hizmeti de alınmaması nedeniyle bu işlerde oluşan kontrol ve denetim eksikliğinin kontrol riski oluşturduğu görülmüştür.

Yapım işlerinde İdare tarafından oluşturulan kontrol teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin hükümler 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Yapım İşleri Genel Şartnamesi (YİĞŞ) ve ilgili diğer mevzuatta düzenlenmiştir.

YİĞŞ'nin 4'üncü maddesinde, yapı denetim görevlisi; idare tarafından, işlerin denetimi için görevlendirilecek bir memur veya bir heyeti ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere

görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya kişiler olarak tanımlanmıştır.

Yine, YİGŞ gereğince sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işi, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilir ve gerçekleştirilir. YİGŞ'nin "Yapı denetim görevlisinin yetkileri" başlıklı 15'inci maddesinde de yüklenicinin bütün işleri yapı denetim görevlisinin, sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorunda olduğu, yüklenicinin kullanacağı her türlü malzemeyi yapı denetim görevlisine gösterip iş için elverişli olduğunu kabul ettirmeden iş başına getiremeyeceği ve malzemenin teknik şartnamelere uygun olup olmadığını inceleyip gözden geçirmek için yapı denetim görevlisinin istediği şekilde deneyler yapabileceği düzenlenmiştir.

YİGŞ'nin "Ataşmanlar ve ilgili diğer defterler" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında; işyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve atasman defterleri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince, yapım işlerine ait kontrol teşkilatı işin bizzat başında bulunmak suretiyle, mevzuatta belirtilen yetki ve görevlerini yerine getirerek, yüklenici tarafından taahhüt edilen işin fen ve sanat kurallarına, sözleşme ve eklerine uygun olarak günü gününe kontrollerini sağlamak ve herhangi bir kontrol zafiyetine imkân verilmeden işlerin tamamlattırılmasından sorumludur.

Buna göre, söz konusu iş ve işlemlerin yapılabilmesi için kontrol teşkilatının işin başında bulunması gerekmektedir. Ancak, yapılan incelemede, yapı denetim görevlilerinin işin başında bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, AYG M Hava Meydanları Yapım Dairesi Başkanlığı ve Liman ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlığınca görevlendirilen kontrol teşkilatlarının 2020 yılı içerisinde kontrollük işleri kapsamında kaç gün işin yapılma yerinde kontrollük hizmeti yaptığı, kontrollük işleri için verilen yurt içi geçici görevlendirmeler incelenmek suretiyle karşılaştırılmıştır. Her iki daire başkanlığında da yürütülen yapım işleri için kontrollük ve danışmanlık hizmeti alımı yapılmadığı, sadece daire başkanlıkları bünyesinde görevli teknik personeller tarafından kontrollük işlerinin yürütüldüğü görülmüştür.

2020 yılı içerisinde Liman ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlığınca yirmi beş adet yapım işinin kontrollük ve yerinde incelenmesi amacıyla on bir teknik personele yol dâhil

toplam yüz yetmiş yedi gün görevlendirme yapıldığı görülmüştür. Bu durum, 2020 yılında işin kontrolü ile görevli personelin her bir iş için ortalama olarak yol dâhil sadece yedi gün işin başında bulunabildiğini göstermektedir.

Bu kapsamda incelenen 04.12.2019 tarihinde sözleşmesi imzalanarak yapımına başlanan Filyos Liman, Rıhtım ve Geri Saha İnşaatı işi için 2020 yılında yalnızca yol dâhil on iki gün il dışı görevlendirme yapılarak yerinde kontrollük hizmeti verildiği görülmüştür. Kamu adına yapım işlerinin kontrolünü üstlenen kontrol teşkilatının bir yıl boyunca sadece on iki gün işin başında bulunmasının, mevzuat, sözleşme ve şartnamelerle kontrol teşkilatına verilen görevler göz önünde bulundurulduğunda kontrollük ve denetim faaliyetleri için yeterli olmadığı düşünülmektedir.

Aynı şekilde, Hava Meydanları Yapım Dairesi Başkanlığında yürütülen on iki adet yapım işinin kontrollük ve yerinde incelenmesi amacıyla dokuz teknik personele yol dâhil toplam iki yüz altı gün görevlendirme yapıldığı görülmüştür. En çok görevlendirmenin yapıldığı Rize Artvin Havalimanı Üstyapı Tesisleri ve Müteferrik İşler İnşaatı işinde yol dâhil toplam doksan yedi gün görevlendirme olmasına karşın, Şırnak Havaalanı Altyapı, Üstyapı ve İlave Apron Taksirut İşleri Tamamlama İnşaatı işine ilişkin 2020 yılında görevlendirme yapılmadığı, Yozgat Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı işinde ise yol dâhil toplam yedi gün görevlendirme yapıldığı görülmüştür.

Söz konusu daire başkanlıklarında yeterli personel bulunmaması, kontrol teşkilatında görevli personelin görev yerinin merkezde olduğu halde işlerin yurt çapında farklı illere dağılmış olması nedeniyle işin başında yeterince bulunamaması ve kontrollük hizmetlerinin yürütülmesine yardımcı danışman çalıştırılmaması sebebiyle kontrol riskinin arttığı düşünülmektedir.

Kontrol teşkilatının işin sözleşme ve eklerine uygun olarak imal edilmesini sağlamak üzere günü gününe işin başında yapması veya yükleniciye yaptırması gereken birçok görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak, söz konusu daire başkanlıkları tarafından yürütülen yapım işleri için kontrol teşkilatının işin başında bulunduğu sürelerin, söz konusu görev ve sorumlulukların sağlanmasında yeterli olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresince, ihalesi yapılan yapım işlerinin kontrollük hizmetlerinin personel yetersizliği sebebiyle genel müdürlük teknik personeli yanında, bölge müdürlüklerinde yer alan teknik personellerin de görevlendirilmesi vasıtasıyla yürütülmeye çalışıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, İdarece verilen örneklerin büyük bir kısmı geçmiş yıllara ait işlere ilişkindir. Bulguda ise sadece 2020 yılı içerisinde yapımı devam eden işlerin kontrollük hizmetleri değerlendirilmiştir. Bulgu kapsamında incelenen işlerin kontrol teşkilatı görevlendirme yazıları incelendiğinde, sadece beş iş için Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlüğü teşkilatlarında görevli personellerden bir arada görevlendirme yapıldığı, geriye kalan otuz iki işin kontrol teşkilatının sadece merkezde görevli teknik personellerden oluşturulduğu görülmüştür.

Ayrıca, kamu idaresince bulguda yer alan ifadeler atıf yapılmak suretiyle, bulgu doğrultusunda personel sayısının artırılması ve kontrollük ve danışmanlık hizmeti alımı yoluyla işlerin denetiminin artırılması yoluna gidileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, AYG M Hava Meydanları Yapım Dairesi Başkanlığı ve Liman ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlıklarında çalışan teknik personel sayısının artırılması veya kontrollük faaliyetlerinin etkinliğinin sağlanması suretiyle kontrol riski oluşumunun engellenmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Yapım İşi Sözleşmelerinde Teknik Personel Bildirimlerinin Zamanında Yapılmaması

İdarece yürütülen yapım işi sözleşmeleri kapsamında işin başında bulunması öngörülen teknik personel bildirimlerinin usulüne uygun bir şekilde ve zamanında sunulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler" başlıklı 40'ıncı maddesine göre; yüklenicinin, işin yürütülmesi sırasında çalıştıracağı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde (YİGŞ) yer alan süreler içerisinde idareye sunması zorunludur.

YİGŞ'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 10'uncu maddesinin altıncı fıkrasına göre, yüklenici sözleşmesinde işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) teknik personel bildirimini ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde idareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde, teknik personel bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye

süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır.

Yapılan incelemede, İdarece yürütülen yapım işlerinde, teknik personel bildirimlerinin işin sözleşmesi ve anılan mevzuata göre zamanında sunulmadığı, sunulan belgelerden eksik olanların ise sonradan tamamlandığı halde, teknik personele ait bilgi ve belgelerinin süresinde sunulmaması nedeniyle sözleşmelerinde öngörülen cezai müeyyidelerin de uygulanmadığı tespit edilmiştir.

İncelenen yapım işlerinden, on bir adet yapım işinde sözleşme ve mevzuat gereği sunulması gereken teknik personel bildirimleri ve teknik personele ait bilgi ve belgelerin İdareye bildirilmesinde iki gün ila otuz beş gün arasında gecikmelerin olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerinde, geç bildirilen teknik personele ait (oda kayıt belgesi, noter taahhünamesi, diploma) belgelerden dolayı yükleniciye uygulanması gereken cezai müeyyidelerin de uygulanmadığı görülmüştür.

Teknik personel bildirimlerinde yaşanan gecikmeyi gösteren işlerden iki örnek aşağıda açıklanmıştır;

Bingöl Havalimanına Apron Taksirut ve Emniyete Yönelik İşler Tamamlama İnşaatı ile İlave Güvenlik İmalatları işinde; yer teslimi 12.08.2020 tarihinde yapıldığından, yüklenicinin bu tarihten 22.08.2020 tarihine kadar teknik personele ait bilgileri İdareye sunması gerekmektedir. Teknik personel bildirimi kapsamında, şantiye şefi inşaat mühendisine ait dilekçe İdareye yüklenici tarafından 24.09.2020 tarihinde sunulduğundan, bildirim sözleşmesine göre otuz dört gün geç yapıldığı; şantiye mühendisi elektrik mühendisine ait dilekçe ise 25.09.2020 tarihinde sunulduğundan, sözleşmesine göre otuz beş gün geç bildirim yapıldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, geç bildirilen teknik personel bilgi ve belgeleri ile ilgili olarak işe ait Sözleşme'nin 23.1 ve 23.2'nci maddelerine göre yükleniciye uygulanması gerekli cezai müeyyidelerin de uygulanmadığı görülmüştür.

Çınarcık Balıkçı Barınağı Arkası Kıyı Koruma Yapısı İnşaatı işinde, yer teslimi 15.01.2020 tarihinde yapıldığından, yüklenicinin bu tarihten 25.01.2020 tarihine kadar teknik personele ait bilgileri İdareye sunması gerekmektedir.

Yüklenici tarafından 24.01.2020 tarihli dilekçe ile sunulan belgelerin incelenmesinde, şantiye şefinin meslek odası kayıt belgesinin tarihinin 30.01.2020 olduğu, saha mühendisinin noter taahhünamesinin ve meslek odası kayıt belgelerinin tarihlerinin 11.02.2020 olduğu, harita mühendisinin noter taahhütname tarihinin 29.01.2020 ve meslek odası kayıt belgesinin tarihinin ise 27.01.2020 olduğu görülmüştür. Dolayısıyla, teknik personele ait belgelerin 24.01.2020 tarihinde sonra İdareye sunulduğu anlaşılmıştır.

Dilekçe ekine sonradan ilave edilen belgelerin tarihleri dikkate alındığında, şantiye şefine ait meslek odası kayıt belgesinin beş gün, saha mühendisinin noter taahhünamesinin ve meslek odası kayıt belgelerinin on yedi gün, harita mühendisinin noter taahhünamesinin tarihinin dört gün geç bildirildiği görülmektedir.

Geç bildirilen teknik personel bilgi ve belgeleri ile ilgili olarak işe ait Sözleşme'nin 23.1'inci maddesine göre yükleniciye uygulanması gerekli cezai müeyyidelerin de uygulanmadığı görülmüştür.

Teknik personel bildirimlerinin iş yeri teslimi tarihi itibarıyla on gün içinde İdareye bildirilmesi ve gerekli incelemeler yapıldıktan sonra İdarenin teknik personeli kabul edip etmediğini on gün içinde yükleniciye bildirmemesi sonucunda, teknik personel bildiriminde yaşanacak gecikmeler bu personelin iş yerinde bulunamaması sonucunu doğuracağı ve bu nedenle imalatların yapımının gecikmesi veya yapılan imalatların kontrolünde bir risk oluşturabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, teknik personel bildirimlerindeki gecikme nedeniyle getirilen ceza uygulaması, yüklenicinin sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmesini temin için caydırıcı amaçla getirilmiş bir yaptırım olmanın yanında, sonuçları itibarıyla bir idare geliri niteliği de taşımaktadır.

Kamu idaresince, teknik personel bildirimlerine ait tarihlerin sehven gözden kaçırıldığı ve işlerin sözleşmesinde öngörülen cezai müeyyidelerin uygulanmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdarece yürütülen yapım işlerinde, yüklenici tarafından teknik personel bildirimlerinin mevzuat ve sözleşmeye göre usulüne uygun bir şekilde belirlenen sürelerde yapılması ve gecikme olması halinde sözleşmesinde öngörülen cezai müeyyidelerin uygulanmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 14: Revize Birim Fiyat Yapılmasını Gerektiren Şartların Takibinin Etkin Yapılmaması

Revize birim fiyat yapılmasını gerektiren koşulların takibinin etkin bir şekilde yapılmaması nedeniyle, yapım işlerinde revize birim fiyat uygulaması şartları olduğu halde, ilgili imalat kalemlerinin fiyatlarının revize edilmeden yükleniciye ödeme yapıldığı görülmüştür.

İşe ait sözleşmelerin 28'inci maddesinde, birim fiyat teklif alınan sözleşmeler ile karma sözleşmelerde revize birim fiyat uygulamasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Anılan maddede, birim fiyatlı sözleşmelerde; sözleşme eki birim fiyat teklif cetvelinde yer alan herhangi bir iş kaleminin miktarında, işin devamı sırasında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın tutarının aynı zamanda sözleşme bedelinin %1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın, maddede gösterilen revize birim fiyat formülü uygulanmak suretiyle revize edileceği ve bu iş kaleminin %20 artışı aşan kısmı için revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı düzenlenmiştir.

Anılan hüküm uyarınca, işin devamı sırasında herhangi bir iş kaleminin başlangıçta belirlenen miktarında %20'den fazla artış olması ve bu artışın sözleşmenin başlangıç bedelinde %1'den fazla gerçekleşmesi halinde, ilgili iş kalemi fiyatının revize edilmesi ve bu iş kalemine ilişkin gerçekleşen imalatın %20'lik artışı aşan kısmına revize edilen fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, birim fiyatlı sözleşme ile ihale edilen; “Başakşehir-Kayaşehir Metro Hattı İnşaat ve Elektromekanik İşleri” işinin “*Şaftlarda iksa yapılması (m2)*” ile “*Umbrella Arch Yapılması, Ø114.3 mm/6.3 mm Boru ile (m)*” imalat kalemlerinde; “Ordu-Giresun Havalimanı Dolgu ve Açık Kanal Yapılması İnşaatı” işinin “*Her cins kaya kazısı yapılması ve depoya atılması (patlayıcılı ve patlayıcısız)*” ile “*Ocak taşı ile çimento harçlı kargir inşaat yapılması*” imalat kalemlerinde, işin devamı sırasında, sözleşmede belirlenen imalat miktarına göre %20 artış gerçekleşmesine ve toplam artış bedelinin sözleşme bedelinin %1'ini geçmesine rağmen, ilgili imalat kalemlerinin fiyatlarının revize edilmeden ödeme yapıldığı görülmüştür.

Öte yandan, kontrollük hizmetlerini yerine getirenler, işin yürütülmesi için gerekli tüm evrakın usulüne uygun olarak hazırlanmasının ve işlerin sözleşme ile eklerine uygun olarak yapılmasının sağlanmasının takibiyle görevlidir. Dolayısıyla, revize birim fiyat yapılmasına

ilişkin şartlar oluştuğu halde, fiyatların revize edilmemesi kontrollük hizmetlerinin bu anlamda etkin yapılamadığını da göstermektedir.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, gerekli işlemlerin yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, revize birim fiyat yapılmasını gerektirecek koşulların sağlıklı bir şekilde takibini teminen, Bakanlık tarafından oluşturulan sistem ve süreçler ile kontrollük hizmetlerinin etkinliğini sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 15: Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Yaklaşık Maliyet Hesabında “Geri Ödenecek Masraflar” İş Kalemi Kapsamına Giren Maliyet Unsurları ile Kar ve Genel Giderler İçin Öngörülen Maliyetlerin Açık Olarak Belirlenmemiş Olması

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımlarının ihale hazırlık sürecinde, birim fiyat teklif cetvellerinde danışmanın tüm genel giderlerine karşılık olması amacıyla “Geri Ödenecek Masraflar” adı altında bir iş kalemine yer verilmektedir. Ancak, yaklaşık maliyet hazırlanırken ihale dokümanı hükümlerine göre bu iş kalemi kapsamında olduğu belirtilen çeşitli nitelikteki maliyet unsurlarına ilişkin miktar ve fiyat çalışmalarına yaklaşık maliyet hesabında yer verilmesi gerekirken bu çalışmaların yapılmadığı; ayrıca İdare tarafından ihaleye çıkılan danışmanlık işi için öngörülen yüklenici karı, sözleşme gideri ve genel giderlerin yaklaşık maliyet hesabında açıkça gösterilmediği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Yaklaşık maliyet” başlıklı 9’uncu maddesinin ilk fıkrasında;

“Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir” denilmektedir.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler” başlıklı 9’uncu maddesinin ilk fıkrasında da benzer bir biçimde;

“İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu işin KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir” şeklinde düzenlenme yer almaktadır.

Anılan Yönetmeliğin “Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise;

“(3) Danışmanlık hizmetinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Bu tutar, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır. Buna ilişkin hesap cetveli hazırlayanlarca imzalandıktan sonra, ihale onay belgesinin ekine konularak ihale yetkilisine sunulur” denilmek suretiyle yaklaşık maliyet hesabının ne şekilde yapılması gerektiği düzenlenmiştir.

Söz konusu düzenlemelerde, idareler tarafından ihaleye çıkılmadan önce yaklaşık maliyet hazırlanırken ayrıntılı bir fiyat ve miktar araştırması yapılması ve bu araştırma sonucu ulaşılabilecek bilgilere dayalı olarak yaklaşık maliyetin hazırlanması gerektiği hususu açık bir biçimde ifade edilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımlarında sözleşme tasarılarının “Diğer Hususlar” başlığı altında yer alan düzenlemeler ile “Geri Ödenecek Masraflar” adı altında bir iş kalemi tanımlanmakta ve işin yürütülmesinde çalıştırılacak teknik personelin brüt ücreti dışında kalan yüklenici kârı dâhil danışmana ait diğer tüm maliyet unsurlarına bahse konu iş kalemi içerisinde yer verilmektedir.

Adı geçen iş kaleminin kapsamı, ihale dokümanında yer alan sözleşme tasarılarında;

“Bu kalemde belirtilmiş olan yüzde sabit olup, bu kalemden yapılacak ödemeler, Danışman’ın bütün genel masraflarına karşılıktır. Genel Masraflar adı altında ödenecek toplam tutar, kilit personel için ödenecek toplam tutara bağlı olarak değişecektir.

Her hakedişte geri ödenecek masraflar Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki Genel Masraflar yüzdesi ile kilit personele ödenen miktarların çarpımı ile belirlenecektir.

Aşağıda, bunlarla sınırlı kalmamak kaydıyla, bu kalem altında ödenecek Danışmana Genel Masraflar şunları da ihtiva etmektedir.

a) İdari personel masrafları, teknik hizmetlerden başka hizmetlerde çalışan personele ilişkin her türlü masraflar,

b) Danışman'ın Türk ve yabancı personelinin yapacağı her türlü yurtiçi ve yurtdışı seyahat giderleri, ulaştırma (Danışman'ın taahhüdü gereği personeline sağlayacağı her türlü araç, otomobile ait işletme ve bakım) giderleri, ikamet ve geçinme, tedavi, kira giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satınalma için ödenecek her türlü masraflar (resim, harç ve vergiler dahil),

c) Aylık brüt tavanını aşan fazla mesai zammı (saatlik ücretle kanunen verilmesi gereken zamlı saatlik ücret arasındaki fark) ve hastalık izni yardımları, sigorta primleri, vergiler, emekli ikramiyeleri veya kıdem tazminatları ile fonlar ve her türlü kanuni kesintiler ve ilave vergiler,

d) Ofis sarf malzemeleri giderleri (posta ve kargo masrafları, kırtasiye ve ofis malzemeleri, fotokopi ve ozalit vb. masrafları, baskı, ciltleme, iletişim, sigorta, ve işin icrası için gerekli her türlü alet, edevat, malzeme ve bilgisayar vs. Masrafları),

e) Her türlü kar ve bütün genel giderler,

f) Her türlü Danışman riski ve yükümlülükleri”

Şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen tanımın danışman riski ve yükümlülükleri gibi soyut kavramlar içermesi yanında fazla mesai zammı ve kıdem tazminatı gibi sözleşme süresince tahakkuk edip etmeyeceği veya ne miktarda tahakkuk edeceği belirli olmayan unsurları da içermesi bahse konu iş kalemi için bir maliyet çalışması yapılmasını güçleştirmektedir.

Ayrıca, ihale dokümanı içeriğindeki Özel Teknik Şartname'de yer alan ve yukarıda yer verilen tanım gereği anılan iş kalemi kapsamında olduğu belirtilen bir takım yardımcı hizmet unsurları bulunmaktadır. Danışmanlık hizmetinin ifası sırasında ihtiyaç duyulan yardımcı hizmet kalemleri ve ihale kapsamında yer verilen ve maliyet arz eden diğer iş kalemlerine; kontrol hizmetlerinde kullanılacak kiralık araçlar, hizmetin ifası sırasında idarenin kullanımına sunulacak her türlü teknik ve teknolojik araç gereç ve danışmanın idare personeline sunmayı taahhüt ettiği adam/ay üzerinden belli edilmiş yurtdışı eğitimler örnek gösterilebilir. Verilen örneklerdeki gibi ihale dokümanı kapsamında yer alıp da esaslı maliyet unsuru arz eden yardımcı hizmet kalemlerine yaklaşık maliyet hesap cetvelinde yer verilmesi ve bunların her biri için ayrı bir miktar ve fiyat çalışması ayrıca yapılarak bu maliyet unsurlarına yaklaşık maliyet hesabında dayanakları ile birlikte yer verilmiş olması gerektiği düşünülmektedir.

Böylelikle, iş kalemi kapsamında yer alan ve önemli boyutta maliyet arz eden iş

kısımlarının her birine ilişkin isteklilerin teklif ettikleri birim fiyatlar belli edilmiş olacaktır. Bu şekilde, sözleşmenin yürütülmesi safhasında adı geçen iş kalemi kapsamında sayılan iş ve/veya hizmetler Danışman tarafından fiilen ifa edildikçe ve ifa edildiği miktarda hakedişe dâhil edilecek ve ilgili tevsik edici belgelerine dayalı olarak Danışmana ödeme yapılmış olacaktır.

Diğer taraftan, Yönetmeliğin yukarıda yer verilen 11'inci maddesi uyarınca, danışmanlık hizmet alımlarında öngörülen yüklenici karına ve danışmanın işin ifası sırasında üstleneceği sözleşme giderleri ve genel giderlere ilişkin maliyetlere yaklaşık maliyet hesaplamalarında ayrıca ve açık olarak yer verilmesi gerektiği halde, bu unsurlara ilişkin maliyetlerin İdare tarafından ne düzeyde öngörüldüğüne ilişkin bir bilgi yaklaşık maliyet hesap cetvellerinde bulunmamaktadır.

İdare tarafından yapılan yaklaşık maliyet hesabı üç kalem içermektedir. Bunlardan “Teknik Personel Ücretleri” ve “Geri Ödenecek Masraflar” iş kalemleri İdarece her hakedişte ödemeye esas teşkil eden iş kalemleri olarak öngörülmesi nedeniyle, aşağıda bu iş kalemlerine ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir. “Faturalı Giderler” iş kalemi ise, İdare tarafından onay verilmesi halinde Danışman tarafından yerine getirilecek arıza nitelikteki işlerin karşılığı olarak harcamayı kanıtlayıcı belge mukabili ödeme yapılan bir iş kalemi olarak yaklaşık maliyet cetvelinde yer alması nedeniyle değerlendirme dışı bırakılmıştır.

“Teknik Personel Ücretleri” iş kalemi kapsamındaki maliyetler, danışmanlık işi kapsamında çalıştırılması düşünülen teknik personele ödenecek brüt ücret tutarlarının toplamından oluşmaktadır. İdare bu iş kalemine ilişkin yaklaşık maliyet hesabı yaparken idari şartnamede her bir pozisyon için öngördüğü asgari ücret hadleri üzerinden bir hesap yapmakta ve bu şekilde belirlediği genel toplam tutarı %15 ve %20 gibi oranlar üzerinden genişleterek bu iş kalemine ilişkin genel toplam tutara ulaşmaktadır. Söz konusu maliyet genişletmelerinin ne amaçla yapıldığına ise yaklaşık maliyet hesap cetvelinde yer verilmemiştir.

“Geri Ödenecek Masraflar” iş kalemi için yaklaşık maliyet hesabı ise, “Teknik Personel Ücretleri” iş kalemi için öngörülen toplam bedelin belirli bir yüzdesi alınarak yapılmaktadır. Bu oranın ise, İdare tarafından %100 olarak alındığı görülmektedir. Ancak, bu orana nasıl ulaşıldığına dair de yaklaşık maliyet hesap cetvelinde herhangi bir hesap veya açıklama bulunmamaktadır.

Bu haliyle, İdare tarafından danışmanlık hizmet alım ihalelerinde yapılan yaklaşık maliyet hesabının yukarıda yer verilen ilgili mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, “Geri Ödenecek Masraflar” iş kalemi için öngörülen maliyet tutarlarının da oldukça yüksek belirlendiği görülmektedir.

Şöyle ki; isteklilerin tekliflerinde “Teknik Personel Ücret” kalemlerine sundukları toplam teklif bedelinin belli bir yüzdesi şeklinde teklif alınan bahse konu “Geri Ödenecek Masraflar” iş kalemine ilişkin sözleşme tasarılarında yer verilen tanımdan hareketle anılan iş kaleminin içerdiği başlıca maliyet unsurlarının işçilik işveren maliyeti, yüklenici karı ve sözleşme giderleri ve genel giderlerden oluştuğu söylenebilir.

Sayılan maliyet unsurlarından işçilik işveren maliyeti Kanunen bellidir ve brüt ücretin % 22,5’i nispetindedir. Yüklenici kârı için de Yönetmelikte öngörülen azami kâr haddi olan % 20 seviyesinin esas alınması halinde bu kalem için ihale dokümanı kapsamında öngörülebilecek maliyet toplamının, teknik personel ücretleri iş kalemi teklif toplamının % 42,5’u gibi bir orana ulaştığı görülmektedir.

Bu orana danışmanın işin ifası sırasında katlanacağı sözleşme giderleri ve genel giderler dâhil değildir; ancak, sözleşme giderleri ve genel giderler için ne miktarda maliyet oluşacağına yönelik belirleme İdare tarafından yaklaşık maliyet hesabında ayrıca gösterilmemiştir.

Ancak, İdare tarafından yapılan ve yukarıda izah edilen yaklaşık maliyet hesap şekline anlaşılmaktadır ki; İdarenin danışmanlık hizmet alım işlerinde “Geri Ödenecek Masraflar” iş kalemi için öngördüğü maliyet, “Teknik Personel Ücretleri” iş kalemi için hesap edilen maliyetlerin %130’u ve %140’ı seviyelerindedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, söz konusu iş kalemi kapsamına giren maliyetlerden işçilik işveren maliyeti ve yüklenici karının, teknik personel ücretleri toplamının ancak %42,5’ini oluşturduğu dikkate alındığında, İdare tarafından danışmanlık hizmet alımlarında işin esaslı maliyetini oluşturan teknik personel ücretleri toplamının %87,5 ve %97,5’i oranlarında sözleşme gideri ve genel giderler için maliyet öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Yapım işlerinde dahi yaklaşık maliyet hesap edilirken %15 oranında genel gider öngörülmekte iken, danışmanlık hizmet alım işlerinde bu kadar yüksek oranlarda sözleşme gideri ve genel gider öngörülmesi bu iş kalemi için öngörülen maliyet analizine duyulan ihtiyacı arttırmaktadır.

İdare tarafından pazarlık yöntemiyle gerçekleştirilen yapıyla ilgili danışmanlık hizmet alım ihalelerinde “Geri Ödenecek Masraflar” iş kalemi için yaklaşık maliyette öngörülen maktu

ve oransal maliyetler ile ihale sonucunda imzalanan sözleşmelerde söz konusu iş kalemi için oluşan bedeller ile teklif yüzdeleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir;

Tablo 15: Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi İçin Yaklaşık Maliyette Öngörülen Maktu ve Oransal Maliyetler ile Belirtilen İş Kalemi İçin Oluşan Sözleşme Bedelleri ve Teklif Yüzdeleri

Danışmanlık Hizmet Alımı İşinin Adı	Geri Ödenecek Masraflar İş Kaleminin Yaklaşık Maliyet Bedeli (TL)	Yaklaşık Maliyet Hesabında Geri Ödenecek Masraflar İş Kaleminin Teknik Personel Ücretlerine Oranı (%)	Birim Fiyat Teklif Cetveli Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi Teklif Yüzdesi	Geri Ödenecek Masraflar İş Kaleminin Sözleşme Bedeli (TL)
Konya Raylı Sistem Hatları I. Etap İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri	59.895.022,20	100	112	58.095.049,60
Bursa Emek-Şehir Hastanesi Hafif Raylı Sistem Hattı Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri	38.654.172,00	100	116	38.129.420,40
Kayseri Anafartalar-YHT Tramvay Hattı Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri	8.681.114,25	100	105	7.938.630,00
Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı İnşaatı ile Elektromekanik Sistemlerinin Temini İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri	100.329.224,40	100	120	101.437.444,80

Yukarıda yer verilen tablodaki bilgilerden de açıkça görüleceği üzere, yaklaşık maliyetin hesap şekli sebebiyle, bir işin genel gideri kapsamında ödenebilecek tutarlara kıyasla oransal ve dolayısıyla tutar olarak da çok üstünde bedeller ile anılan iş kaleminin sözleşme bedelleri oluşmuştur.

Yaklaşık maliyetlerin herhangi bir hesaplama dayanamadan yüksek belirlenmiş olması, ihalenin karara bağlanma aşamasında tekliflerin gerçek piyasa rayiçlerine nazaran kabul edilebilir bir seviyede oluşup oluşmadığının sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesini de engellemektedir.

Ayrıca, söz konusu iş kalemi için oluşan bu yüksek bedeller, anılan iş kaleminin sözleşmesinde İdarece belirlenen ödeme yöntemi nedeniyle sözleşmenin yürütümü aşamasında

iş kalemi kapsamında belirtilen maliyet unsurlarının oluşup oluşmadığına ve/veya danışman tarafından bahse konu iş kalemi kapsamında ödeneceği belirtilen işlerin danışman tarafından fiili olarak ifa edilip edilmediğine bakılmaksızın danışmana ödenmek durumunda kalınmasına sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında, İdare tarafından yapılan yaklaşık maliyet hesabının Yönetmelik hükümlerine uygun olduğu, kar hariç hesaplanan genel toplam tutarı ifade eden "Teknik Personel Ücretleri" iş kaleminin belirli ve sabit bir yüzdesi olacak şekilde "Geri Ödenecek Masraflar" iş kaleminin yaklaşık maliyet tutarının belirlendiği ve söz konusu oranın İdare tarafından daha önce yapılan benzer nitelikteki danışmanlık hizmet alım ihalelerinde oluşan oranlar seviyesinde alındığına vurgu yapılarak, ihaleye katılacak her bir danışman firma için değişik seviyelerde oluşacak bu oran için İdare tarafından detaylı bir hesap yapılabilmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıca, örnek bir danışmanlık hizmet alımı ihalesi için bahse konu iş kaleminin yaklaşık maliyet bedeli için varsayımsal olarak yapılan bir hesabın "Geri Ödenecek Masraflar" iş kaleminin yaklaşık maliyet hesabında esas alınan %100 oranını doğruladığı belirtilmiştir.

Ancak, bulguya konu ve yukarıdaki tabloda yer verilen dört farklı danışmanlık hizmet alımı ihalesinin tamamında "Teknik Personel Ücretleri" iş kaleminin teknik personel ücretleri sosyal güvenlik primi işveren paylarını içermemesi ve bununla birlikte tabloda yer verilen ihaleler kapsamında "Teknik Personel Ücretleri" iş kalemi için hesaplanan yaklaşık maliyet tutarlarının %15 ila %20 oranlarında artırımlı bir şekilde yaklaşık maliyet hesabına dahil edilmiş olunmasına İdare cevabında yer verilmemiştir.

Ayrıca, İdare cevabında defaatle önceki ihalelerde "Geri Ödenecek Masraflar" iş kalemi için oluşan fiyatların yeni ihalelerde emsal alındığına vurgu yapılmakla birlikte, İdarenin son 10 yıl içerisinde gerçekleştirdiği tüm danışmanlık hizmet alım ihalelerinin aynı yöntem kullanılarak gerçekleştirilmiş olduğu ve bu ihalelerin hiçbirinde "Geri Ödenecek Masraflar" iş kalemi için mevzuatın öngördüğü biçimde ayrıntılı ve dayanaklı bir maliyet çalışmasının bulunmadığı önceki yıl denetimlerinde Sayıştay Denetim Raporu'na konu edilmiş olduğunun dikkate alınması halinde, bahse konu danışmanlık işlerinde oluşan fiyatların yeni ihalelerin yaklaşık maliyet hesaplamalarında emsal alınmalarının uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

Kaldı ki; diğer yatırımcı kamu idareleri tarafından aynı ihale dokümanı kullanılarak

ihale edilen danışmanlık hizmet alımı işlerinde bahse konu "Geri Ödenecek Masraflar" iş kalemi için "Teknik Personel Ücretleri" iş kaleminin yaklaşık %50'si oranında ödeme yapıldığı görülmüştür. Bu nedenle, İdare tarafından danışmanlık ihalelerinin yaklaşık maliyet hesap cetvelinin mevzuata uygun bir şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Sonuç itibarıyla, İdare tarafından gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyet hesap şeklinin yukarıda yer verilen ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığı ve bu nedenle, söz konusu ihalelerin piyasa rayiçlerine ve diğer idarelerin benzer nitelikteki ihalelerine kıyasla yüksek sözleşme bedelleri ile sonuçlandığı görüldüğünden, "Geri Ödenecek Masraflar" iş kaleminin fiyat ve miktar yönleriyle maliyet araştırmalarının mevzuatla uyumlu olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 16: Danışmanlık Hizmet Alımı İşleri Kapsamında İdarenin Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşlanması Amacıyla Personel Çalıştırılması

İdarenin kontrollük, danışmanlık ve mühendislik hizmetleri alımı işleri kapsamında, mevzuata uygun olmayan şekilde, İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla personel istihdam edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 48'inci maddesinde; mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmeti olarak tanımlanmış ve bu hizmetlerin danışmanlık hizmet sunucularından temin edileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu anlamda, ihaleleri 2020 yılı içerisinde yapılan Bursa Emek- Şehir Hastanesi Hafif Raylı Sistem Hattı Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri Alımı işi, Konya Raylı sistem Hatları I. Etap için Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri Alımı işi ve Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı İnşaatı için Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri Alımı işleri, 4734 sayılı Kanun'un 48'inci maddesi kapsamında yer alan danışmanlık hizmet alımlarıdır.

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre, ihale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin sayısı ve niteliklerinin idari şartnamede düzenlenmesi gerekmektedir.

Teknik personelin ve yeterlik kriteri olarak öngörülen anahtar teknik personelin sayısı ve meslek alanları ile mesleki deneyiminin, ihale konusu işin niteliğine uygun şekilde belirlenmesi ve bu personelin, ihale konusu işin uzmanı olması zorunludur. Ayrıca, danışmanın, sorumlu müdür dahil istihdam edeceği teknik personelin her birinin adını, unvanını, iş tanımını, asgari niteliğini ve çalışma süresini sözleşmede belirtilmesi zorunludur.

Anılan hususa ilişkin yukarıda zikredilen danışmanlık hizmet alımı işlerinin ihale dokümanları incelendiğinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir;

Söz konusu işlerin idari şartnamesinde teknik personelin sayı ve niteliğine ilişkin doğrudan bir belirleme yapılmamıştır. İdari Şartname’de konuya ilişkin “*İhale konusu işi yerine getirmek için gerekli teknik personel ile bunların pozisyonu, unvanı, mesleki deneyimi ve nitelikleri özel teknik şartnamede belirtilmiştir*” denilmek suretiyle Özel Teknik Şartname’ye atıfta bulunulmuştur. Özel Teknik Şartname’de, teknik personele ilişkin sayı ve nitelik anlamında belirlemenin yapıldığı görülmüştür.

Özel Teknik Şartnamelerde yer alan teknik personel içinde ise, teknisyen unvanlı kadrolar da bulunmaktadır. Büro Teknisyeni, Arşiv Teknisyeni, Bilgisayar Teknisyeni ve PR Teknisyeni olarak belirlenen 51 teknik personelin söz konusu sözleşmeler kapsamında toplamda 1908 adam/ay çalıştırılması öngörülmüştür. Teknisyen unvanlı bu personeller için, Özel Teknik Şartname’de yer alan diğer teknik personellerden (İnşaat İşleri Kontrol Amiri, Mekanik Kontrol Şefi, Kontrol Mühendisleri vs.) farklı olarak herhangi bir nitelik belirlenmesi de yapılmamıştır.

Başka bir ifade ile mezkur Yönetmelik’te öngörülmesine karşın, söz konusu teknisyenlerin eğitim, meslek, mesleki tecrübe, benzer iş tecrübesi vs. gibi hususlarda taşıması gerekli asgari ölçüler ortaya konulmamıştır.

Dolayısıyla, nitelik belirlenmesi yapılmayan teknisyen unvanlı söz konusu teknik personelin, ihale konusu işin niteliğine uygun belirlendiğini ve bu personelin, ihale konusu işin uzmanı olduğunu ifade etmek mümkün olmamaktadır.

İdarenin konuya ilişkin uygulamaları incelendiğinde, Büro Teknisyeni, Arşiv Teknisyeni, Bilgisayar Teknisyeni ve PR Teknisyeni pozisyonunda bulunan kişilerin, İdarenin merkez ve taşra teşkilatında genel idari işlerde sürekli olarak istihdam edildiği görülmüştür. İdare merkez teşkilatında (Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü) istihdam edilen teknisyen unvanlı anılan personelin bağlı olduğu danışmanlık işi kapsamından bağımsız olarak Genel

Müdürlüğe bağlı farklı daire başkanlıklarında, (Demiryolları Etüt Proje Dairesi Başkanlığı, Araştırma Dairesi Başkanlığı, Plan Proje Dairesi Başkanlığı vb.) İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçları için çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Bu anlamıyla danışmanlık hizmet alımı işi içerisinde yer alan teknisyen unvanlı teknik personel çalıştırılmasının, işin amacı ve kapsamı dışında, İdarenin genel ve sürekli ihtiyaçlarına yönelik bir istihdam politikasına dönüştürüldüğü değerlendirilmektedir.

Halbuki, Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gerekmektedir. Bu görevlerin, hak ve menfaatleri yüklenici tarafından temin edilen teknik personel eliyle yürütülmesi, söz konusu görevlerin sıhhati açısından da engel teşkil edecektir.

Ayrıca, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 20.11.2017 tarih ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen Geçici 23'üncü madde ile, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerince, 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı veya bu sonucu doğuracak şekilde hizmet alımı yapılamaz hükmü getirilmiştir. Bu noktada danışmanlık hizmet alımlarının, bir kısım teknik personel için personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına dönüştürülerek kullanılması, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin anılan hükmüne de aykırılık teşkil etmektedir.

Her ne kadar, kamu idaresi cevabında, kontrollük, danışmanlık ve mühendislik hizmetleri alımı işlerinin idari şartnamesinde teknik personelin pozisyonu, unvanı, mesleki deneyimi ve niteliklerinin teknik şartnamede tanımlandığı, pozisyon, sayı ve unvanlar teknik şartnamede ve birim fiyat teklif cetvelinde yer aldığı ve ilgili personelin İdarenin asli ve sürekli görevlerinde istihdam edilen personelin yetki ve sorumluluklarına sahip olmamakla birlikte, yalnızca destek hizmeti verdiği ifade edilmiş olsa da;

Bulguda, Özel Teknik Şartnamelerde yer alan teknik personel içinde teknisyen unvanlı kadrolar konu edilmiştir.

Özel Teknik Şartnamelerde Büro Teknisyeni, Arşiv Teknisyeni, Bilgisayar Teknisyeni ve PR Teknisyeni olarak belirlenen 51 teknisyenin 1908 adam/ay boyunca çalıştırılması öngörülmüştür. Fakat Teknisyen unvanlı bu personeller için, Özel Teknik Şartname'de

herhangi bir nitelik belirlemesi yapılmamıştır. Bu husus Şartname'nin incelenmesinden açıkça görülmektedir.

Ayrıca, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği hükümlerine göre söz konusu personelin bizzat ve fiilen ihale konusu işin başında hizmet vermeleri gerekmektedir.

İdare uygulamasında ise; merkez teşkilatında istihdam edilen teknisyen unvanlı bu teknik personelin söz konusu danışmalık işi kapsamında bağımsız olarak Genel Müdürlüğe bağlı farklı daire başkanlıklarında (Demiryolları Etüt Proje Dairesi Başkanlığı, Araştırma Dairesi Başkanlığı, Plan Proje Dairesi Başkanlığı vb.) çalıştıkları tespit edilmiştir. Dolayısıyla, İdarenin bu uygulamasının, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği kapsamında yapılan bir danışmanlık ihalesi olduğuna yönelik açıklamasının yetersiz olduğu değerlendirilmektedir.

Anılan husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda konu edilmiş, ancak aynı uygulamanın 2020 yılı içerisinde gerçekleştirilen işlerde de devam ettiği görülmüştür.

Bu itibarla, danışmanlık hizmet alımları kapsamında çalıştırılan teknik personelin, işin amacı ve kapsamı ile sınırlı olarak belirlenmesi ve bu kapsamda çalıştırılan personelin İdarenin asli ve sürekli görevlerinde istihdam edilmesi uygulamasından vazgeçilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Danışmanlık Hizmet Alımları Kapsamında Çalıştırılan Personele Yapılan Ücret Ödemelerinde İdari Şartnamede Öngörülen Asgari Ödeme Tutarının Sözleşme Süresi Boyunca Devam Ettirilmemesi

Bakanlığın yıllara sari danışmanlık hizmet alımı işlerinde çalıştırılması öngörülen teknik personel için verilmesi gereken ücret teklif hadlerinin asgari tutarları idari şartnamede asgari ücretin katları şeklinde belirlenmesine rağmen, sözleşmenin yürütülmesi aşamasında yıllar itibarıyla asgari ücretteki artışların personel ücretlerine tam olarak yansıtılmaması nedeniyle, ihale aşamasında teklif geçerlilik şartı olarak belirlenen teknik personele yapılacak asgari ödeme miktarının sözleşme süresi boyunca korunmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 48'inci maddesinde; mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, Çevresel Etki Değerlendirme Raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki

hizmetler, danışmanlık hizmeti olarak tanımlanmış ve bu hizmetlerin danışmanlık hizmet sunucularından (danışman) temin edileceği hüküm altına alınmıştır.

Bakanlık, bu kapsamda yapımını üstlendiği birçok yapım işinin kontrollük işlerinin daha sağlıklı yürütülebilmesini teminen danışmanlık hizmet sunucularından kontrollük, danışmanlık ve mühendislik hizmetleri almaktadır. Söz konusu danışmanlık hizmet alımları genel olarak belirli nitelik ve sayıdaki personelin sözleşme süresince çalıştırılmasını içermektedir.

Adam/ay şeklinde ihale edilen danışmanlık hizmet alımlarının yaklaşık maliyet hesabındaki kalemlerden “Teknik personel ücretleri” iş kalemi kapsamındaki maliyetler, danışmanlık işi kapsamında çalıştırılması düşünülen teknik personellere ödenecek brüt ücret tutarlarının toplamından oluşmaktadır. İstekliler bu kaleme ilişkin tekliflerini, ihale dokümanında ayrıntılı şekilde düzenlenmiş olan teknik personelin nicelik ve nitelikleri ile bu personele ödenecek en az ücret haddine ilişkin şartları sağlayacak şekilde vermek durumundadır.

Bu doğrultuda, Bakanlıkça gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alımları ihalelerinin idari şartnamelerinin “Mali hususlar” başlığı altında özetle, birim fiyat teklif cetvelinde yer verilen her bir pozisyon için danışman tarafından teklif edilecek olan ücretlerin, ihale tarihinde yürürlükte olan 16 yaş üzeri işçiler için belirlenmiş brüt asgari ücretin unvan bazında en az kaç katı olması gerektiğine ve danışmanın ilgili pozisyon için belirlenen ücret hadlerinden daha az tutarda teklifte bulunamayacağına ilişkin hükümler bulunmaktadır.

İdari şartnamede yer verilen söz konusu düzenlemeyle, İdarenin danışmanlık hizmetini fiilen icra edecek olan personelin niteliğine ve kalitesine ilişkin asgari hizmet standardını, personele yapılacak asgari ücret ödemesi üzerinden tesis etmeye çalıştığı anlaşılmaktadır. Böylece, işin devamı süresince danışmanlık hizmetinden elde edilecek faydanın garanti altına alınmasının amaçlandığı düşünülmektedir. Personelin aldığı ücret ile personel nitelik ve yeterliliğinin doğru orantılı olduğu genel kabulü doğrultusunda; personelin alacağı ücretin asgari sınırının belirlenmesinin, İdare tarafından ihale dokümanında işte çalıştırılacak personele ilişkin öngörülen asgari yeterlik kriterleri yanında bu amaca matuf getirilmiş başka bir yetkinlik şartı olduğu anlaşılmaktadır.

Bu anlamda, danışmanlık işi kapsamında çalıştırılacak teknik personelde aranan belirli bir bölümden mezun olma ya da özel uzmanlık gerektiren işlerde asgari sürelerde iş deneyimine

sahip olmaya ilişkin yetkinlik şartları ile idari şartnamede söz konusu personel için asgari ücret hadleri belirlenmiş olmasının aynı amaca hizmet ettiği değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, belirli yetkinlik şartlarına sahip olduğu için çalıştırılan personelin, söz konusu yetkinlik şartlarına işin devamı süresince de sahip olmasının beklenmesi doğal bir sonuçtur. Dolayısıyla, idari şartnamede personel ücretlerine ilişkin istekli tekliflerine getirilen asgari hadlere ilişkin düzenlemenin sadece tekliflerin geçerliğine ilişkin ihale aşamasında aranılacak bir kriter olarak kabulünün mümkün olmadığı ve söz konusu kriterin sözleşmenin yürürlük süresince de korunması gerektiği değerlendirilmektedir.

Nitekim, söz konusu danışmanlık işlerinde danışmanlara, personel ücretlerindeki asgari hadlerin korunmasını sağlayacak miktarda fiyat farkı ödemeleri de yapılmaktadır.

Ancak, Bakanlığın danışmanlık hizmet alımları ihale dokümanı hükümleri ile söz konusu danışmanlık işlerinde düzenlenen hakedişler ekinde yer alan iş kapsamında çalıştırılan personele ait hakediş, bordrolar ve sigorta prim bildirgelerinin incelenmesi neticesinde, asgari ücretteki artışların personel ücretlerine tam olarak yansıtılmaması nedeniyle, cari uygulama yılında personele ödenen ücretlerin idari şartnamede ilgili pozisyonlar için öngörülen ve sözleşme süresince korunması gerektiği değerlendirilen en az ücret sınırının altında kaldığı görülmüştür.

Öte yandan, Bakanlıkça ihale edilen danışmanlık hizmet alımları sözleşmelerinde; teknik personele teklif cetvelinde teklif edilen birim fiyattan daha düşük ödeme yapıldığının tespit edilmesi halinde, müteakip hakedişte düşük ödeme yapılan personel brüt maaşının on katı oranında aylık ceza kesintisi yapılacağına ilişkin hüküm bulunmaktadır. Sözleşme maddesinde geçen “teklif edilen birim fiyat” ifadesinin, bulguda yer alan gerekçelerle, her unvan bazında asgari ücret katlarının cari asgari ücretle çarpılması sonucu bulunan tutar olarak değerlendirilmesi ve sözleşme hükmünün bu doğrultuda uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

Aşağıdaki tabloda, Bakanlık tarafından ihale edilen üç danışmanlık hizmet alımı işinde, seçilen unvanlardaki personelin idari şartname uyarınca almaları gereken en az ücret tutarları ile danışman tarafından personele 2020 yılının Ağustos ayında ödenen brüt ücret tutarları karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

Tablo 16: Danışmanlık Hizmet Alımı İşlerinde Çalışan Teknik Personele İdari Şartname Gereğince Ödenmesi Gereken Ücret Tutarları ile 2020 Ağustos Ayında Ödenen Brüt Ücretler

Danışmanlık Hizmet Alım İşinin Adı ve İhale Edilen Yıl	Unvan	İdari Şartname Hükümüne Göre Teklif Edilebilecek Asgari Ücret Düzeyi* (A)	2020 Yılında Ödenmesi Gereken Taban Ücret* (Asgari Ücret x A) (TL)	2020 Ağustos Ayında Ödenen Brüt Ücret (TL)
Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri İşİ İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ (2015)	Kontrol Amiri	Asgari ücretin 7 katı	20.601,00	8.420,00
	Şef	Asgari ücretin 6 katı	17.658,00	7.220,00
	Mühendis	Asgari ücretin 4 katı	11.772,00	4.820,00
	Tekniker	Asgari ücretin 2,5 katı	7.357,00	3.010,00
İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik İşİ (2017)	Proje Müdür Yardımcısı	Asgari ücretin 8 katı	23.544,00	19.135,45
	Kontrol Amiri	Asgari ücretin 7 katı	20.601,00	16.740,00
	Şef	Asgari ücretin 6 katı	17.658,00	14.349,07
	İş Güvenlik Uzmanı	Asgari ücretin 4 katı	11.772,00	9.566,04
Bakırköy – Bahçelievler – Kirazlı Metrosu İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri ile Araç Alımı için Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ (2015)	Şef	Asgari ücretin 6 katı	17.658,00	13.909,00
	Mimar	Asgari ücretin 4 katı	11.772,00	9.833,00
	Mühendis	Asgari ücretin 4 katı	11.772,00	9.833,00
	Tekniker	Asgari ücretin 2,5 katı	7.357,00	6.097,00

*2015 ilk 6 ay brüt asgari ücret: 1.201,50 TL, 2017 brüt asgari ücret: 1.777,50 TL, 2020 brüt asgari ücret 2.943,00 TL

Tablodan görüleceği üzere, idari şartname hükmü ile teknik personele ödenecek ücretlere ilişkin olarak asgari ücretin katları şeklinde belirlenmiş olan asgari ücret seviyeleri, birçok personel için 2020 yılı itibarıyla korunamamıştır. Danışmanlık işi kapsamında çalıştırılan teknik personele ödenen ücret seviyelerinde sözleşme uygulama süresince ortaya çıkan bu fark, söz konusu personelde aranan yetkinliğin ödenen ücret üzerinden sağlanmasına yönelik amacın sözleşme uygulama dönemi boyunca korunamadığını göstermektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulguya iştirak edilmeyerek asgari ücret artışlarının danışmana ödenmesi hususunda, fiyat farkı formülündeki çarpanlardan birisinin 0,90 katsayısı olması

nedeniyle, asgari ücretteki artışın tamamının fiyat farkına yansıtılarak ödenmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, danışmanlık hizmet alımları kapsamında danışmana, teknik personel ücretleri ile teknik personel ücretlerinin (%68-%116 arasında seyreden) belirli bir yüzdesi şeklinde hesaplanan geri ödenecek masraflar (genel giderler) olmak üzere iki ana ücret kalemi üzerinden ödeme yapılmaktadır. Fiyat farkı hesabına, teknik personel ücretleri ile birlikte geri ödenecek masraflar kalemi de dâhil edildiğinden, formülde yer alan 0,90 çarpanına rağmen, asgari ücretteki artışın teknik personel ücretlerine tam olarak yansıtılması mümkündür. Diğer bir ifadeyle, danışmana, teknik personel ücretlerine asgari ücretteki artışın tamamını yansıtmak için gerekli olan tutardan daha fazlası fiyat farkı olarak zaten ödenmektedir.

Sonuç itibarıyla, danışmanlık hizmet alımı ihaleleri kapsamında istihdam edilen personele ödenecek ücretlere ilişkin idari şartnamede teklif geçerlilik şartı olarak öngörülen asgari ücret seviyelerinin, sözleşmenin yürütümü aşamasında danışman tarafından iş kapsamında çalıştırılan teknik personele ödendiğinin İdare tarafından hakediş eki ödemeye esas kanıtlayıcı belgelerden ücret bordrosu ve sigorta prim bildirgelerinde aranması ve bu şartı yerine getirmediği anlaşılan danışmana sözleşmenin ilgili maddelerinde öngörülen cezai şartların uygulanmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 18: Evrensel Hizmet Katkı Payı Gelirlerinin Evrensel Hizmetlerin Sunumunda Yeterince Kullanılmaması

5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu ile Kanun'da öngörülen evrensel hizmet niteliğine sahip hizmetlerden, işletmeciler tarafından yeteri kadar kârlı bulunmadığı gerekçesiyle hizmet sunulmayan bölgelerde yaşayan vatandaşların da yararlanabilmesi amaçlanmış olmasına rağmen, 2005 yılında çıkarılmış bahse konu Kanun hükümlerinin 2020 yılı sonu itibarıyla uygulama sonuçlarına bakıldığında, yükümlü işletmecilerden tahsil edilen katkı paylarının ancak yarısına yakın bir kısmının söz konusu hizmetlerin sunumunda kullanılmış olduğu görülmüştür.

5369 sayılı Kanun'un "Evrensel Hizmetin Kapsamı" başlıklı 5'inci maddesi, Kanun kapsamında sunulabilecek evrensel hizmetlerin kapsamını belirlemektedir. Kanun'un belirtilen maddesi kapsamında geniş bant internet hizmetleri de dâhil olmak üzere çeşitli nitelikteki elektronik haberleşme hizmetleri ile ulaşımı deniz yoluyla sağlanabilen yerleşim alanlarına

yolcu taşıma hizmetleri, deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği haberleşme hizmetleri evrensel hizmet olarak kabul edilmiştir.

Anılan maddenin son fıkrası hükmü ile Cumhurbaşkanı'nca (Kanun'un değişmeden önceki şeklinde Kurumun ve işletmecilerin de görüşleri alınarak Bakanlıkça yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulunca) söz konusu hizmetlerin kapsamının yeniden belirlenebileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, bilgisayar okuryazarlığı da dâhil olmak üzere bilgi toplumunun geliştirilmesine katkı sağlamak amacıyla, bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik altyapı hizmetleri ile farklı yayın ortamları ve teknolojisi kullanılarak yapılan sayısal yayıncılığın karasal sayısal vericiler üzerinden ülkemizdeki yerleşim alanlarının tamamını kapsayacak şekilde sunulmasına yönelik altyapı hizmetleri de Kanun kapsamına alınmıştır.

Anılan Kanun'un, "Evrensel Hizmetin Gelirleri" başlıklı 6'ncı maddesiyle de söz konusu hizmetlerin finansmanının sağlanması amacıyla, Kanun kapsamında sayılan işletmecilerin net satış hasılatları üzerinden ödemekle yükümlü oldukları evrensel hizmet katkı paylarının oranları ile evrensel hizmetin sunumunda kullanılacak diğer gelir kaynakları belirlenmiştir.

Söz konusu Kanun'un yürürlüğe girdiği 25.06.2005 tarihinden 2020 yılı sonuna kadar geçen 15 yıllık zaman zarfındaki uygulama sonuçları incelendiğinde, Kanun kapsamında evrensel hizmet katkı payı ödemekle yükümlü işletmecilerden toplam 13.246.685.917,00 TL evrensel hizmet katkı payı tahsil edildiği; buna rağmen, tahsil edilen bu tutarın ancak 6.149.789.645,00 TL'sinin Kanun kapsamında belirlenen evrensel hizmetlerin sunumunda kullanıldığı anlaşılmıştır.

Kanun kapsamında toplanan gelir miktarı ile evrensel hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla yapılan giderlerin yıl bazlı karşılaştırmasına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir;

Tablo 17: Evrensel Hizmet Gelir ve Giderlerinin Yıl Bazlı Karşılaştırılması

EVRENSEL HİZMET GELİR-GİDER FARKI (TL)			
YILLAR	GELİRLER	GİDERLER	FARK
2006	436.283.043	11.013.362	425.269.681
2007	447.115.967	65.809.681	381.306.286
2008	527.428.871	150.430.271	376.998.600
2009	569.514.818	89.845.153	479.669.666
2010	561.127.784	50.667.661	510.460.123
2011	582.441.118	71.256.069	511.185.049
2012	677.742.718	483.115.095	194.627.623
2013	713.875.030	101.668.093	612.206.937
2014	833.738.516	230.126.451	603.612.066

2015	892.466.744	716.610.354	175.856.390
2016	1.089.356.519	1.033.716.218	55.640.301
2017	1.088.574.822	424.632.264	663.942.558
2018	1.230.845.524	648.149.919	582.695.606
2019	1.562.747.081	812.493.159	750.253.923
2020	2.033.427.360	1.260.255.896	773.171.463
TOPLAM	13.246.685.917	6.149.789.645	7.096.896.272,00

Aşağıdaki tabloda ise, Kanun kapsamında toplanan kaynakların kullanım yerlerinin dağılımı gösterilmektedir;

Tablo 18: Kanun Kapsamında Edinilen Kaynakların Kullanıldığı Evrensel Hizmet Projeleri

EVRENSEL HİZMET PROJESİ	HARCAMA TUTARI (TL)
HABERLEŞME PROJELERİ	3.687.670.789
Sayısal Yayıncılık-TRT (2006)	11.000.000
Sayısal Yayıncılık - Çanakkale (2015-2020)	72.492.000
Sayısal Yayıncılık-Çamlıca (2015-2020)	579.621.243
Deniz Haberleşme Hiz. (KEGM)(2007-2011)	36.215.530
MEB Okul VSAT (2010-2013)	55.868.374
Kızılayın Uydu Haberleşme Hizmetleri (2011-2020)	11.880.750
İnternet Erişim Noktaları (İEN 86 adet) (2015-2018)	2.581.851
WIMAX (2012-2020)	577.975.997
GSM Kapsama (2014-2016)	369.072.140
GSM Devam Sözleşmesi (Mobil Faz1) (2017-2020)	1.131.643.557
Mobil Haberleşme Faz2 (2017-2020)	839.319.347
EĞİTİM PROJELERİ	2.252.831.863
BTS Sınıfları Kurulması (2006-2008)	188.329.019
Yazarlık Yazılım Alımı (2009)	32.358.691
BT Destekli Fen Lab. Kurulumu (2009)	42.077.958
KİEM (2007-2009)	11.830.136
WEB Tabanlı Dil Eğitim Sınıfı (2011)	32.979.992
EGM Akıllı Sınıf (2011)	18.246.821
Fatih- Yazıcı-Doküman Kamera (2012)	13.873.441
Fatih-Uzaktan Hizmetiçi Eğitim (2013)	21.817.020
Fatih Projesi (2014-2016)	1.694.102.828
KYK İnternet Ücretleri (2017-2018)	197.215.957
SOSYAL DESTEK PROJELERİ	49.077.380
Gören Göz-1 (2011-2012)	10.602.300
Gören Göz-2 (2014)	13.204.200
3.El (2015)	3.027.880
Gören Göz-3 (2018)	22.243.000
DİĞER PROJELER	158.063.987
Ulaşımı Denizyolu ile Sağlanan Yerler (2007-2020)	158.063.987
GENEL TOPLAM	6.147.644.019,00

Anılan Kanun'un yukarıda bahsedilen "Evrensel Hizmetin Gelirleri" başlıklı 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında yer verilen;

"İşletmecilerin evrensel hizmet sağlama yükümlülükleri nedeniyle ortaya çıkan evrensel hizmetin net maliyetinin karşılanması ve bu Kanun gereğince yapılacak diğer harcamaları karşılamak için Bakanlık bütçesine her yıl evrensel hizmet gelirleri tahmini kadar ödenek öngörülür. Evrensel hizmetler için ödenek ihtiyacı bu hizmet gelirleri tahmininden fazla olması halinde yeterli ödenek Bakanlık bütçesine öngörülür. Bu amaçla konulan ödenek münhasıran, bu Kanun ile Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesi için kullanılır"

Hükmüne istinaden, bu Kanun kapsamında tahsil edilen gelirlerin, münhasıran bu Kanun kapsamında belirlenen evrensel hizmetlere ilişkin oluşan net maliyet bedellerinin ödenmesinde kullanılması gerekmektedir. Yukarıdaki tablolarda yer verilen bilgilerden Kanun'un bu şartının yerine getirilmediği anlaşılmaktadır. Şöyle ki; Kanun kapsamında toplanan gelirlerin ancak yarısına yakın bir kısmının Kanun kapsamındaki hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılmış olması, anılan Kanun kapsamında tahsil edilen evrensel hizmet gelirlerinin genel bütçe giderlerinin finansmanında kullanıldığı sonucunu ortaya koymaktadır. Bu durum, Kanun'un yukarıda yer verilen amacına uygun düşmemektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgumuza verilen cevapta, evrensel hizmet kapsamında haberleşme hizmetlerinin söz konusu hizmetlerden ticari nedenlerle mahrum kalmış bölgelere götürülebilmesi için hukuki mekanizmalarda etkinliğin artırılması amacıyla 2021 yılı içinde kanuni düzenleme yapıldığı ve söz konusu hizmetlerin daha etkin bir biçimde yürütülebilmesi için gerekli çalışmaların yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kanun'un 15 yıllık uygulanma sonuçları itibarıyla Kanun kapsamında toplanan gelirlerin ancak yarısına yakın bir kısmının Kanun kapsamında belirtilen hizmetlerde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum ise, söz konusu Kanun ile öngörülen amacın istenilen düzeyde yerine getirilmediği anlamını taşımaktadır.

Bu itibarla, Evrensel Hizmet Kanunu kapsamında tahsil edilen evrensel hizmet gelirlerinin, Kanun'da öngörülen hizmet kapasitelerinin artırılması suretiyle evrensel hizmetlerin sunumunda kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 19: AR-GE Fonunun Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesine Yönelik Projelerdeki Aksaklıklar

AR-GE Fonuna aktarılan payların önemli bir kısmının araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesine yönelik projelerde kullanılmadığı tespit edilmiştir.

27.02.2015 tarih ve 29280 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Araştırma Geliştirme Projelerinin Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik kapsamında; ulaştırma, denizcilik, haberleşme, havacılık ve uzay teknolojileri ile ilgili alanlarda yerli tasarım ve üretime yönelik araştırma, geliştirme ve eğitim faaliyetlerine ilişkin proje başvurularının alınması, değerlendirilmesi ve desteklenmesi ile ilgili iş ve işlemleri Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanlığı yürütmektedir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi uyarınca, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), her üç ayda bir net gelirlerinin %20’sini "araştırma ve geliştirme" faaliyetlerinde kullanılmak üzere Bakanlığın Ar-Ge Fonuna aktarmaktadır.

Bakanlığın, 31.12.2020 tarihi itibarıyla Ar-Ge Fonunun gelir ve gider tutarlarının ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tablo 19: 2020 Yılı Sonu İtibarıyla Ar-Ge Ödenek Durumu

2020 Yılı Başlangıç Ödeneği	2.816.360.747,71 TL
2020 Yılı İçerisinde Türkiye Uzay Ajansına Aktarılan Tutar	195.076.890,59 TL
2020 Yılı İçerisinde BTK Tarafından Aktarılan Ar-Ge Geliri	975.384.452,97 TL
2021 Yılına Devredecek Toplam Ar-Ge Fonu	3.596.657.565,75 TL*

*10.744,34 TL yolluk harcaması sonrası kalan tutar

Mevzuat uyarınca, Ar-Ge Fonu ile sadece elektronik haberleşme ile havacılık ve uzay teknolojileri konusunda yürütülen Ar-Ge projeleri desteklenebilmektedir.

Bu kapsamda; İdarece 04.04.2015 tarihinde toplam 80 adet Ar-Ge konu başlığı belirlenmiş ve 30 Haziran 2015 tarihinde belirlenen konularda çağrıya çıkmıştır. 23 Nisan-14 Mayıs 2016 tarihleri arasında toplam 148 adet projenin ön değerlendirmesi yapılmıştır. Proje değerlendirmeleri sonucunda, ilgili kurumlardan güvenlikle ilgili gerekli bilgilerin alınamaması ve toplam proje puanlarının belirlenen şartı sağlamaması nedeniyle 25.12.2016 tarih ve 585 sayılı Bakanlık Makamı onayı ile tüm projeler iptal edilmiştir.

Öte yandan, İdarenin, 2019 ve 2020 yıllarında araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesine yönelik proje kabulleri için Ar-Ge çağrısına çıkmadığı görülmüştür. Yukarıda ifade edilen sürece göre İdare; 2015-2020 tarihleri arasında hiçbir gerçek veya tüzel kişiye Türksat 6A projesine yapılan ödeme dışında destek vermemiştir. Bugüne kadar Türksat 6A projesi kapsamında, Bakanlıkça Fonan Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumuna aktarılan toplam ödenek 468.830.776,57 TL'ye ulaşmıştır. Bu sınırlı kullanım; 2020 yılı sonu itibarıyla 3.596.657.565,75 TL'ye ulaşan Fon kaynağının atıl beklemesine neden olmaktadır.

Bu nedenle; İdare, 2020 yılı ve öncesi dönemlere yönelik ulaştırma, denizcilik, elektronik haberleşme, havacılık ve uzay teknolojilerinin milli kaynaklarla üretimini teşvik etmek ve yaygınlaştırmak hedeflerini gerçekleştirememiştir.

Kamu idaresi cevabında, bahse konu AR-GE Fonundan bugüne kadar yalnızca TÜRKSAT 6A projesine kaynak aktarılması ve Fonan başka herhangi bir AR-GE projesinin desteklenememiş olmasına, mevzuatta yapılması öngörülen değişiklik çalışmaları ile e-Devlet kapısından hizmet vermek üzere tasarlanan "AR-GE Başvuru Portalı" çalışmalarının tamamlanamamış olması gerekçe gösterilmiştir. Ayrıca, 2020 yılı içerisinde Covid-19 salgınının sebebiyet verdiği olumsuzluklar sebebiyle proje çağrısına çıkmak yerine adı geçen ilgili Yönetmelik hükmünün "İstisna" başlıklı 32'nci maddesi kapsamında Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları tarafından geliştirilen dört projenin destekleme kapsamına alınmasına yönelik Bakan onayının alındığı ifade edilmiştir.

Ancak, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 489'uncu maddesiyle Bakanlık hizmet birimleri arasında yer alan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanlığına Bakanlık ilgili hizmet birimleri ve kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde araştırma ve geliştirme faaliyeti yapmak ve bu amaçla program hazırlama ve uygulama görevi verilmiştir.

Bununla birlikte, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendi uyarınca, elektronik haberleşme sistemlerinin yerli tasarım ve üretimine ilişkin araştırma, geliştirme ve eğitim faaliyetlerini teknik ve maddi destek de dâhil olmak üzere teşvik etmek ve bu amaç doğrultusunda ayrılan kaynağın kullanımını sağlamak Bakanlığın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Kararname hükümlerine uygun olarak, anılan Yönetmeliğin "Desteklemede öncelikli konular" başlıklı 4'üncü maddesi kapsamında Bakanlık

tarafından Yönetmeliğin amacı doğrultusunda her yıl için desteklemede öncelikli proje konularının sektörler itibarıyla belirlenmesi ve bunların Bakanlık internet sitesinde yayımlanarak proje çağrısına çıkılması gerekmekte iken mevzuatta belirlenen bu süreçlerin işletilmediği İdare cevabından anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde üst yöneticinin sorumluluğu belirlenmiştir. Buna göre; üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamak, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumludurlar.

Anılan madde hükmünde düzenlenmiş olan bu sorumluluk çerçevesinde; İdare tarafından belirlenmiş olunan ulaştırma, denizcilik, elektronik haberleşme, havacılık ve uzay teknolojileri alanlarında milli kaynaklarla üretimin teşvik edilmesi ve yaygınlaştırılması hedefinin gerçekleştirilmesine yönelik AR-GE Fonundan yararlanılmasına ilişkin tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 20: Sayısal Takograf Uygulamasıyla İlgili Olarak İdare ile TOBB Arasında Yapılan Protokol ve Ek Protokolde Teminata İlişkin Düzenlemelerin Eksik Olması

Bakanlık, Sayısal Takograf sisteminin uygulanması için ulusal otorite olarak görevlendirildikten sonra, "Kart Verme Otoritesi", "Sertifikalandırma Otoritesi" ve "Kart Kişiselleştirme" sistemlerinde yer alan bazı teknik iş ve işlemleri yerine getirmek üzere 16 Nisan 2010 tarihli "Sayısal Takograf Uygulamasıyla İlgili Bir Kısım İşlerin Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Tarafından Yürütülmesi İçin Yetki Devrine İlişkin Protokol"le TOBB'u yetkilendirmiştir.

TOBB ile yapılan Protokol gereğince, kartların dağıtımına 1 Ekim 2010 tarihinde başlanmış ve 31 Aralık 2020 tarihine kadar yaklaşık 914.151 adet kart basılarak dağıtılmıştır. Daha sonra, 9 Şubat 2017 tarihinde sayısal takograf cihazları ve kartlarındaki bilgilerin yükleneceği, analiz edileceği bir veri tabanının kurulması ile üretilecek yerli sayısal takografların sertifikalandırılması için Bakanlık ile TOBB arasında ek protokol imzalanmıştır.

Sözü edilen protokollerin incelenmesi sonucunda aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir:

a) Protokollerin Konuları Farklı Olmasına Rağmen, Ek Protokolde Teminat Alınmasına İlişkin Hükme Yer Verilmemesi;

16.04.2010 tarihli Protokol hükümleri çerçevesinde TOBB'dan 1 milyon TL tutarında Kesin Teminat Mektubu alınmışken, 9.02.2017 tarihli Ek Protokol hükümleri kapsamında herhangi bir ek teminatın alınmadığı görülmüştür.

Esas Protokolün konusu; takograf sistemi için verilecek akıllı takograf kartlarına ilişkin başvuruların alınması, değerlendirilmesi, kartların sertifikalandırılması, kartların kişiselleştirilmesi ve sahiplerine dağıtılması sürecindeki iş ve işlemler iken, Ek Protokolün konusu ise; sayısal takograf sürücü kartlarındaki ve sayısal takograf cihazlarındaki verilerin saklanması, söz konusu verilerin gerektiğinde analiz edilmesine imkân sağlayan bir veritabanı kurulması, Bakanlığa aktarılan verileri ilgili kamu kurumların kullanmalarına imkân tanıyacak gerekli analiz yazılımlarının geliştirilmesi ile üretilecek yerli sayısal takografların sertifikalandırılmasına yönelik iş ve işlemleri kapsamaktadır.

Protokollerin konularına bakıldığında yapılacak işler bakımından kapsamının genişlediği ve ek işlerin Protokol kapsamına alındığı görülmektedir. Dolayısıyla, alınan her bir teminat, ilgili olduğu sözleşmenin taraflara yüklemiş olduğu taahhütlerin sözleşme hükümlerine uygun olarak ifa edilmesini garanti altına almayı amaçladığından, bu amaçla Ek Protokolde de teminat alınmasına ilişkin düzenleme yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

b) Esas Protokolde Belirlenen Teminat Tutarının Güncellenmemesi;

Protokolün 3.1.9'uncu maddesinde; TOBB'un yapacağı çalışmalar sonucunda belirleyeceği kart kullanımına ilişkin potansiyel talebi ve her bir kartın yenileme süresini de dikkate alarak, bu Protokolün 3'üncü maddesinde belirlenen hizmetler karşılığında kart başına alacağı ücreti Protokolün yürürlüğe girmesini müteakip on beş gün içerisinde Bakanlığa bildireceği, 3.1.13'üncü maddesinde; TOBB'un işbu Protokol kapsamında yapacağı işler için Bir Milyon TL nakit teminat veya aynı miktarda banka teminat mektubu vereceği, 5.1'inci maddesinde; İşbu Protokolün beş yıl süreyle geçerli olduğu ve bu sürenin bitiminden en az otuz gün önceden taraflardan biri yazılı fesih bildiriminde bulunmadıkça bu sürenin kendiliğinden birer yıl süreyle uzayacağı belirtilmiştir.

Anılan Protokol çerçevesinde, TOBB tarafından 2010-2015 yılları arasında verilen kart sayısı toplamı yaklaşık 222.605 adet iken, sonraki beş yılda verilen kart sayısı toplamı yaklaşık 691.546 adet olmuştur.

Protokolde belirlenmiş olan 1 milyon TL teminat, 2010-2015 yılları boyunca üretilen 222.605 adet kartın üretimine ilişkin süreci teminat altına almıştır. Oysa, üretimin sonraki beş yıl itibarıyla 3 kattan daha fazla arttığı görülmektedir. Dolayısıyla, artan iş hacmi nedeniyle kurumun karşı karşıya kaldığı taahhüt riski de artmaktadır. Bu nedenle, uzatılan her protokol döneminde teminat tutarının güncellenmesinin Bakanlığın menfaatine olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, Bakanlık ve TOBB arasında sayısal takograf kapsamındaki protokoller ile ilgili çalışmaların 07.06.2021 tarihi itibarıyla tamamlanarak imza aşamasına gelindiği, anılan protokol kapsamında, 1.000.000,00 TL'lik teminat tutarının 2.000.000,00 TL'ye yükseltilmesine ve beş yıllık süre sonunda teminat miktarının, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranlarının beş yıllık ortalaması nispetinde ilave teminat şeklinde güncellenmesine ilişkin düzenleme yapılarak bulgu doğrultusunda işlem tesis edildiği, protokolün imzalanmasını müteakip Başkanlığa bilgi verileceği ifade edilmiştir.

2018 Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen hususun düzeltilmesine ilişkin Bakanlık tarafından gerekli çalışmalara başlanmış olsa da bu çalışmalar sonuçlanmadığından, bahse konu tespitinin 2020 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Sonuç olarak, protokolün uygulanma süresince ortaya çıkabilecek risklere karşı garanti niteliğinde olan teminat tutarlarının, protokolün kapsamını genişletecek işlerin protokole dâhil edilmesi halinde artırılması ve uzatılan her bir protokol döneminde yeni şartlara uygun şekilde güncellenmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 21: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kullandırılmaması

Kurum bünyesinde çalışan işçilere yıllık ücretli izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı ve bazı işçilerin izinlerinin yıllar itibarıyla biriktiği görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde, işçilere yıllık izin verileceği, yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği ve yıllık izin sürelerinin iş sözleşmeleri ve toplu iş

sözleşmeleri ile artırılabilir; 56'ncı maddesinde, yıllık izin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 60'ncı maddesinde; yıllık ücretli izinlerin yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı ve yıllık izin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler gibi hususların yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

Anayasal bir hak olan dinlenme hakkının nasıl kullanılacağı, süresi, işverenin sorumlulukları vb. hususlar 4857 sayılı Kanun'da ve Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, dinlenmenin çalışanın hakkı olduğu, bu hakkın çalışanlar tarafından kullanılmasının asıl olduğu, bu kapsamda işverenlerin çalışanlarına kazanmış oldukları izin sürelerini kullandırması ve takibini gerçekleştirmesi gerektiği görülmektedir. Yıllık izin hakkı esasında bir mali hak değil, çalışanların dinlenmesi ve işyerindeki veriminde düşüş yaşanmaması için tanınan bir zorunlu sosyal haktır.

Ancak, Bakanlıkça istihdam edilen işçilerin izinlerine ilişkin yapılan incelemede, bazı işçiler tarafından son 4-5 yıllık izinlerinin kullanılmadığı; 200-400 gün toplam kullanılmayan izin sürelerinin bulunduğu, 2 işçinin kullanılmayan izin sürelerinin 500 günün üzerinde olduğu görülmüştür.

Sosyal hak niteliğindeki yıllık izin biriktirilerek emeklilikte mali bir hak gibi kullanılması Bakanlık açısından da ciddi bir maddi külfet doğurmaktadır.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, işçi personelin yıllık ücretli izinlerinin İş Kanunu'nun 53'üncü maddesi uyarınca zamanında kullandırılması, geçmiş yıllara ait birikmiş ücretli izinlerin ise bir program dahilinde kişinin isteğine bırakılmaksızın re'sen kullandırılması, yıllık ücretli izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren ve işveren vekilinin bu konuda sorumluluğu olduğu hususlarında 01.02.2021 tarih ve 5509 sayılı Personel Genel Müdürlüğü yazısıyla merkez ve taşra teşkilatına duyuru yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan açıklamalar ve kamu görevlilerinin bu konuya ilişkin sorumlulukları göz önüne alındığında, anayasal bir hak olan ve kanunla kullanılması esas tutulan dinlenme hakkının çalışanlar tarafından kullanılmasının takibinin yapılarak, işçilerin yıllık ücretli izin hakkının kullandırılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 22: Bakanlık Taşra Teşkilatının Görev, Yetki, Sorumluluk İle Çalışma Usul ve Esaslarını Düzenleyen Bir Mevzuatın Olmaması

Taşra teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen çalışma usul ve esaslarına ilişkin genel bir teşkilat düzenlemesinin çıkarılmadığı görülmüştür.

Bakanlığa bağlı Ulaştırma Bölge Müdürlükleri, Denizdibi Tarama Başmühendislikleri ve Liman Başkanlıkları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 498'inci maddesi eki 1 sayılı cetvelinde Bakanlık Taşra Teşkilatı olarak belirlenmiştir.

10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 16'ncı bölümünde; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının; merkez ve taşra teşkilatından oluştuğu, Bakanlığın taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu, bu bölüme ekli I sayılı cetvelde yer alan kuruluşların Bakanlığın taşra teşkilatını oluşturduğu belirtilmiştir. Anılan Kararname'nin 17'nci bölümünde de; Bakanlığın, yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatını, ihtiyaca göre düzenleyebileceği ifade edilmiştir.

Taşra teşkilatı; büyük bir organizasyon yapısına sahip olup, 13 Bölge Müdürlüğü, Marmaray Bölge Müdürlüğü, 3 Denizdibi Tarama Başmühendisliği ve 71 Liman Başkanlığı ile hizmet vermektedir. Taşra teşkilatında 25 Şubat 2021 tarihi itibarıyla 2196 personel çalışmaktadır.

Taşra teşkilatını oluşturan bölge müdürlükleri ile liman başkanlıklarının yürütmüş oldukları faaliyetler çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Bakanlığın ana hizmet birimlerinin görev ve sorumluluklarının büyük bir kısmı taşra teşkilatı tarafından yerine getirilmektedir. Yapılan işlemlerin fazlalığı ve çeşitliliği ile merkezden yapılan yetki devirleri taşranın iş yükünü daha da artırmıştır. Taşra teşkilatının yapısını daha çok yapılan işlerin niteliği ve yoğunluğu belirlemiş, bu durum birbirinden farklı taşra organizasyonlarının kurulmasına yol açmıştır.

Taşra teşkilatının kuruluşunu, organizasyonunu, birimlerin ve personelin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen bir mevzuatın olmaması, taşra teşkilatının etkin ve verimli hizmet sunmalarına engel oluşturabileceği düşünülmektedir.

Kamu idaresince, taşra teşkilatının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla hazırlanan "*Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Taşra Teşkilatı Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği Taslağının*" Resmi Gazete'de yayımlanması amacıyla

9.06.2021 tarihli yazı ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına gönderilmiş olduğu ve yayımlanma sürecinin devam ettiği ifade edilmiştir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da bulgu konusu yapılan hususa ilişkin mevzuat çalışmalarının yapıldığı bildirilmiş, ancak bu çalışmaların 2020 yılında da tamamlanamadığı anlaşılmıştır.

Bu nedenle; taşra teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen çalışma usul ve esaslarına ilişkin genel bir teşkilat düzenlemesi çıkarılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 23: Hukuk Davaları Sonucu Oluşan İdare Borçlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

Hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve mali tablolarda raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bilanço İlkeleri" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, bilanço ilkelerinin belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasını amaçladığı belirtilmektedir. Aynı Yönetmeliğin "Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, kamu idarelerinin bilinen ve tutarları tahmin ve hesap edilebilen bütün yabancı kaynaklarının kaydedileceği ve bilançoda gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Bakanlığın taraf olduğu hukuk davalarına ilişkin incelemede, aleyhe sonuçlanan davalarla ilgili ilamların Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne Bakanlığın ilgili hizmet birimine gönderildiği ve bu birim tarafından söz konusu borcun ödenmesine ilişkin işlemlerin yapıldığı görülmüştür. Ancak, hukuk davaları sonucu oluşan bu borçlara ilişkin bilginin Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bildirilmemesi nedeniyle tahakkuk kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, idare borçlarının Merkez Saymanlığına ayrıca bildirilmesinin ilgili hizmet biriminden gelecek tahakkuk evrakı ile birlikte düşünüldüğünde mükerrerliğe sebep olacağı ifade edilmiş olsa da, bu sorunun Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, borcu ödemekle yükümlü ilgili birim ve Saymanlık arasında koordinasyonun kurularak çözülebileceği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, kamu idaresince, 2020 Mart itibarıyla devreye alınan, ancak UYAP ve BELGENET kaynaklı entegrasyon sorunu nedeniyle tam ve güvenilebilir veri akışını elde edemeyen Hukuk Yönetim Sistemi'nin bu konuya ilişkin bir modül içermediğini ifade etmiştir. Ancak, idare borçlarının mali tablolarında tam ve doğru raporlanması ve tahakkuk esaslı muhasebeleştirilmesini sağlamak üzere anılan sistemin bu yönde kurgulanmasının veya revize edilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen bahse konu tespite ilişkin kamu idaresi cevabında, sorunun çözümü için gerekli girişimde bulunulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu tespitinin 2020 yılında da devam ettiği anlaşılmıştır.

Mali tabloların, Bakanlığın mali işlemlerini tüm önemli yönleriyle tam ve doğru olarak yansıtmasını sağlamak amacıyla, hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 24: Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Taahhüt Ödemelerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Bakanlık tarafından uluslararası kuruluşlara yapılan aidat, katkı payı gibi taahhüt ödemelerinin 932 ve 933 nolu nazım hesaplarda izlenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Nazım hesaplara ilişkin ilkeler" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, kamu idarelerinin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesapların kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 487'nci maddesinde, 932 Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabının, uluslararası kuruluşlara çağrılabilir sermaye karşılığı, sermaye paylarının değerlerinin korunması karşılığı, kullanılacak krediler karşılığı ve uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle bu kuruluşların giderlerine katılım payı karşılığı olarak verilen taahhüt belgeleri ile yerine getirilen taahhütlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 933 Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabının düzenlendiği 490'ıncı maddesinde de, verilen taahhüt belgeleri karşılığı hesabına, verilen taahhüt belgeleri hesabına yazılan tutarların kaydedileceği belirtilmektedir.

Bakanlık; uluslararası kuruluşlara üyelik nedeniyle katkı ve aidat gibi ödeme taahhütleri altına girmektedir. Ancak, uluslararası kuruluşlara ödenen bu tutarlar taahhüt olarak hesaplarda izlenmediğinden; yalnızca yapılan giderler ölçüsünde mali tablolara yansımakta, kalan taahhüt miktarları ise bilançoda gösterilmemektedir. Söz konusu taahhütlerin ilgili nazım hesaplara kaydedilmesi ve bu kapsamda yapılan ödemelerin de hesaplara yapılacak ters kayıtlarla taahhütlerden düşülmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2020 yılı içerisinde çeşitli uluslararası kuruluşlara toplamda 4.848.437,33 TL tutarında aidat ve katkı payı ödeyen Bakanlığın ödeme yükümlülüğü devam eden taahhütlerinin anılan nazım hesaplara alınmadığı, Bakanlık muhasebe kayıtlarında 932 ve 933 nolu hesapların kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, uluslararası kuruluşlara yapılan taahhüt ödemelerinin nazım hesaplarda izlenebilmesi için birimler tarafından bu minvalde yapılan ödemelerin Saymanlığa bildirilmesi hususunda ilgili birimlere yazı gönderildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak muhasebenin bilgi verme ve izleme görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için; uluslararası kuruluşlara yapılan taahhüt ödemelerinin 932 Verilen Taahhüt Belgeleri Hesabı ve 933 Verilen Taahhüt Belgeleri Karşılığı Hesabında izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Avrasya Tüneli Projesinde Uygulama Sözleşmesi Gereği İdarece Verilen Talep Garantilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Avrasya Tüneli'nden Kaçak Geçiş Yapan Araçların Muayenesinin, Alım-Satımının ve Yurtdışına Çıkışının Önlenmesine Yönelik Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Avrasya Tüneli Projesinde Bakanlığın Talebi Üzerine 2019 Yılı İçin Uygulanan Geçiş Ücreti İndirimine İlişkin Fark Ödemelerinin Gecikmeli Olarak Yapılması Nedeniyle Gecikme Faizi ve Döviz Kuru Farkı Ödenmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Vadesi Geçmiş Teminat Mektuplarının Mali Tablolarda İzlenmeye Devam Edilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Kayıtlı Değerden Fazla Amortisman Ayrılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Adapazarı Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı İnşaatı İşinin İhale ve Sözleşmenin Yürütülmesi Aşamasına İlişkin Tespitler	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu ilgili denetim dönemini ilgilendirdiğinden, İdarece izleyen yılda yapılması gereken düzeltici bir işlem bulunmamaktadır.
Danışmanlık Hizmet Alımı İşleri Kapsamında İdarenin Genel ve Sürekli İhtiyaçları İçin Personel Çalıştırılması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Hizmet Alım Usulüyle İhalesi Yapılan Danışmanlık Hizmet İşleri İhale Dokümanlarında Teknik Personelin Niteliklerine İlişkin Düzenlemelerin Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İdarenin bulgu konusu hususa ilişkin yeni işlerde daha dikkatli işlem yaptığı görülmüştür.
Danışmanlık ve Teknik Destek Hizmet Alımı İşleri Kapsamında Çalıştırılan Personelin Ücret Artışlarına İlişkin Sözleşmede Yer Alan Hükümün Açık ve Net Olmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Harca Tabi Olmayan Gemi, Deniz ve İçsu Araçları İçin Düzenlenen Ruhsatnamelerden Harç Benzeri Ücret Alınması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Yapım İşleri Sözleşmeleri Kapsamında Kullanılan Avanslara İlişkin Bildirim	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu ilgili denetim dönemini ilgilendirdiğinden, İdarece izleyen yılda yapılması

İşlemlerinin Sözleşmelerine Uygun Olarak Yapılmaması			gereken düzeltici bir işlem bulunmamaktadır.
Kemalpaşa Lojistik Merkezi Projesi Kapsamında Yapım İşinin Kısımlara Bölünerek İhale Edilmesi İşleminde Mevzuata Uymayan Hususların Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu ilgili denetim dönemini ilgilendirmekte olup İdare tarafından izleyen yılda yapılması gereken bir işlem bulunmamaktadır.
Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Doğru / Uygun / Gerçekçi Hazırlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde Sistem Mühendisliği Alt Yüklenicisinin Öngörülmesi ve Bu Hizmete İlişkin İhale Dokümanlarında Yer Alan Hükümler Arasında Çelişkilerin Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	Denetim yılı içerisinde ilgili bulgunun izlemesine olanak sağlayan ihale gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla ilgili bulgunun izlemesi 2021 yılı denetiminde gerçekleştirilecektir.
Kentiçi Raylı Sistem (Metro Yapımı) İşlerinde Uygulama Projelerinin Hazırlanmasında Ekonomiklik Kriterinin İhmal Edilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa dair kısmi ilerleme görülmüştür. İzleyen dönemde bulgu konusu husus tekrar takip edilecektir.
Mali Duran Varlıklar Hesap Grubuna İlişkin Yapılan Hata Düzeltme Kayıtlarının Mali Tablolarda Açıklanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Mühendislik Hizmet Alımı İşlerinde Mevzuata Uygun Olmayan İş Artışlarının Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu ilgili denetim dönemini ilgilendirmekte olup İdare tarafından izleyen yılda yapılması gereken bir işlem bulunmamaktadır.

Tasfiye Kararnamesi Hükümleri Uyarınca Süre Uzatımı Verilirken Sözleşme ve İş Programı Gereklere Uyulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu ilgili denetim dönemini ilgilendirmekte olup İdare tarafından izleyen yılda yapılması gereken bir işlem bulunmamaktadır.
Yapım İşlerinde Kamu Birim Fiyatlarında Bulunmayan Rayiç Bedellerinin Tespitinde Mevzuat Hükümleri Dışında İşlemlerin Yapılması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa dair kısmi ilerleme görülmüştür. İzleyen dönemde bulgu konusu husus tekrar takip edilecektir.
Yapım İşlerine İlişkin Verilen İş Artışlarında Mevzuat Hükümleri Dışında İşlemlerin Yapılması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa dair kısmi ilerleme görülmüştür. İzleyen dönemde bulgu konusu husus tekrar takip edilecektir.
Yapım ve Danışmanlık İhaleleri Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle, İdarenin İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerinin Yaklaşık Maliyet Hesaplamalarındaki "Geri Ödenecek Masraflar" İş Kalemünde Yer Alan Maliyetlerin Gerçekçi Olmaması;	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Bakanlık Taşra Teşkilatı'nın Görev, Yetki, Sorumluluk İle Çalışma Usul ve Esaslarını Düzenleyen Bir Mevzuatın Olmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.

İç Kontrol Sistemi Çalışmalarına Taşra Birimlerinin Dahil Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa "İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi" bölümünde yer verilmiştir.
Özel Şahıs Sigortası Primlerinin Vergi Matrahından İndiriminde Azami Sınırın Dikkate Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Personel Ödemelerine Ait Bilgilerin Güncel Olmaması ve Takip Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Teşkilat Yapısı Değişen Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü'nün "Teşkilat, Görev, Sorumluluk ve Yetki Yönergesi" İle "İmza Yetkileri Yönergesi"nin Güncellenmemesi; Görev Tanımları İle İş Akış Şemalarının Hazırlanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Zamanaşımına Uğratılan Banka Hesaplarının Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Kamulaştırma Yoluyla Edinilen Duran Varlıklara İlişkin Bedellerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Devam Etmekte Olan Yatırımlara İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmasına İlişkin Tespitler	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin Haklar Hesabında İzlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Tasfiyesine Karar Verilen İş İçin Ödenen Tazminat, Faiz ve Vekalet Ücretlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Giderleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
İdari Para Cezası Peşin Ödeme İndirimlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
İdari Para Cezası Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2020 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.

Tasfiye Sonucu Ortaya Çıkan Kesin Hakediş Alacağına İlgili Maddi Duran Varlık Hesabından Mahsup Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Tesislerin, Taşınır Mal Yönetmeliği'ne Uygun Muhasebeleştirilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Taşınmazlara İlişkin İcmal Cetvelinde Yer Alan Tutarlar ile Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlık Hesaplarında Kayıtlı Tutarlar Arasında Uyumsuzluk Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
DÖNER SERMAYE İŞLETME DAİRESİ
BAŞKANLIĞI

2020 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	150
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	157
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	157
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	157
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	158
6.	DENETİM BULGULARI.....	158
7.	EKLER.....	179

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personelin Unvan ve Kadro Durumuna Göre Dağılımı	153
Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması	154
Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması	155

KISALTMALAR

CK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
DMİS	: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
DSİBMY	: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
GYMY	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
KGM	: Karayolları Genel Müdürlüğü
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
LYBS	: Liman Yönetim Bilgi Sistemi
MYMY	: Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
YMM	: Yeminli Mali Müşavir

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Ticari Mahiyette Olmayan Borç Tutarlarının Satıcılar Hesabında İzlenmesi
2. Kıdem Tazminatı Karşılık Hesaplarının Tam ve Doğru Bilgi Sunmaması
3. Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetinden Elde Edilen Kamu Gelirlerinin Tahakkuk Esasına Göre Muhasebeleştirilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Genel Bütçe Envanterinde Yer Alan Hizmet Binaları ile Taşıtlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Tadilat ve Bakım-Onarım Giderlerinin İlgili Varlık Hesaplarına Kaydedilmemesi
2. Bakanlık Bütçesinden Yapılması Gereken Harcırah Ödemelerinin Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Ödenmesi
3. Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan İşçilerin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi
4. Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetine Ait Kamu Paylarının Tahsiline İlişkin Etkin Bir Takip Sisteminin Kurulmaması
5. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü İnceleme Raporunda Tespiti Yapılan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetine Ait Kamu Payının Takibinin Yapılmaması
6. Batık Gemi Çıkarma İşlemlerine İlişkin Tutarların Tam ve Doğru Muhasebeleştirilmemesi
7. Doğrudan Teminle Yapılan Alımlara İlişkin Tespitler

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Döner sermaye işletmeleri ve bu işletmelere tahsis edilen döner sermayenin tanımına Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin (DSİBMY) "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde, döner sermaye, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermaye; (h) bendinde, işletme, (b) bendi uyarınca verilen sermayenin tahsis amacını gerçekleştirmek üzere kurulan döner sermaye işletmesi olarak tanımlanmıştır.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun 33'üncü maddesinin verdiği yetkiye istinaden 2004 yılı Nisan ayında Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü olarak faaliyetlerine başlamıştır.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) mülga 21'inci maddesi ile İşletme Müdürlüğü olarak hizmet veren Bakanlık Döner Sermayesi ve mülga Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü birleştirilerek Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı adı altında yeniden yapılandırılmıştır.

703 sayılı KHK ile 655 sayılı KHK'nın adı "Ulaştırma ve Altyapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" olarak değiştirilmiş olup, KHK'nın "Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı" başlıklı 21'inci maddesi ilga edilmiştir.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CK) 490'ıncı maddesiyle yeniden yapılandırılmıştır.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görevleri 1 sayılı CK'nin 490'ıncı maddesinde sayılmıştır.

Buna göre;

“a) Döner Sermaye İşletmesini idari ve mali yönden yönetmek,

b) Gerçek ve kamu kurum ve kuruluşları dahil tüzel kişilere; Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi, işletme ruhsatı, çalışma ruhsatı, lisans, imtiyaz hakkı belgesi, tahsis belgesi, tescil belgesi, izin belgesi, emniyet belgesi, taşıt belge ve kartları, geçiş belgeleri, yola elverişlilik sertifikası, denize elverişlilik sertifikası, gürültü sertifikası, her türlü mesleki yeterlik belgesi ve benzeri belgelerin basım işlerini yapmak veya yaptırmak, bunları ilgililere vermek üzere hizmet birimlerine dağıtmak ve ücretlerini tahsil etmek,

c) Bakanlık hizmet birimlerinde ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler, araştırma ve geliştirme hizmetleri, denizdibi tarama hizmetleri, her türlü gemi sürvey ve denetim hizmetleri, müşavirlik hizmetleri ile mesleki ve teknik eğitim, kurs, seminer ve benzeri hizmetlerin ücretlerini tahsil etmek,

ç) 10/7/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 33 üncü maddesinde belirtilen görevleri yapmak,

d) Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi için gerektiğinde kiralama yapmak, mal ve hizmet satın almak,

e) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak,”

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görevleri olarak sayılmıştır.

Döner Sermaye İşletmesinin görevlerine ayrıca Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde de yer verilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İşletmenin hizmetleri, Yönetim Kurulu, Harcama Yetkilisi, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanı ve personeli ile muhasebe biriminde görevli personel eliyle yürütülmektedir.

İşletme Yönetim Kurulu; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesi gereğince, Bakan Yardımcısı başkanlığında, Karayolu Düzenleme Genel Müdürü, Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürü, Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürü, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürü, Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürü, Strateji Geliştirme Başkanı ve İşletme Dairesi Başkanından oluşmaktadır.

Yönetim Kurulunun görevleri, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde sıralanmıştır.

Buna göre;

“a) İşletme görev ve faaliyetlerinin en iyi şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi için gereken her türlü idari, malî ve teknik iş ve işlemlerle ilgili kararlar almak.

b) İşletme bütçesini görüşüp karara bağlamak.

c) İşletmenin görev ve faaliyetleriyle ilgili olarak taşra teşkilatına verilecek görev, yetki ve sorumlulukları belirlemek.

ç) İşletme tarafından yürütülecek yeni hizmet ve proje tekliflerini incelemek, karara bağlamak.

d) İşletme tarafından üretilen mal veya hizmetlerin satış fiyatını belirlemek.

e) İlgili mevzuatta ve bu Yönetmelikte yer alan diğer görevlerini yerine getirmek.”

Yönetim Kurulunun görevleri olarak düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 10'uncu maddesi gereğince; İşletme bütçesinin harcama yetkilisi Bakan Yardımcısıdır. Bakan Yardımcısı bu yetkisinin bir kısmını veya tamamını Merkezi Yönetim Bütçesi ile ödenek tahsis edilen birim amirlerine; taşrada ise bölge müdürlerine, liman başkanlarına ve denizdibi tarama başmühendisliklerine devredebilir.

İşletme Dairesi Başkanının görevleri, Yönetmeliğin 11'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre, İşletme Dairesi Başkanının görevleri şunlardır;

“a) İşletmenin görev ve faaliyetleri ile idari, malî ve teknik işlerini ilgili kanun, yönetmelik, işletme bütçe esasları ve Yönetim Kurulu kararları ile işletmecilik ilkelerine uygun biçimde yürütmek.

b) İşletme kadrolarına atanan veya görevlendirilen personelin; görevlerini iş bölümü esasları dâhilinde düzenlemek, izlemek, denetlemek, değerlendirmek ve amirliğini yapmak.

c) İşletmenin bütçe tasarılarının zamanında hazırlanmasını sağlamak.

ç) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”

İşletmenin muhasebe hizmetleri, Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığında görevli personelin unvan ve kadro durumlarına göre dağılımı tablodaki gibidir;

Tablo 1: Personelin Unvan ve Kadro Durumuna Göre Dağılımı

UNVAN	Mevcut Durum	Başka Birimde Geçici Görevle Çalışan	Toplam
Daire Başkanı	1		1
Şube Müdürü	3		3
Şube Müdür V. (V.H.K.İ.)	1		1
Ulaş. ve Hab. Uzmanı	1		1
Araştırmacı		1	1
İstatistikçi	1		1
Uzman		1	1
Şef		1	1
V.H.K.İ.	2		2
Teknisyen	1		1
Memur	2		2
Büro Personeli (İşçi)	8		8
Toplam	20	3	23

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığında mevcut olan 20 personelle hizmet verilmektedir. İşletme Dairesi Başkanlığı personeli olan 3 personel ise, başka birimlerde görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde Döner Sermaye İşletmesinin idaresi, sermayesi, gelir ve giderleri ile bütçe işlemlerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 14'üncü maddesinde; İşletme sermayesinin, faaliyeti sona erdirilen ve devralınan diğer işletmelerin sermayelerinden, işletme faaliyetlerinden elde edilen kârlar ile bağış ve yardımlardan oluşacağı düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 13'üncü maddesinde, İşletmenin sermayesi 10.000.000,00 TL olarak belirlenmiştir. 26.10.2015 tarih ve 2015/8263 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İşletme sermayesi 350.000.000,00 TL'ye çıkarılmıştır. Eklenen bağış ve yardımlarla birlikte İşletme sermayesi 350.004.544,75 TL olarak 500 Sermaye Hesabında yer almaktadır.

Anılan Yönetmeliğin 15'inci maddesinde, Döner Sermaye İşletmesinin gelirleri; 16'nı maddesinde ise, Döner Sermaye İşletmesinin giderleri sayılmıştır.

2020 yılı Bilançosuna göre; Döner Sermaye İşletmesinin sermayesi 350.004.544,75 TL olup, toplam aktif büyüklüğü 452.467.595,24 TL'dir. Kurumun gelir tablosuna göre, net satışlar toplamı 846.287.435,80 TL; dönem net karı ise 54.150.456,97 TL'dir.

Döner Sermaye İşletmesi için 2020 yılında 805.000.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş, 811.076.474,00 TL tutarında harcama gerçekleştirilmiştir.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmasına göre ödenek ve harcama bilgileri aşağıdaki tabloda sunulmuştur;

Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Hesap Adı	Gider Bütçesi	Gerçekleşme
01-Personel Giderleri	47.436.000,00	36.774.756,00
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.000.000,00	7.935.548,00
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	155.020.000,00	77.013.133,00
05-Cari Transferler	360.534.000,00	488.522.675,00
06-Sermaye Giderleri	2.010.000,00	22.303,00
10-Ek Ödeme	230.000.000,00	200.808.059,00
TOPLAM	805.000.000,00	811.076.474,00

İşletmenin 2020 yılında Bütçe Giderleri; Personel Giderleri 36.774.756,00 TL, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri 7.935.548,00 TL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 77.013.133,00 TL, Cari Transferler 488.522.675,00 TL, Sermaye Giderleri 22.303,00 TL ve Ek Ödeme 200.808.059,00 TL olmak üzere toplam 811.076.474,00 TL'dir.

Döner Sermaye İşletmesi tarafından, 1 sayılı CK'nin 490'ıncı maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında Karayolu Yatırım Projeleri için 350.000.000,00 TL cari transfer olarak Karayolları Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır.

Ayrıca, 375 sayılı KHK'nın Ek 9'uncu maddesi uyarınca, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı personeli ile Karayolları Genel Müdürlüğü personeline yapılan ek ödemeler İşletme bütçesinden karşılanmaktadır. Bu kapsamda Döner Sermaye dâhil Bakanlık ve Karayolları Genel Müdürlüğü personeli için 2020 yılında toplam 200.808.059,00 TL ek ödeme yapılmıştır.

Döner Sermaye İşletmesi bütçesinde, 2020 yılında 805.000.000,00 TL bütçe geliri planlanmış olup, toplam 868.725.181,00 TL bütçe geliri elde edilmiştir. Gerçekleşen bütçe gelirlerinin 555.866.459,34 TL'sini muayene, ölçüm, kontrol ve denetim gelirleri oluşturmaktadır.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmasına göre planlanan gelir ve gerçekleşen gelir bilgileri aşağıdaki tabloda sunulmuştur;

Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Hesap Adı	Gelir Bütçesi	Gerçekleşme
03-Mal ve Hizmet Gelirleri	785.700.000,00	849.909.559,00
09-Diğer Gelirler	19.300.000,00	18.815.622,00
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	0,00	6.518.994,00
TOPLAM	805.000.000,00	868.725.181,00

Döner Sermaye İşletmesinin mal ve hizmet gelirleri; belgelendirme ve izin verme, yetki belgesi, ruhsat, muayene, ölçüm, kontrol ve denetim gelirlerinden oluşmaktadır. Diğer gelirler ise faiz gelirleri ile para cezalarından oluşmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Döner Sermaye İşletmesi, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne (DSİBMY) tabi olup, muhasebe işlemleri Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından döner sermaye işletmelerine ait muhasebe işlemlerinin tek bir uygulama üzerinden gerçekleştirilmesini teminen kullanıma sunulan Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermaye işletmelerinin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar DSİBMY'de düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmeliğin 36'ncı maddesine göre, muhasebe işlemi; bir işletmenin bir kamu idaresi veya diğer üçüncü kişilerle olan karşılıklı ekonomik ilişkileri veya işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi ve raporlanması gereken ve para cinsinden ifade edilebilen her türlü işlemi ifade etmektedir. Muhasebe işlemi; karşılıklı yükümlülük doğuran mübadele ilişkisi, bir mal veya hizmetin karşılıksız olarak başka bir kuruma veya diğer üçüncü kişilere devri, işletmenin kendi içinde muhasebe işlemi olarak değerlendirilmesi gereken ve para cinsinden ifade edilebilen amortisman hesaplanması, yeniden değerlendirilmesi, stokların kullanılması ve benzeri şekillerde gerçekleşmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 38'inci maddesine göre, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Hesaplar malî yıl esasına göre tutulmakta, gelir ve giderler tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilmektedir.

Yönetmeliğin 565'inci maddesine göre, mali tablolar; bilanço, gelir tablosu, satışların maliyeti tablosu, nakit akım tablosu ve sermaye hareketleri tablosundan oluşmaktadır. Malî tabloların amacı yatırımcılar, kredi verenler ve diğer ilgililer için karar almada yararlı bilgiler sağlamak, gelecekteki nakit akımlarını değerlendirmede yararlı bilgiler sağlamak ve varlıklar, kaynaklar ve bunlardaki değişiklikler ile işletme faaliyet sonuçları hakkında bilgi sağlamaktır. Malî tablolarda yer alan bilgilerin karar vericiler tarafından en iyi şekilde ve süratle kullanılabilmesi için bu tabloların anlaşılabilir, ihtiyaca uygun, güvenilir, karşılaştırılabilir olması ve zamanında düzenlenmesi gerekmektedir.

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

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar aşağıda sıralanmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Gelir tablosu.

Denetim yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile anılan Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Ticari Mahiyette Olmayan Borç Tutarlarının Satıcılar Hesabında İzlenmesi

Kılavuzluk ve römorkörcülük gelirlerinden Hazineye, sayısal takograf gelirlerinden Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine (TOBB) aktarılmak üzere bekletilen tutarların ticari borç mahiyetinde olmamasına rağmen, 320 Satıcılar hesabında izlendiği görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 264'üncü maddesinde, 320 Satıcılar Hesabının işletmenin faaliyet konusu ile ilgili her türlü mal ve hizmet alımlarından kaynaklanan ticari borçlarının izlenmesi için kullanılacağı; 289'uncu maddesinde ise, 362 Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabının döner sermayeli işletmelerce genel bütçeye aktarılacak tutarlar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu payı, idare masraflarına katılma payı, amortisman payı, kâr payı, merkez hissesi gibi Hazineye veya ilgili idareye ödenecek gelir ve payların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Kılavuzluk ve Römorkörcülük gelirleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının gelirlerini belirleyen 490'ıncı maddesinin ikinci fıkrasında İşletmenin gelirleri arasında sayılmış; aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen gayrisafi hasıllardan yatırılacak payın en geç tahsil edildiği ayı takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık döner sermaye işletmesi muhasebe birimi hesaplarına yatırılacağı, yatırılan miktarın %50'sinin takip eden ayın yirmisine kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Bakanlık merkez muhasebe birimine aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, Bakanlık, TOBB'u 16.04.2010 tarihli Protokol ve 09.02.2017 tarihli Ek Protokoller ile Sayısal Takograf sisteminin uygulanması için ulusal otorite olarak görevlendirmiş, bazı teknik iş ve işlemleri yerine getirmek üzere TOBB'u yetkilendirmiştir. Bahse konu Ek Protokol'ün 4.1 maddesinde, protokol kapsamında tahsil edilecek ücretlerin bir emanet hesapta tutulacağı, firma ve atölye kartları ile kişiselleştirilen her sürücü kartı için tahsil edilen ücretin yarısının Döner Sermaye Saymanlığı hesabına, diğer yarısının ise TOBB hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 320 nolu hesap faaliyet konusu alımlardan kaynaklanan ve ticari mahiyet arz eden borçlanmaları izlemek için kullanılmaktadır.

Ancak, yapılan incelemede, kılavuzluk ve römorkörcülük gelirlerinden Hazineye, Bakanlık ile TOBB arasında yapılan protokoller gereği sayısal takograf gelirlerinden bu kuruluşa aktarılan tutarların 362 nolu hesap yerine, 320 nolu hesapta izlendiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tutarlar Döner Sermaye İşletmesi ile ilgili kurum ve kuruluşlar arasındaki ticari bir ilişkiye dayanmadığından, bu tutarların 320 nolu hesapta izlenmesi Yönetmelik hükümlerine uygun değildir. Mevzuata uygun olmayan kayıtlar nedeniyle 2020 yılı Bilançosunda; 320 nolu hesap 3.425.680,00 TL fazla, 362 nolu hesap ise aynı tutarda noksan raporlanmıştır.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, mali tabloların söz konusu yükümlülüklerle ilişkin tam ve doğru bilgi sunmasını teminen bahse konu yükümlülüklerle ilişkin tutarların 362 nolu hesapta izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılık Hesaplarının Tam ve Doğru Bilgi Sunmaması

Döner Sermaye İşletmesinde çeşitli yasal düzenlemelere dayanılarak çalıştırılan işçilere mevzuat gereği ayrılması zorunlu olan kıdem tazminatı karşılıklarının muhasebeleştirilmediği, Bilançonun İdarenin bu yükümlülüğüne ilişkin tam ve doğru bilgi sunmadığı görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 311'inci maddesinde, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve bir yıl içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 312'nci maddesinde, ayrılan karşılık tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili gider hesaplarına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmeliğin 354'üncü maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar dâhilinde ayrılan ve bir yıldan uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 355'inci maddesinde, faaliyet dönemini aşan bir süreyle ayrılan karşılıkların bu hesaba alacak, 770 Genel Yönetim Giderleri hesabına borç kaydedileceği ve bu hesapta kayıtlı tutarlardan dönem sonunda, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının bu hesaba borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan mevzuat hükmüne göre, kamu idarelerinin, kıdem tazminatı hakkı bulunan personele ödenmesi muhtemel kıdem tazminatı tutarları için karşılık ayırmaları ve ayırdıkları bu karşılıkları 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabını kullanarak muhasebe kayıtlarında izlemeleri, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kısmını dönem sonunda 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydetmeleri gerekmektedir.

İşletme tarafından kıdem tazminatları için 2019 yılı öncesinde karşılık ayırma işlemi yapılmadığından, 2019 yılında; 2020 yılı için emekliliğe ayrılması muhtemel 8 işçi için ortalama 75 bin TL üzerinden toplam 600.000,00 TL kıdem tazminatı karşılığı tutarı 372 nolu hesaba, 2021 yılı sonuna kadar emekliliğe ayrılması muhtemel 15 işçi için 1.125.000,00 TL kıdem tazminatı karşılığı tutarı 472 nolu hesaba kaydedilmiş, 2020 yılı içerisinde 472 nolu hesaptan 372 nolu hesaba 525.000,00 TL aktarım yapılmıştır.

372 ve 472 nolu hesap bakiyeleri, Döner Sermaye İşletmesinin gelecek iki yıla ilişkin kıdem tazminatı yükümlülüğünün tahmini tutarlarına ilişkin olup, işçilerin geçmişteki kıdemlerinden doğan muhtemel kıdem tazminatı haklarına ilişkin tutarları içermemektedir. Diğer bir ifadeyle, 2019 yılına kadar yapılmayan ve bahse konu yılın dönem sonunda yapılan karşılık ayırma işlemi kıdem tazminatı ödemesi yapılacak işçilerin gerçek mevcudu, kıdemleri ile kıdem tazminatına esas brüt ücretlerinden bağımsız olup, yalnızca iki yıla ilişkin tahmini meblağdan ibarettir. Yönetmelik hükümleri uyarınca, dönem sonlarında yapılması gereken 472 nolu hesaptan 372 nolu hesaba aktarım işleminin, 372 nolu hesapta yeterli bakiye bulunmaması gerekçesiyle yıl içinde yapılması da 372 nolu hesabın gerçeği yansıtmadığını göstermektedir.

Öte yandan, Döner Sermaye İşletmesi tarafından 2020 yılı dönem sonunda kıdem tazminatı karşılık ayırma işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür. Oysa, mevzuatı gereğince, Döner Sermaye İşletmesi tarafından kıdem tazminatları ödenecek olan işçilerin mevcudu, bu kişilerin kıdem tazminatı hesabına esas çalışma sürelerinin tamamı ile brüt ücretlerinin tespit edilerek hesaplanacak kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 372 ve 472 nolu hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, düzeltme işlemlerine ilişkin çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Bu itibarla, muhasebenin temel kavramlarından olan tam açıklama, ihtiyatlılık ve dönemsellik ilkeleri gereğince, kıdem tazminatı karşılıklarının tüm işçileri ve çalışıkları her bir yılı kapsayacak şekilde hesaplanarak kayıtlara alınması ve raporlanmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetinden Elde Edilen Kamu Gelirlerinin Tahakkuk Esasına Göre Muhasebeleştirilmemesi

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kurum ve kuruluşlardan alınan kamu paylarının tahakkuk esasına uygun olarak muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla tahakkuk esaslı muhasebe sistemi getirilmiştir. Tahakkuk esasına göre; işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın ortaya çıktıklarında kaydedilmelidir. Gelirler hesabı nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini göstermelidir.

Anılan Kanun'un “Kayıt Zamanı” başlıklı 50’nci maddesinde, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği ve bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerektiği ve her muhasebe kaydının belgeye dayanacağı,

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Varlıklara İlişkin İlkeler” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde de, cari dönemde tahakkuk eden, ancak, gelecek dönemlerde tahsil edilecek olan gelirlerin muhasebeleştirilerek bilançoda gösterileceği,

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Alacakların takip ve tahsil sorumluluğu” başlıklı 23’üncü maddesinde ise, alacakların takip edilerek tahsil edilebilir hâle getirilmesinin idarenin görev ve sorumluluğunda olduğu ve muhasebe yetkilisince, idarelerce ilgili mevzuatına göre tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hâle gelmiş gelir ve alacakları ilgili hesaplara kaydederek, nakden veya mahsuben tahsil edileceği,

İfade edilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin “Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı” başlıklı 490’ıncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel

kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hasıllardan alınacak %6,5 oranında payın %50'si Döner Sermaye İşletmesi gelirleri arasında sayılmıştır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrası gereği, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarınca elde edilen gayrisafi hasıllardan yatırılacak payın, en geç tahsil edildiği ayı takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi muhasebe birimi hesaplarına yatırılması gerekmektedir. Ayrıca, yatırılan miktarın %50'sinin takip eden ayın yirmisine kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Bakanlık merkez muhasebe birimine aktarılacağı ve kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hasıllardan alınacak payın %10'a kadar artırmaya veya %3'e kadar indirmeye Cumhurbaşkanının yetkili olduğu düzenlenmiştir.

10 Kasım 2018'de yayımlanan 329 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile de kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinden alınan kamu payı %10 olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kurum ve kuruluşlarca ödenmesi gereken kamu paylarının tahakkuk kayıtlarının tahakkuk ettikleri ay sonunda yapılması gerekirken, ilgililerce ödeme yapıldıktan sonra nakit esaslı olarak gelir hesapları ile ilişkilendirildikleri tespit edilmiştir.

Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerden tahsil edilen kamu paylarının muhasebe kayıtlarının tahakkuk esaslı bir şekilde yürütülmemesi sonucunda, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının yılsonu mali tablolarında 120 Alıcılar Hesabı, 362 Ödenecek Diğer Yükümlülükler Hesabı ve 600 Yurtiçi Satışlar Hesabı noksan görünmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, bulguda belirtildiği üzere işlem yapılması hususunda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerce kamu payına esas teşkil eden hizmete ilişkin tahsilatın gerçekleştirildiğine ilişkin Liman Bilgi Yönetim Sistemine girişlerin yapıldığı ay sonunda toplam kamu payının 120 Alıcılar Hesabına borç tahakkuk kaydı; döner sermaye ve hazine payının ise, ayrı ayrı 600 Yurtiçi Satışlar Hesabı ve 362 Ödenecek Diğer Yükümlülükler Hesabına alacak kaydı yapılarak izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Genel Bütçe Envanterinde Yer Alan Hizmet Binaları ile Taşıtlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Tadilat ve Bakım-Onarım Giderlerinin İlgili Varlık Hesaplarına Kaydedilmemesi

Bakanlık envanterinde kayıtlı maddi duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde Döner Sermaye bütçesinden yapılan harcamaların, duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde; Bakanlık merkez ve taşra birimlerine ait veya bunlar tarafından kullanılan binaların genel bütçeden karşılanmayan tadilatı ve bakım-onarım giderleri Döner Sermaye İşletmesinin giderleri arasında sayılmıştır.

Amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde, Taşınır Mal Yönetmeliği'nin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL'yi; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için ise 34.000 TL'yi aşan tutarların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ve ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar Hesabına ilişkin 205'inci maddesinde; binaların ekonomik değerini artırmak amacıyla yapılan harcamaların ilgili varlığın bedeline ekleneceği ve 254 Taşıtlar Hesabına ilişkin 209'uncu maddesinde de; taşıt araçlarının ekonomik değerini artırmak amacıyla yapılan harcamaların bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda yapılan incelemede, Bakanlık harcama birimlerinin döner sermaye bütçesinden harcama yetkisi alarak hizmet binalarına ve gemilere ait bakım ve onarım giderlerini finanse ettikleri, ancak ilgili mevzuat hükümleri uyarınca değer artırıcı harcama niteliği olan bu tutarların ilgili varlığın kayıtlı değerine ilave edilmeden doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Her ne kadar Döner Sermaye İşletmesi tarafından bedeli ödenmiş olsa da, maddi duran varlığın değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak nitelikteki harcamaların takip edilebilmesi ve yapım süreci tamamlandığında genel bütçe envanterinde kayıtlı olan maddi duran varlığın değerine eklenmesi amacıyla bir sistem kurulması gerekmektedir.

2020 yılı içerisinde Bakanlığa ait maddi duran varlıkların ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde taşınırlar için 1.535.306,99 TL; taşınmazlar için ise 1.839.133,79 TL olmak üzere toplam 3.374.440,78 TL tutarında tadilat ve bakım-onarım harcaması yapılmış olup, ilgili harcama tutarlarının aktifleştirilmesi ve işler tamamlandığında bu tutarların genel bütçe envanterinde yer alan maddi duran varlıklarla ilişkilendirilmesi gerekirken, ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin giderleştirilmesinin anılan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen hususa ilişkin 2019 yılına ait düzeltme kayıtları yapılmış olmasına rağmen, tadilat ve bakım onarım harcaması gerçekleştirildikten sonra kayıtların yapılmasını sağlayacak bir sistem henüz kurulmadığından konunun 2020 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Bu itibarla, genel bütçe envanterinde yer alan maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların döner sermaye hesaplarında izlenmesi, iş tamamlandığında devir kayıt işlemleri yapılarak ilgili varlığın değerine eklenmek üzere Bakanlık muhasebe kayıtlarına kaydedilmesini sağlamaya yönelik bir takip sistemi kurulması suretiyle, bu tür harcamaların mali tablolarda izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Bakanlık Bütçesinden Yapılması Gereken Harcırak Ödemelerinin Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Ödenmesi

Döner Sermaye İşletmesi giderleri arasında sayılmayan Bakanlık personeline ait harcırak ödemelerinin Döner Sermaye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 490'ıncı maddesinde, Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanı; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde ise, İşletmenin gelir ve gider kalemleri düzenlenmiştir. Anılan Yönetmeliğin 16'ncı maddesinin birinci fıkrasının

(n) bendinde, sadece Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanlığına ait harcırah ödemeleri İşletmenin gider kalemleri arasında sayılmıştır.

İlgili Kararname ve Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Döner Sermaye İşletmesi faaliyetleri kapsamında olmayan işlere ilişkin bir giderin kurum bütçesinden ödenmesi mümkün görülmemektedir.

Kurum giderlerine ilişkin yapılan inceleme sonucunda, İşletmenin görev alanına girmeyen ve ilgili mevzuatında da sayılmayan Bakanlığın faaliyet alanına giren işler için görevlendirilen personelin harcırah ödemelerinin Döner Sermaye bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

2020 yılında bu nitelikte Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden toplam 2.015.382,92 TL; genel bütçeden ise toplamda 1.168.929,93 TL harcırah gideri yapılmıştır. Bu durum, Döner Sermaye İşletmesi mali tablolarında personel giderlerinin hatalı görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresince, yurt dışı görevlendirmeler ile genel bütçede ilgili kalemde ödenek olmaması ve zaruret arz eden yurt içi görevlendirmelerde harcırah ödemesinin İşletme bütçesinden yapıldığı ve pandemi koşulları nedeniyle de tutarın asgari düzeyde tutulduğu ifade edilmiştir. Ancak, anılan mevzuat hükümleri uyarınca, Döner Sermaye İşletmesi faaliyetleri kapsamında olmayan işlere ilişkin bir giderin İşletme bütçesinden ödenmesi mümkün görülmemektedir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen bulguya verilen cevapta, bütçe imkânlarından kaynaklanan zorluklar gerekçe gösterilmiş olmasına rağmen, söz konusu harcırah ödemelerinin Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden ödenmeye devam edildiği görülmüştür.

Bu itibarla, İşletmenin faaliyetleri ile ilgili olmayan görevlendirmelere ilişkin harcırah ödemelerinin bütçe disiplini ve mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından İşletme bütçesi yerine genel bütçeden yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Döner Sermaye İşletmesi Kadrosunda Yer Almayan İşçilerin Ücretlerinin Döner Sermaye Bütçesinden Ödenmesi

Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında istihdam edilen sürekli işçiler ile 2018 yılında 375 sayılı KHK kapsamında kadroya geçirilen işçilerin ücretlerinin Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalışan personelin kadroya geçirilmesine ilişkin düzenlemeler 375 sayılı KHK'nın geçici 23'üncü ve 24'üncü maddelerinde yer almaktadır. Anılan maddeye ilişkin detaylı düzenlemeler, 01.01.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 375 sayılı KHK'nın geçici 23 ve 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar ile yapılmıştır. Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, hak sahipliği açısından kapsam belirlenmiş; 6'ncı maddesinde ise sürekli işçi kadrosuna geçirilme sürecine ilişkin takvim tespit edilmiş; devamındaki maddelerde, bu süreçte idarelerce yürütülecek iş ve işlemler detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Anılan hükümler doğrultusunda da ilgili personel Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında sürekli işçi kadrolarına geçirilmiştir.

Öte yandan, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Giderler" başlıklı 16'ncı maddesinde, İşletmeye ait kadrolara atanarak İşletme hizmetlerinde çalıştırılan personelin aylık ve malî hakları ve bunların kanunlarla sağlanan diğer özlük haklarının gerektirdiği giderler ile İşletmede çalıştırılan işçilerin ücretleri, kıdem tazminatları ve diğer özlük haklarına ait giderler Döner Sermaye İşletmesinin giderleri arasında sayıldığından, kadroya geçirilenlerden sadece Döner Sermaye İşletmesi bünyesinde istihdam edilen işçilerin ücretlerinin işletme bütçesinden ödenmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında istihdam edilenlerden kadroya geçirilen işçiler ile sürekli işçilerin mali ve sosyal haklarının Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir. 2020 yılında Döner Sermaye İşletmesi tarafından istihdam edilen işçiler dâhil olmak üzere İşletme bütçesinden bu mahiyette ödenen işçi ücret, kıdem tazminatı ve ikramiyelerinin tutarı sigorta işveren prim maliyetleri ile birlikte yaklaşık 45.000.000,00 TL'dir.

Anılan hükümler doğrultusunda, Döner Sermaye İşletmesi kadrosunda yer almayan işçilerin ücretlerinin İşletme bütçesinden ödenmesinin mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, İşletme kadrosunda yer almayan işçilerin ücretlerinin genel bütçeden ödenmesinin sağlanmasına ilişkin çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Bu itibarla, Döner Sermaye İşletmesi kadrosunda yer almayan işçilerin mali ve sosyal haklarının İşletme bütçesinden ödenmesi mevzuata uygun olmadığından anılan ödemelerin Bakanlık bütçesinden yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetine Ait Kamu Paylarının Tahsiline İlişkin Etkin Bir Takip Sisteminin Kurulmaması

Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri karşılığı gelir elde eden ve bu gelirden kamu payı ödemesi yapan kuruluşlardan yapılan tahsilatların etkin bir şekilde takip edilemediği görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 478'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, Türkiye'nin deniz yetki alanlarında, suyollarında ve iç sularda faaliyet gösteren gemilere verilecek kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek, bu hizmetleri verme veya verebilecekleri yetkilendirme ve denetleme görevi Denizcilik Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Aynı Kararname'nin "Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı" başlıklı 490'ıncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hasıllattan alınacak %6,5 oranında payın %50'sinin döner sermaye işletmesi gelirleri arasında sayılmıştır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarınca elde edilen gayrisafi hasıllattan yatırılacak payın en geç tahsil edildiği ayı takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık döner sermaye işletmesi muhasebe birimi hesaplarına yatırılacağı, yatırılan miktarın %50'sinin takip eden ayın yirmisine kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Bakanlık merkez muhasebe birimine aktarılacağı ve kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hasıllattan alınacak payın %10'a kadar artırmaya veya %3'e kadar indirmeye Cumhurbaşkanı'nın yetkili olduğu düzenlenmiştir.

10 Kasım 2018'de yayınlanan 329 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile de Kılavuzluk ve Römorkörcülük hizmetlerinden alınan kamu payı %10 olarak belirlenmiştir.

Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Denetim" başlıklı 18'inci maddesinin yedinci fıkrasında, kamu paylarının tahsilatının takibinin Bakanlık Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu bakımdan, Döner

Sermaye İşletmesinin hem kendine ait bir gelir kaleminin, hem de Hazine payının tahsilatına ilişkin takip sorumluluğu bulunmaktadır.

Diğer taraftan, aynı Yönetmeliğin “Yasaklar ve Yükümlülükler” başlıklı 17’nci maddesinin on ikinci fıkrasında; kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetleri karşılığı gelir elde eden ve kamu payı ödemesi yapan tüm kuruluşların, gayrisafi hasılatın ve bu hasılat üzerinden ödenmesi gereken kamu paylarının tam ve doğru bir şekilde tespiti amacıyla yeminli mali müşavir (YMM) tarafından hazırlanmış özel amaçlı tasdik raporunu en geç sonraki yılın Şubat ayı sonuna kadar Döner Sermaye İşletmesine ibraz etmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Uygulamada, kılavuzluk ve/veya römorkörcülük hizmeti verenler tarafından yapılan tahsilatların sisteme girişi, bu kuruluşlarca Liman Yönetim Bilgi Sistemi (LYBS) üzerinden yapılmaktadır. Beyan edilen söz konusu gayrisafi hasılatın %10’unun en geç takip eden ayın sonuna kadar Döner Sermaye İşletme hesaplarına yatırılması ve ödeme bilgilerinin de sisteme girilmesi gerekmektedir.

Ancak, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerin bu hizmetlerden tahsil ettikleri gayri safi hasılat beyanlarına mukabil takip eden ayda yapmış oldukları ödemelerin otomatik kontrolü sistem üzerinden sağlanamamakta, ödeme ekranı ve beyan ekranlarından kontrol sağlanmaya çalışılmaktadır. Ödemeye ilişkin dekontlar hizmet verenler tarafından ilgili Liman Başkanlıklarına ve Döner Sermaye İşletmesine gönderilmektedir. Liman Başkanlıkları tarafından dekontların Döner Sermaye İşletmesi Dairesi Başkanlığına iletilmesinde de gecikmeler yaşanmaktadır. Döner Sermaye İşletmesi tarafından alınan bu dekontlar yılsonunda gönderilen YMM onaylı tasdik raporlarındaki tutarlar ile karşılaştırılmak suretiyle kontrol sağlanmaya çalışılmaktadır. Aynı şekilde, Şubat ayı sonuna kadar ibrazı zorunlu YMM tarafından hazırlanmış özel amaçlı tasdik raporlarının da bazı hizmet verenlerce zamanında ibraz edilmediği görülmüştür.

Bununla birlikte, Denizcilik Genel Müdürlüğüne, Liman Başkanlıklarına 21.07.2020 tarihinde gönderilen yazıda kılavuz ve/veya römorkörcülük hizmetlerinden alınan kamu payının takibi Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından yapılmakta olduğu, söz konusu kamu payının takibi için ilk ve en önemli basamağın veri girişlerinin doğru ve zamanında yapılması olduğu, kuruluşlar tarafından Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına yatırılan kamu payının kontrolü için verilen hizmet bilgilerinin ve ücretlerinin yer aldığı LYBS sistemindeki gemi hareketlerinin ve ücret bilgilerinin eksik olması gerçek durum

ile kamu payı olarak yatırılan ücret arasındaki doğrulamanın sağlıklı yapılamamasına ve dolayısıyla kamunun zarara uğratılmasına neden olabileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, 2020 Haziran ayı içerisinde tespit edilen uygunsuzluklar bildirilerek 618 sayılı Limanlar Kanunu'na göre idari yaptırım uygulanması ve kamu payının takibinin sağlıklı yapılmasına engel olan bildirim eksiklerine ilişkin işlem yapılması istenmiştir.

Tahsilat ve takip tutarlarının incelenmesi amacıyla 2020 yılı içerisinde saymanlık banka hesaplarına kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerce yatırılan tutarlara ilişkin bilgiler ile hizmet verenlerce Döner Sermaye İşletmesine gönderilen dekontlar üzerinden yapılan kontrol ve takibe ilişkin hesaplama bilgileri ve LYBS sistemine hizmet veren şirketlerce girişi yapılan tahsilat ve kamu payı ödeme bilgileri veri tabanından çekilmek suretiyle karşılaştırılmıştır. Bu kapsamda, 2020 yılı içerisinde banka hesaplarına kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerce yatırılan ve muhasebe kayıtlarına da yansıyan toplamın 376.222.402,51 TL olmasına karşılık; Döner Sermaye İşletmesince Liman Başkanlıkları tarafından gönderilen banka dekontları üzerinden yapılan hesaplamalarda ilgili tutarın 374.865.954,04 TL olarak yer aldığı görülmüştür.

LYBS yazılımı üzerinden elde edilen verilere bakıldığında ise, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerce toplam 2.407.948.256,99 TL hasılat elde edildiği, toplam kamu payı ödemesi olarak da 148.094.031,11 TL tutarında LYBS sistemine giriş yapıldığı görülmüştür. Bu durum, LYBS yazılım sistemine veri girişlerinin eksik yapıldığını göstermektedir. Nitekim, 2020 yılı içerisinde bankaya yatırılan toplam tutar 376.222.402,51 TL olarak gerçekleşmiştir. Kılavuzluk ve/veya römorkörcülük hizmeti gelirlerini takip ve kontrol amacıyla kurulan söz konusu sistemler arasında tutarsızlık olması aynı döneme ait bu gelirlerin kontrolünün sağlıklı bir şekilde yapılamadığını göstermektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, kılavuzluk ve römorkörcülük gelirlerinin İşletme takip sistemindeki tutarlarla karşılaştırılması sonucu tespit edilen farkların, Saymanlık gelir hesaplarına gelen tutarların açıklama kısımlarının hatalı yazımından ve Liman Başkanlığı personelinin geç gelen veya hiç gönderilmeyen dekont bilgilerinden kaynaklandığı ifade edilmiştir. Cevapta, 2020 yılına ait yeminli mali müşavir raporları doğrultusunda karşılaştırma işlemlerinin de halen devam ettiği bilgisine yer verilmiştir.

Ayrıca, kamu idaresince LYBS'de iyileştirmeler yapılmak üzere İşletme bütçesinden harcama yetkisi verildiği ve bu kapsamda LYBS'de yer alan kılavuzluk ve römorkörcülük gelirleri ekranı ile kamu payı ödeme bildirim ekranlarının otomatik veri alışverişi yapması ve fark olduğunda uyarı vermesi ile Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğüne kullanılan yazılım ile LYBS'nin entegre edilmesi suretiyle römorkörcülük gelirlerinin takip ve tahsiline etkinlik ve verimlilik kazandırılmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenler tarafından ödenmesi gereken kamu paylarının tam ve doğru bir şekilde tespit ve takibi amacıyla Liman Bilgi Yönetim Sistemi yazılımının geliştirilerek, kılavuzluk ve römorkörcülük faaliyeti nedeniyle gerçekleşen gemi hareketleri neticesinde sisteme gelir beyanında bulunmayan veya gelir beyanında bulunduğu halde ödeme işlemini gerçekleştirilmeyen hizmet verenlerin ilgili Liman Başkanlıkları ve Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına otomatik olarak bildirilmesi yoluyla aktif bir takip sisteminin kurulmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü İnceleme Raporunda Tespiti Yapılan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetine Ait Kamu Payının Takibinin Yapılmaması

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne düzenlenen 30.06.2016 tarihli ve 99/İR.1/3 sayılı İnceleme Raporu'na göre; Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş. İstanbul İşletmesi Müdürlüğü'nün 2006-2010 yılları arasında ödenmesi gereken kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti gelirlerinden 4.810.674,28 TL tutarındaki kamu payını eksik ödediği tespit edilmiş olmasına rağmen, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca söz konusu alacağın takibinin yapılmadığı görülmüştür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Döner Sermaye İşletmesi Dairesi Başkanlığı" başlıklı 490'ıncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hasıllardan alınacak %6,5 oranında payın %50'si Döner Sermaye İşletmesi gelirleri arasında sayılmıştır. Aynı maddenin üçüncü fıkrası uyarınca, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarınca elde edilen gayrisafi hasıllardan yatırılacak payın, en geç tahsil edildiği ayı takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi muhasebe birimi hesaplarına yatırılması gerekmektedir. Yatırılan miktarın %50'si takip eden ayın yirmisine kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Bakanlık merkez muhasebe birimine aktarılmalıdır.

Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Denetim" başlıklı 18'inci maddesinin dördüncü fıkrasında, Bakanlığın gerekli gördüğü durumlarda hizmet ücretlerinden tahsil edilmesi gereken kamu payının takibine yardımcı olmak amacıyla; teşkilatların Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkilileri tarafından da denetlenmesini talep edebileceği düzenlenmiştir. Aynı maddenin yedinci fıkrasında ise, kamu paylarının tahsilâtının takibinin Bakanlık Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca yapılacağı ifade edilmiştir.

Başbakanlık İletişim Merkezine yapılan bir başvuruda, Türkiye Denizcilik İşletmeleri Anonim Şirketi bünyesinde bulunan İstanbul Liman İşletme Müdürlüğü'nün 2003-2011 yılları arasında kılavuzluk ve römorkaj gelirlerinden ödenmesi gereken %6,5 kamu payının eksik ödendiği iddialarının Muhasebat Genel Müdürlüğünce incelenmesi neticesinde hazırlanan söz konusu İncelemeye Raporu'yla, 2006-2010 yılları arasında kılavuzluk ve römorkörcülük gelirlerinin eksik ödendiği tespit edilerek Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına bildirilmiştir. Mevcut yasal düzenlemeler uyarınca, Döner Sermaye İşletmesinin hem kendisine hem de Hazineye ait payların takibini yapma sorumluluğu bulunmaktadır.

Bu kapsamda, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca 21.11.2016 tarih ve 87245 sayılı yazı ile 2006-2010 yılları arasında eksik ödenen % 6,5'luk 4.810.674,28 TL tutarındaki kamu payının yasal faizi ile ödenmesi Türkiye Denizcilik İşletmeleri Anonim Şirketi'nden istenmiş, ancak söz konusu kamu payı tahsilâtının takibine ilişkin başkaca bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresince bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, 21.06.2021 tarihinde ilgili Genel Müdürlüğe yazı yazılmak suretiyle çalışma başlatıldığı ve süreç ile ilgili gelişmeler takip edilerek Başkanlığa ayrıca bilgi sunulacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, kılavuzluk ve römorkörcülük gelirlerine ilişkin kamu paylarının takip ve tahsiline ilişkin hukuki süreçlerin işletilerek gerek Hazine payının gerekse de Döner Sermaye İşletmesi payının tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Batık Gemi Çıkarma İşlemlerine İlişkin Tutarların Tam ve Doğru Muhasebeleştirilmemesi

Limanlar Kanunu'nun 7'nci maddesi uyarınca yapılan batık gemi çıkarma ve satışlarına ilişkin işlemlere ait tutarların tam ve doğru olarak muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

618 sayılı Limanlar Kanunu'nun 7'nci maddesinde can, mal ve çevresel risk taşıyan veya seyir ve seferin selametine engel olabilecek vaziyette karaya oturmuş, batık veya atıl halde bulunan gemileri ve eşyasını bulunduğu yerden çıkarmaya geminin donatanı veya kaptanının sorumlu olduğu; bu kişilere ulaşılamaması veya ulaşılsa dahi ilgililer tarafından geminin çıkarılmasından ya da bulunduğu yerden kaldırılmasından imtina edilmesi halinde; gemi ve eşyasını, liman başkanının çıkarmaya, çıkarttırmaya, bulunduğu yerden kaldırmaya, kaldırtmaya, imha ettirmeye, satmaya ve sattırmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr maddenin devam eden fıkralarında satış işlemi ve sonrasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, satış işlemleri liman başkanlıkları tarafından yerine getirilmekte olup satış aşamasına kadar yapılan masraflar Döner Sermaye İşletmesi tarafından karşılanmaktadır. Satış işlemlerinin yapılmasını takiben yapılan masraflara karşılık gelen tutar Bakanlık Döner Sermaye İşletmesine gelir kaydedildikten sonra artan tutar, gemi ve eşyası üzerinde haciz var ise ilk haczi koyan dosyaya gönderilmekte ve mevzuata göre sıra cetveli yapılarak alacaklılara dağıtılmaktadır. Bu işlemler sonucu artan bir tutarın bulunması halinde, söz konusu tutar beş yıl içinde müracaat edilmesi halinde hak sahibine ödenmek üzere Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi nezdinde emanet hesabına kaydedilmektedir.

Anılan hüküm uyarınca, batık/atıl gemilerin ve eşyalarının satış aşamasına kadar olan masrafları Döner Sermaye İşletmesi tarafından karşılandığından masraflara karşılık gelen tutar gelir kaydedildikten sonra artakalan meblağın ilgililerine ödenmek üzere emanet hesabına alınması gerekmektedir.

Öte yandan, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 266'ncı maddesinde, 326 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının, üçüncü kişilerin belli bir işi yapmalarını, aldıkları bir değeri geri vermelerini sağlamak amacıyla ve belli sözleşmeler nedeniyle gerçekleşecek bir alacağın karşılığı olarak alınan depozito ve teminatların izlenmesinde; 388'inci maddesinde, 600 Yurtiçi Satışlar Hesabının yurt içindeki gerçek ve tüzel kişilere satılan mal ve hizmetler karşılığında alınan ya da tahakkuk ettirilen değerlerin izlenmesinde; 397'nci maddesinde, 610 Satıştan İadeler Hesabının satılan mallardan iade edilenlerin fatura tutarlarının izlenmesinde kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, atıl/batık gemilerin ihale edilen firmalar aracılığıyla yerlerinden kaldırılması ve satışlarına ilişkin elde edilen tutarların Döner Sermaye İşletmesi hesabına yatırıldığı, İşletme tarafından bahse konu tutarların tamamının 600 Yurtiçi Satışlar Hesabı ile ilişkilendirildiği, sürecin tamamlanması sonucunda ihale teminatlarının iadesinde, ilgili liman

başkanlığı tarafından bildirilen teminat bedelinin 610 Satıştan İadeler Hesabı kullanılmak suretiyle sahibine ödendiği, gelir kaydedilen tutarın kalan kısmının ise yine 610 Satıştan İadeler Hesabı kullanılarak 336 Diğer Çeşitli Borçlar Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Diğer bir ifadeyle, konuya ilişkin olarak İşletme hesabına yatırılan tutarların nev'i, liman başkanlıkları tarafından İşletmeye bildirilmediğinden bu tutarların tamamı ait oldukları emanet hesapları yerine gelir hesapları ile ilişkilendirilmekte ve sürecin tamamlanmasıyla gelirlerin mahsubu yapılarak gelir hesaplarının yersiz çalıştırılmasına ve yatırılan teminatlar ile İşletme tarafından yapılan masraflara ait tutarların sağlıklı şekilde izlenememesine sebebiyet verilmektedir.

Benzer şekilde, gelir kaydında kullanılan 800 Bütçe Gelirleri ve 805 Gelir Yansıtma Hesaplarının mahsubu, liman başkanlığından gelen bildirim akabinde 805 Gelir Yansıtma ve 810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesapları aracılığıyla yapılmaktadır.

Anılan mevzuat uyarınca, Döner Sermaye İşletmesinin geliri yalnızca İşletmenin masraflarına karşılık gelen tutarlardır. Dolayısıyla, sürece ilişkin İşletme hesabına yatan tüm tutarların emanet hesabına alınmayarak gelir kaydedilmesi, sürecin tamamlanmasının akabinde aynı miktarda 610 Satıştan İadeler Hesabının çalıştırılmasına, bu suretle 600 ve 610 nolu hesapların yersiz kullanılmasına, gemi çıkarma ihalelerine katılan firmalardan alınan geçici ve kesin teminat bedellerinin 326 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenememesine ve bütçe hesaplarının yersiz çalıştırılmasına neden olmaktadır.

2020 yılında söz konusu işlemlerin muhasebeleştirilmesinde, 600 nolu hesaba kaydedilen 3.840.265,27 TL'nin 3.515.460,41 TL'sinin 610 nolu hesap aracılığıyla mahsup edilmesi de bu hesapların yersiz olarak kullanıldığını göstermektedir. Yapılan kayıtlar neticesinde 326 nolu hesap olması gerekenden noksan raporlanmakta; 600, 610, 800, 805 ve 810 nolu hesaplar ise kullanılmaması gerektiği halde kullanılmaktadır.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, batık gemi çıkarma ve satışlarına ait gelir ve yükümlülüklerin tam ve doğru olarak muhasebeleştirilmesini sağlamak üzere, liman başkanlıklarını da kapsayacak bir sistem üzerinde çalışılmaya başlanacağı ve gereğinin yapılması için azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, gemi satış bedelleri ile alakalı gelir ve yükümlülüklerin tam ve doğru raporlanmasını teminen İşletme hesabına yatan tutarların nev'ine ve tutarına ilişkin bilginin ilgili liman başkanlığından zamanında ve doğru olarak alınmasını sağlayacak sistemin

kurulması ve muhasebe kayıtlarının bu bilgilere dayanarak tam açıklama ilkesine uygun şekilde yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Doğrudan Teminle Yapılan Alımlara İlişkin Tespitler

İdarece; mal alımlarında doğrudan teminle alım yapmak maksadıyla alımların kısımlara bölündüğü, parasal limit dâhilinde doğrudan teminle yapılan alımlarda yasaklılık kontrolünün yapılmadığı ve doğrudan temin kayıt formlarının Kamu İhale Kurumuna gönderilmediği tespit edilmiştir.

Döner Sermaye İşletmeleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında olduğundan gerçekleştirecekleri mal veya hizmet ile yapım işi ihaleleri de bu Kanun'da yer alan usul ve esaslara tabidir. Anılan Kanun'un 5'inci maddesinde, yapılacak ihalelerde açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel usuller olduğu hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, ihtiyaçların, Kanun'un 21'inci maddesinde öngörülen şartların gerçekleşmesi halinde pazarlık usulüyle veya 22'nci maddesinde sayılan durumların olması halinde ise doğrudan teminle karşılanmasına da imkân tanınmıştır. Bahse konu olan maddelerde kullanımları belirli şartlara bağlanan bu istisnai yöntemlerin, sadece mevzuatın öngördüğü kapsam ve sınırlar dâhilinde uygulanması gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, doğrudan teminle yapılan alımlarda aşağıda yer verilen hususlar tespit edilmiştir:

a) Doğrudan teminle alım yapmak maksadıyla alımların kısımlara bölünmesi:

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendinde, maddede belirtilen parasal limitlerin altında kalan alımların doğrudan teminle karşılanabileceği; 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; 12.02.2020, 09.03.2020, 03.04.2020 ve 11.05.2020 onay tarihli, aynı firmadan ve her biri 2020 yılı için doğrudan temin parasal sınırı olan 97.008,00 TL'ye yakın tutarda olmak üzere toplam 370.405,00 TL tutarında bilgisayar alımı yapılmıştır. Benzer işlem 05.02.2020, 24.03.2020, 01.04.2020, 01.06.2020, 11.06.2020 ve 14.07.2020 onay tarihli, her biri parasal sınıra yakın tutarda olmak üzere toplam 566.350,80 TL tutarındaki temizlik malzemesi alımlarında da kullanılmıştır.

Bu durumun, Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen kısımlara bölünememe ilkesini ihlal ettiği ve alımlarda rekabet, ihtiyacın uygun şartlarda karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

b) 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda yasaklılık kontrolünün yapılmaması:

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 30.5.4'üncü maddesinde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde, alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği, ancak, anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, parasal limit dâhilinde yapılan doğrudan temin alımlarında söz konusu yasaklılık kontrolünün yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yasaklılık listesine alınan gerçek veya tüzel kişilerden doğrudan teminle alım yapılmasını önlemek için mevzuata uygun şekilde yasaklılık kontrolünün yapılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

c) Doğrudan temin kayıt formlarının Kamu İhale Kurumuna gönderilmemesi:

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 30.9.2'nci maddesinde, doğrudan teminle yapılan alımların takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinde kayıt altına alınması gerektiği düzenlenmiştir.

Bu kapsamda yapılan incelemede, Döner Sermaye İşletmesi tarafından söz konusu kayıt formlarının doldurularak Kamu İhale Kurumuna gönderilmediği tespit edilmiştir.

Kamu alımlarına ilişkin istatistiklerin oluşturulması, yapılan alımlarla ilgili bilgi ve kontrolün sağlanması ve 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendi uyarınca Kurula yapılan uygun görüş taleplerinin hızlı ve etkin sonuçlandırılması açısından "doğrudan temin kayıt formları"nın zamanında doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden kayıt altına alınmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi bulgu konusu hususları kabul etmiş olup, bundan sonraki süreçte gerekli dikkat ve özenin gösterileceğini ifade etmiştir.

Sonuç olarak, kullanımı sadece Kanun'da belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde mümkün olan doğrudan teminle yapılan alımlarda, mevzuatta öngörölen kapsam, sınırlama ve gerekliliklere uyulmasının sağlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

7. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bakanlık Bütçesinden Yapılması Gereken Harcırah Ödemelerinin Döner Sermaye İşletme Bütçesinden Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu Konusu husus 2020 yılı Denetim Raporu'na alınmıştır.
Sosyal Tesise Ait Bakım ve Onarım Giderleri ile Demirbaş Alımlarının Döner Sermaye Bütçesinden Karşılanması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Denetim döneminde bulgu konusu hususa ilişkin herhangi bir harcama tespit edilmemiştir.
Arazi ve Arsalar Hesabında İzlenen Tutarların Mali Tablolardan Çıkarılmasına İlişkin Mali Tablolarda Açıklamaya Yer Verilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdarece uygulama düzeltilmiştir.
Karayolları Genel Müdürlüğüne Aktarılan Ödeneklerin Kesin Ödeme İşlemleri Tamamlandıktan Sonra Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına Bilgi Verilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdarece uygulama düzeltilmiştir.

Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmeti Verenler Tarafından Ödenen Kamu Paylarına İlişkin Tahsilatın Tam ve Doğru Bir Şekilde Takip Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu Konusu husus 2020 yılı Denetim Raporu'na alınmıştır.
Genel Bütçe Envanterinde Yer Alan Hizmet Binaları İçin Yapılan Tadilat ve Bakım-Onarım Giderlerinin Binaların Kayıtlı Değerine İlave Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2020 yılı Denetim Raporu'na alınmıştır.
Duran Varlıklar İçin Ayrılan Amortisman Tutarlarının Bütçe Hesaplarında İzlenmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilen Yat Limanı Projesi Kapsamında Alınan Kira Bedellerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Tahsil Edilmesi Gerekirken Sözleşme İle Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına Bırakılması;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Hakediş Ödemelerinde Düzenlenmesi Gereken Belgelerin Eksik Düzenlenmesi Nedeniyle	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

Kontrollerin Sağlıklı Yapılamaması;			
Döner Sermaye İşletmesi Tarafından Sunulan Hizmetlerle İlgili Giderlerin “Hizmet Üretim Maliyeti” Hesabında Muhasebeleştirilmemesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Bakanlık Birimlerine Yapılan Taşınmaz ve Taşınır Devir İşlemlerinin Olağandışı Gider Hesaplarında İzlenmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.