



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## **İÇERİK**

<b>ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETME DAİRESİ BAŞKANLIĞI 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>66</b>





**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI**

**2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM 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.....	15
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	57





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı .....	3
Tablo 2: Bakanlığa Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri .....	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 4: 3996 Sayılı Kanun'un 12'nci Maddesine Göre İhale Edilen Müşavirlik Hizmet Alımlarına İlişkin Bilgiler .....	33
Tablo 5: Sözleşmesi İmzalanmış Ancak Süresinde Kesin Kabulü Yapılmayan İşler Listesi ....	39
Tablo 6: EKAP'ta Bilgilerine Erişilemeyen İhaleler .....	46



## KISALTMALAR

<b>AYGM</b>	Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü
<b>BELGENET</b>	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
<b>EKAP</b>	Elektronik Kamu Alımları Platformu
<b>GYMY</b>	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>KIOS GRC</b>	Kamu İç Kontrol Otomasyon Yazılımı
<b>KİK</b>	Kamu İhale Kanunu
<b>KİSK</b>	Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
<b>MYMY</b>	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>TCDD</b>	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
<b>TCMB</b>	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
<b>TÜDEMSAŞ</b>	Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii Anonim Şirketi
<b>TÜLOMSAŞ</b>	Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii Anonim Şirketi
<b>TÜRASAŞ</b>	Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi
<b>TÜVASAŞ</b>	Türkiye Vagon Sanayii Anonim Şirketi
<b>TÜRKSAT</b>	Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.
<b>UAB</b>	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
<b>YİĞŞ</b>	Yapım İşleri Genel Şartnamesi



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bakanlık Tarafından Sermayesine İştirak Edilen Şirketin Mali Tablolarda Raporlanmaması
2. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
3. Tahsisli Kullanılan Kamu Konutlarının Mali Tablolarda Tam ve Doğru Raporlanmaması
4. Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıkların Arazi ve Arsalar Hesabında İzlenmemesi
5. Kamulaştırma İşlemlerinde Kanun Yollarına Başvurulması Sonucunda Bedeli Düşen Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kaydının Hatalı Yapılması
6. Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi
7. Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Hatalı Hesapta İzlenmesi
8. İdari Para Cezası Erken Ödeme İndirimlerinin Giderler Hesabına Kaydedilmesi
9. İdari Para Cezası Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
10. Dönem Sonu İşlemlerinin Muhasebe Kayıtlarında Eksiklikler Bulunması

### B. Diğer Bulgular

1. Kent İçi Raylı Sistem Hatları Yapım İşlerinde İhale Dokümanı Kapsamında Elektromekanik İş Grubunda Bulunan İş Kalemlerine İlişkin Kesin Projelerin Grup (set/takım) Fiyatlı Teklif Almaya Uygun Nitelikte Olmaması
2. Yap-İşlet-Devret Modeli İle Yaptırılan Projelerin Müşavirlik Hizmet Alım İhalelerine İlişkin Esas ve Usullerin Belirlenmemesi
3. Merkez Dışındaki İllerde Yapımı Yürütülen İşlerde Yerde ve Sürekli Kontrollük Hizmeti Verilememesi Nedeniyle Kontrol Riski Oluşması
4. AYGM Tarafından Yürütülen ve Teminat Süresi Geçtiği Halde Kesin Kabulü Yapılmamış Yapım İşlerinin Bulunması

5. İdarece Hazırlanan Yapım Kontrollük Hizmeti Alınmasına İlişkin Danışmanlık Hizmet Alım İhale Dokümanlarında Mevzuata Uygun Olmayan İşlemler Yapılması
6. Kurum Tarafından Yapılan İhalelere İlişkin Bilgilerin Elektronik Kamu Alımları Platformundan Görüntülenememesi
7. Yapım İşlerinde Fiyat Farkı Ödendiği Durumlarda Tüm Riskler (All risk) Sigorta Poliçelerinin Bedellerinin Artırılmaması
8. Yapım İşlerinde Geçici Kabul Noksanları Kesintisinin Eksik Yapılması
9. Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Konusunda Özel Sektör Kuruluşlarının Yetkilendirilmelerinin İhalesiz Olarak Komisyon Marifetiyle Yapılması
10. Yüklenici İle Alt Yükleniciler Arasında İmzalanan Sözleşmelerden Doğan Damga Vergisinin Ödenip Ödenmediğinin Kontrol Edilmemesi
11. Hukuk Davaları Sonucu Oluşan İdare Borçlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
12. Karşı Taraf Avukatlarına Vekâlet Ücreti Ödemelerinde Nazım Hesapların Kullanılmaması

---

## 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 gözeterek 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 Bölümünde, 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 ise, güvenli ulaşımı, hızlı erişimi sağlayan bir kurum olmaktır.



## 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

Bakanlığın diğer hizmet birimleri ise; Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Araştırmaları Merkezi Başkanlığı, Ulaşım Emniyeti İnceleme Merkezi Başkanlığı, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü ve İç Denetim Birimi Başkanlığıdır.

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

Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında 31 Aralık 2021 tarihi itibarıyla toplam 3.922 kişi istihdam edilmektedir. Bakanlık personelinin istihdam türlerine göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı**

	Merkez	Taşra	Toplam Kadro
Memur	1352	1468	2820
İşçi	300	771	1071
4/B Sözleşmeli Personel	7	24	31
<b>Toplam Kadro</b>	<b>1659</b>	<b>2263</b>	<b>3922</b>

Söz konusu tabloda yer alan verilere göre, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı bünyesinde 31 Aralık 2021 tarihi itibarıyla toplam 2820 memur, 1071 işçi ve 31 sözleşmeli personel istihdam edilmektedir.

657 sayılı Kanun'a göre memur statüsünde olan 2820 personelin dağılımına bakıldığında, 1718 personelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfında, 1052 personelin Teknik Hizmetler Sınıfında, 6 personelin Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında, 14 personelin Avukatlık Hizmetleri Sınıfında ve 30 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; Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş. Genel Müdürlüğü ve Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii A.Ş. Genel Müdürlüğüdür.

Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii A.Ş. Genel Müdürlüğü (TÜRASAŞ) 04.03.2020 tarih ve 31058 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2186 sayılı Cumhurbaşkanı 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 ise; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü ve Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş. (TÜRKSAT) olmak üzere 3 tanedir.

### 1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, bu Kanun'un uygulanmasında, Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri olduğu belirtildikten sonra, Kanun'a ekli "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri" başlıklı (I) sayılı Cetvelin 24'üncü sırasında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına yer verilmiştir. Buna göre, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, merkezi yönetim kapsamındaki genel bütçeli bir kamu idaresidir.

Bakanlık bütçesi, bir yıllık kaynak ve kullanım tahminleri ile gerçekleştirmelerinden oluşur ve Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülür. Bakanlık, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının 2021 yılına ait ödenekleri ve gerçekleştirmeler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Tertip	Başlangıç Ödeneği	Aktarma		Toplam Ödenek	Harcama
		Eklenen	Düşülen		
01- Personel Giderleri	265.768.000,00	110.354.718,00	41.590.090,00	334.532.628,00	322.443.615,74
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	53.511.000,00	18.804.337,00	7.515.766,00	64.799.571,00	64.440.112,07
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	46.748.000,00	61.246.322,00	7.273.918,00	100.720.403,57	45.660.984,46
05- Cari Transferler	19.566.353.000,00	3.704.178.089,00	1.181.241.846,00	22.089.289.243,00	22.080.747.546,13
06- Sermaye Giderleri	15.200.000.000,00	9.978.720.660,00	9.327.472.991,00	15.851.247.669,00	15.353.303.356,02
07- Sermaye Transferleri	14.001.279.000,00	25.917.901.029,00	1.279.000,00	39.917.901.029,30	35.556.617.782,17
<b>TOPLAM</b>	<b>49.133.659.000,00</b>	<b>39.791.205.155,00</b>	<b>10.566.373.611,00</b>	<b>78.358.490.543,87</b>	<b>73.423.213.396,59</b>

Bakanlığın 2021 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 49.133.659.000,00 olup eklenen ve düşülenler dâhil olmak üzere yılsonu toplam ödenek tutarı 78.358.490.543,87 TL'dir.

Başlangıç ödeneklerinin gider türlerine göre dağılımına bakıldığında; toplam ödeneğin içerisinde, Cari Transferlerin payı %39,82; Sermaye Giderlerinin payı %30,94; Sermaye Transferlerinin payı %28,50; en düşük dağılım oranına sahip Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin payı ise %0,10 seviyesindedir.

Bakanlığın 2021 yılsonu harcaması 73.423.213.396,59 TL olup, harcamanın toplam ödeneğe oranı %94 olarak gerçekleşmiştir. Kalemler bazında harcamanın toplam ödeneğe oranı; cari transferler için %100, personel giderleri için %96, sermaye transferleri için %89, mal ve hizmet alımı için %45'tir.

Bakanlık, Evrensel hizmetin sağlanmasına yönelik 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu'nun 6'ncı maddesi gereğince; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile görev veya imtiyaz sözleşmesi yapan ya da buradan ruhsat veya genel izin alan işletmecilerden Evrensel Hizmet Gelirleri adı altında 2021 yılında toplam 2.140.176.723,08 TL gelir elde etmiştir.

Ayrıca Bakanlık, 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nun 15'inci maddesi gereğince; posta sektöründe faaliyet gösteren hizmet sağlayıcıların üçer aylık dönemlerde geçici kurumlar vergisi kapsamında vermiş oldukları beyanname ekinde yer alan ve gelir tablosunun net satışlar kısmında belirtilen tutardan, posta hizmetlerinden elde ettiği net satış hasılatına isabet eden miktarın yüzde ikisi üzerinden 2021 yılında 518.635.076 TL Evrensel Posta Hizmeti Geliri elde etmiştir.

Faaliyet sonuçları ile ilgili verilere bakıldığında; Bakanlığın 2021 yılı faaliyet gelirleri net toplamının 7.899.811.916,75 TL; faaliyet giderleri toplamının 100.853.071.776,30 TL; faaliyet sonucunun ise -92.953.259.859,55 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

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.

---

2021 yılında, Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden, Bakanlık Merkez Teşkilatı, Bölge Müdürlükleri, Liman Başkanlıkları ve Karayolları Genel Müdürlüğü personeli olan 9.382 kişiye 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince toplam 231.044.188,93 TL ek ödeme yapılmıştır.

İşletmenin 2021 yılı toplam geliri 1.051.508.377,79 TL; toplam gideri ise, 974.577.344,68 TL olarak gerçekleşmiştir. 350.004.544,75 TL tutarında sermayesi bulunan İşletmenin 31.12.2021 tarihi itibarıyla banka mevcudu 225.814.483,93 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 (GYMY) ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. 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 113’üncü 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; 114’üncü 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; 116’ncı maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 117’nci maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak mali tabloların neler olduğu ve devam eden maddelerinde bu tabloların mahiyetleri, nasıl düzenleneceği ve 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 rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanun'da 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 mali karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiştir.

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 2021 yılı iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması ve geliştirilmesi çalışmaları, 2021 yılında ve öncesinde gerçekleştirilen tüm faaliyetler dikkate alınarak değerlendirilmiştir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar İç Kontrol Otomasyon Sistemi Yazılımı (KIOS GRC) üzerinde birim görev tanımları ve unvan görev tanımları olmak üzere yer almaktadır. Ayrıca birimlerin teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin yönergeleri mevcuttur. İş akış şemaları da, KIOS GRC üzerinde belirlenmiş, imza ve onay mercileri iş akışlarında tanımlanmıştır.

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 uygulanamadığı 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 web sitesine yüklenmiştir. Bu eylem planında Bakanlığın merkez ve II. Bölge Müdürlüğü ve İstanbul Liman Başkanlığının “Hassas Görevleri” belirlenmiştir.

Etik Komisyonu eğitim ve bilgilendirme çalışmaları düzenli olarak yapılmakta olup; Etik Komisyonu Yıllık Faaliyet Raporları Bakanlığın web sayfasında yayınlanmaktadır. Etik Komisyonu tarafından düzenlenerek 01.04.2021 tarihli Olur ile onaylanan Etik Beyannamesi 07.04.2021 tarihinde tüm personele duyurulmuştur.

Bakanlık personelinin eğitim ihtiyacını belirlemek amacıyla; Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği’ne istinaden her yıl birimlerden eğitim talepleri alınarak değerlendirilmek üzere Eğitim Kuruluna sunulmakta, Eğitim Kurulu haziran ayı içerisinde gelen talepleri değerlendirmek ve bir sonraki yılın eğitim planını belirlemek üzere toplanmaktadır.

---

Bakanlığın stratejik planları mevzuata uygun olarak hazırlanmaktadır. 2019-2023 Stratejik Planı 01.02.2021 tarihli Olur ile, 2022-2023 yılları için güncellenmiştir. Stratejik Planın hazırlanması ve güncellenmesi süreçleri Bakanlık çalışanlarınca yürütülmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi çerçevesinde üst politika belgeleri ile stratejik planın program sınıflandırması aracılığıyla bütçeyle ilişki kurulmuş; program bütçe esasları, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve Bütçe Hazırlama Rehberi'nde yer alan ilkeler doğrultusunda idare performans programı 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. Eylem planının nihai hale gelmesi için planlama yapılmış, ancak ancak, Covid-19 salgını nedeniyle yapılamayan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu toplantısı, mevcut durum itibarıyla halen gerçekleştirilmemiştir. Diğer taraftan Stratejik Planın güncellenmesi çalışmaları sebebiyle söz konusu eylem planı yürürlüğe alınamamıştır.

Operasyonel riskler ve risklerin değerlendirilmesi KIOS GRC yazılımında yer almaktadır. Kontrol faaliyetleri ve risk eylem planları sistem üzerinde oluşturulmuştur. Risk ve kontroller süreç ve alt süreçlerin oluşturulması aşamasında, Bakanlık personelinin katılımıyla belirlenmiştir. Riskler için belirlenen kontrol faaliyetlerinin uygulanması amacıyla yazılım üzerinde alt süreç sorumluları belirlenmiştir.

Bakanlık Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi birimlere gönderilmiş ve Bakanlık web sitesinde yayımlanmıştır. Ön mali kontrol sistemi, mevzuata uygun olarak kurulmuştur ve bu çerçevede yürütülmektedir.

Strateji Geliştirme Başkanlığı sorumluluğunda yürütülen İZLEM Projesi, Bakanlık 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 teklif ile nakit ihtiyaç talep süreçlerinin elektronik ortamda yürütülmesi gibi ihtiyaçları karşılamak üzere geliştirilmiştir. İZLEM sisteminin yenilenme ve geliştirilme çalışmalarıyla hazırlanmakta olan ve Kurumun yönetim bilgi sistemini besleyecek Ulaştırma Yönetim Sistemi proje temelli bir sistem olup çalışmalar halen devam etmektedir.

Ayrıca, Bakanlık birimlerinde bahse konu işlerin yönetimi için; UAB CBS Portal Projesi, KAŞİF Raporlama Sistemi, Personel Bilgi Sistemi, Kaynak Envanter Bilgi Sistemi gibi ayrı ayrı sistemler bulunmakta olup bu sistemleri bir araya getirme çalışmaları da devam etmektedir.

İdare Faaliyet Raporu 26.02.2021 tarihli ve 44697349/040.05-12332 sayılı yazı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Sayıştay Başkanlığına gönderilmiş, 01.03.2021 tarihinde Bakanlık web sayfasında yayımlanarak kamuoyu ile paylaşılmıştır.

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. 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. Yasal düzenlemeler ve taşradaki uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda iç kontrol sistemine taşra birimlerinin de dâhil edilmesi gerekmektedir.

2019 Yılı Denetim Raporunda da yer alan; Bakanlık taşra teşkilatı birimlerinin genel teşkilat düzenlemesine ilişkin mevzuatın bulunmadığına ilişkin tespit doğrultusunda, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Taşra Teşkilatı Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği 17.08.2021 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik doğrultusunda, KIOS GRC sistemi üzerinden pilot çalışmanın tamamlanmasını müteakip yaygınlaştırma çalışmalarına başlanacağı ifade edilmiştir.

Kurumda elektronik ortamdaki yazışmalar için BELGENET (Elektronik Belge Yönetim Sistemi) kullanılmaktadır. BELGENET sistemi, gelen ve giden her türlü evrak dâhil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı kapsamlı ve güncel bir sisteme sahiptir. Elektronik ortamdakiler dâhil olmak üzere gelen ve giden evrak ile kurum içinde haberleşmeyi sağlamaktadır. Veri kayıt ve dosyalama sistemi, yönetici ve personel tarafından ulaşılabilmekte ve izlenebilmektedir. BELGENET sistemi, elektronik ortamda maddede belirtilen süreçleri güncel olarak sağlamaktadır.

Diğer yandan, bilgi-belge kaybını önlemek ve bunların birimler arasındaki alışverişinin kesintisiz ve sağlıklı şekilde yürütülmesini sağlayacak olan fiziksel arşiv konusunda eksiklikler bulunmaktadır. Fiziksel arşivin ihtiyaçlara cevap verecek şekilde bir an önce kurulması, iç kontrolün etkin şekilde işletilmesinin de gereğidir.

Faaliyet raporları mevzuata uygun hazırlanmaktadır. Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri idare faaliyet raporunda gösterilmektedir. Faaliyet raporları Bakanlık web sitesinde duyurulmaktadır. Bakan ve Bakan Yardımcıları tarafından imzalanmış iç kontrol güvence beyanları Faaliyet Raporunda yer almaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin 20.03.2020 tarihli 20519 sayılı onayı ile görevlendirilmiştir. 2020-2021 yıllarını kapsayan İç Kontrol Eylem Planı-IV'de öngörülen çalışmaları gerçekleştirmekle görevli birimler tarafından yürütülen faaliyetler ve taslak düzenlemeler birimlerden talep edilmiş, bu kapsamda hazırlanan "2020 yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu" ve ekleri yazı ile incelenmek üzere tekrar birimlere gönderilmiş olup planlanan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu toplantısı Covid-19 salgını nedeniyle yapılamamıştır. Ancak, birimlerden gelen bilgiler doğrultusunda gerekli güncellemeler yapılmıştır. Bu kapsamda son şekli verilen 2020 Yılı İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu ve ekleri 08.06.2021 tarihli ve 32955 sayılı makam oluru ile onaylanmıştır.

Birimlerin iç kontrol sistemlerini geliştirmeleri adına "İç Kontrol Sistemi Öz Değerlendirme Anketi" uygulanarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sonuçları Bakanlık bazında yapılan toplantılar ile tartışılarak eylem planlarının hazırlanmasında dikkate alınmaktadır.

Kurumdaki iç denetçi sayısının, iç denetim fonksiyonun etkin yerine getirilebilmesi için yeterli olduğu değerlendirilmektedir. İç Denetim Birimi Başkanlığı, Bakanlık Makamının 24.07.2007 tarihli ve 27 sayılı Onayı ile kurulmuş olup, Bakan Yardımcısına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Bakanlığa tahsis edilen iç denetçi kadro sayısı 20 olup, hâlihazırda biri başkan olmak üzere fiilen 10 iç denetçi görev yapmaktadır.

İç denetim, Bakanlığın yürütmekte olduğu süreç ve faaliyetlerinde karşı karşıya olduğu riskler esas alınarak hazırlanan ve üst yönetici tarafından onaylanan, risk odaklı yıllık iç denetim programları çerçevesinde yapılmaktadır. İç denetim kapsamında, 2021 yılında Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü nezdinde risk yönetimi, iç kontrol, etik ilke ve davranış kuralları, izleme ve değerlendirme hususlarını içeren "Kurumsal Yönetim Süreci" denetimi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, 2021 yılında kurum genelinde kullanılan U-NET yazılım sisteminin sistem ve uygunluk denetimi yapılmıştır.

Sonuç olarak, 2021 yılı itibarıyla, İdare tarafından iç kontrol sistemine yönelik tesis edilen iş ve eylemler neticesinde olumlu gelişmeler yaşanmış, iç kontrol sisteminin mevzuatta belirlenen şartlara uyumu hususunda ilerleme kat edilmiştir. Bununla birlikte, iç kontrol, kurumda görevli tüm personelin görevinin bir parçası olduğundan, herkesin iç kontrol sisteminin etkin uygulanması için katkı sağlaması gerekmektedir. Bu doğrultuda,

- Yönetim bilgi sistemi ile veri kayıt sisteminin iyileştirilmesi ve diğer konularda Kurum tarafından devam ettiği ifade edilen çalışmaların nihayete erdirilmesinin,
- İç kontrol sisteminin, Bakanlığın taşra teşkilatı dâhil tüm birimlerine sirayet etmesi için çalışmaların devam ettirilmesinin,
- Üst yönetimin iç kontrol farkındalığı ve iç kontrol süreçlerine etkin katılım noktasında sisteme daha çok dâhil olmasının,

Bakanlığın mevzuatta belirlenen iç kontrol standart ve gereklerine uyumu anlamında katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2021 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: Bakanlık Tarafından Sermayesine İştirak Edilen Şirketin Mali Tablolarda Raporlanmaması**

Bakanlığın Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığından devraldığı şirkete ilişkin varlık kaydının mali tablolarda raporlanmadığı görülmüştür.

01.11.2011 tarih ve 28102 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 655 sayılı KHK ile Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığına yapılan atıfların Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına yapılmış sayılacağı belirtilmiş olup, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kurulmuş ve teşkilatlandırılmıştır. Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığına ait bütün varlıklar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına devir olmuştur.

17/07/1997 tarih ve 97/9657 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Türkiye Cumhuriyeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti arasında Denizde Arama Kurtarma Konusunda Anlaşma”nın uygulanması çerçevesinde Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü’nün Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde gerekli şube ve istasyon kurmak üzere ve gerektiğinde şirketler kurmasına veya kurulmuş şirketlere ortak olmasına yetki tanıyan 12/07/2000 tarih ve 2000/1052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 24/08/2000 tarih ve 24150 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Bakanlar Kurulu Kararı ile verilen bu yetkiye istinaden Kıbrıs Türk Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma Şti. Ltd. kurulmuş ve faaliyete geçmiştir.

Faaaliyete başlayan Kıbrıs Türk Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma Şti. Ltd.’nin (A) grubu ortağı Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığıdır. Anılan Müsteşarlığın bütün varlıkları 01.11.2011 tarihinde Bakanlığa devir olmuştur.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 159’uncu maddesinde 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayeler ile bu kurumlara ikrazen verilen özel tertip iç borçlanma senetleri bedelinden, bu kurumların ödenmemiş sermayelerine mahsup edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, 160’ıncı maddesinde ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nakdi sermaye ve gerekse ayni sermaye şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Bakanlık 2011 yılında devraldığı adı geçen şirketin devralınan dönemden itibaren muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, şirket 2021 yılında sermaye artırma kararı almış ve Bakanlık hissesine düşen sermaye artırım tutarı Döner Sermaye İşletme Başkanlığı bütçesinden ödenmiştir. Ancak, şirket muhasebe kayıtlarında yer almadığı için yatırılan sermaye artırım tutarı da kayıtlara alınmamıştır. Ödenen sermaye artırım tutarı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından gider olarak kaydedilmiştir.

Devralınan şirketin ve ödenen sermaye artırımlarının kayıtlara alınmaması, Bakanlık Bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında bu varlığa ilişkin bilgi sunulmamasına neden olmaktadır.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, hisse oranı miktarınca ödenen meblağın muhasebeleştirilmesi için bahse konu hisselerle ait belgelerin Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne iletilmesi ve Merkez Saymanlık Müdürlüğüne de Muhasebat Genel Müdürlüğüne yazı yazılarak 241 nolu hesabın çalıştırılması için talepte bulunduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların tam ve doğru bilgi sunmasını ve tüm varlıklarını muhasebeleştirilmesi ilkesini teminen, sermayesine iştirak edilen şirkete ilişkin kayıtların muhasebeleştirilerek raporlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması**

Varlık hesaplarına kaydedilmesi gereken geçici kabulü yapılmış yatırım 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 ve binalara ilişkin tutarların, yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, ilgisine göre 251

---

Yerüstü ve Yeraltı düzenleri hesabına ya da 252 Binalar Hesabına borç; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. 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, 2021 yılı içerisinde geçici kabulü yapılan yapım işlerinin bir kısmının ilgili maddi duran varlık hesaplarına alınmadığı, halen yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlendiği görülmüştür.

2021 yılında geçici kabulü yapıldığı halde, 251 Yerüstü ve Yeraltı Düzenleri ve 252 Binalar Hesabına varlık kaydı yapılmayan yatırımlar 187.594.783,47 TL tutarındadır. Söz konusu hatalı kayıtlar Bakanlık mali tablolarında; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 187.594.783,47 TL fazla, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesabının toplamda 187.594.783,47 TL noksan görünmesine neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tahsis belgeleri gelen yatırımlar için Muhasebat Genel Müdürlüğünün yazısına göre ilgili hesaba alınarak muhasebe kayıtlarının düzeltilindiği ifade edilmiştir. Ancak, düzeltme kayıtları 2021 yılından sonra yapıldığından denetim görüşü verilen 2021 mali yılı bilançosundaki bulgu konusu hata mevcudiyetini devam ettirmektedir. Bununla birlikte, gerekli koordinasyonun sağlanarak tahsis belgelerinin edinilmesi ve yatırımların zamanında ve sistem dahilinde ilgili hesaplara aktarımının sağlanması gerekmektedir.

2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da konu edilen hususa ilişkin tespitin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Bu itibarla, geçici kabul işlemleri tamamlanan yapım işlerinin ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmesi için ilgili birimler tarafından gecikmeye meydan verilmeden saymanlığa bildirimlerin yapılmasını sağlayan bir sistem kurularak, kayıtların zamanında ve mevzuata uygun olarak yapılmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.



---

---

### **BULGU 3: 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.

Yönetmelik'in 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 Yönetmelik'in 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 17'sinin tahsisli kullanımın sona erdiğine ilişkin muhasebeden çıkış işlemlerinin yapılmadığı, 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 2021 yılı Bilançosunda bu hesaplar itibarıyla hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilerek, taşınmazların durumunun Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi üzerinden değiştirilmesi için çalışmalara başlandığı, lojmanların tahsis işlemlerine ilişkin evrakın sorumlu birim tarafından gönderilmesi neticesinde gerekli kayıtların yapılacağı ifade edilmiştir.

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da konu edilen hususa ilişkin tespitinin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Sonuç olarak, tahsisli kullanımı devam eden kamu konutlarına ilişkin kapsamlı bir envanter çalışması yapılarak söz konusu taşınmazların mali tablolarda raporlanmasının; satışı gerçekleştiğinden tahsisli kullanımı sona eren kamu konutlarının ise 252 Binalar Hesabından çıkarılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **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 2021 yılında kamulaştırılan toplam 33.766.091,11 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, 2021 yılı Bilançosunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabının 33.766.091,11 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 idaresi cevabında özetle, yıl içerisinde kamulaştırma yoluyla edinilerek tescil ve tahsis işlemleri tamamlanan taşınmazlara ilişkin gerekli kayıtların yapıldığı, ancak, bütçe yılı içerisinde gerçekleştirilen kamulaştırma harcamalarının tamamı karşılığında, kamulaştırma ve yargı süreçlerinin uzun sürmesi gibi sebeplerle Maliye Hazinesi adına tapu tescilinin sağlanamadığı, bunun yanı sıra tescili gerçekleştirilen taşınmazların, tahsis işlemlerinin talep edilmesine rağmen ilgili Milli Emlak Genel Müdürlüğü taşra birimleri tarafından tahsis işlemlerinin aynı yıl içerisinde yapılamadığı ve tahsisi istenen taşınmazların Milli Emlak Otomasyon Projesi sistemine işlenemediği ve bu nedenle kamulaştırma yoluyla elde edilen

---

taşınmazlara ilişkin harcamaların 250 Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesinin imkânı bulunmadığı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında yer alan gerekçelerin diğer idareler ile olan iletişim ve otomasyon sisteminin işleyişine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, kamulaştırma sonucunda edinilen duran varlıkların, ilgili oldukları hesaba doğru ve zamanında aktarımının yapılması adı geçen idarelerle koordinasyonun tam anlamıyla kurulması ve ilgili otomasyon sisteminde gerekli iyileştirmelerin yapılması ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile gerekli iletişim ve koordinasyon ile gerekli sistem revizyonlarının yapılması sağlanmalıdır.

2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da konu edilen hususa ilişkin tespitin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Sonuç olarak, kamulaştırma işlemlerinin doğru hesaplarda izlenmesi ve bu suretle mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanmasını teminen, gerekli çalışmaların ve yazışmaların yapılarak, kamulaştırma yolu ile edinilen varlıkların kamulaştırma bedelleri üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Kamulaştırma İşlemlerinde Kanun Yollarına Başvurulması Sonucunda Bedeli Düşen Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kaydının Hatalı Yapılması**

Bakanlık tarafından kamulaştırma yoluyla edinilen taşınmazlara ilişkin kanun yolları neticesinde kamulaştırma bedeli azalan taşınmazlar için aradaki farkın taşınmazın maliyetinden düşürülmesi gerekmekte iken gelir kaydedildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklara ilişkin "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 170'inci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeliyle hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde faiz hariç yapılan her türlü giderin ilave edileceği ve bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıkların varsa bilinen değeriyle, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeriyle hesaplara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Kurum tarafından kamulaştırma yoluyla edinilen arazi ve arsalar ilk derece mahkemesi tarafından belirlenen bedel üzerinden kayıtlara alınmakta, bedeli İdare tarafından belirlenen

---

takdir değerinin üzerinde olanlar için Hukuk Müşavirliğince istinaf ve temyiz kanun yollarına başvurulmaktadır.

Kanun yolları neticesinde ilk derece mahkemesi tarafından belirlenen kamulaştırma bedelinde artış meydana gelmesi halinde, bu artış tutarının ilgili taşınmazın bedeline eklenmesi, kamulaştırma bedelinde azalma meydana gelmesi durumunda, aradaki tutarın taşınmazın bedelinden düşürülmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, 2021 yılı içinde kesinleşen kamulaştırma davaları sonucunda taşınmazların kamulaştırma bedellerinde azalma meydana geldiği, ortaya çıkan fark tutarların ilgili taşınmazlara alacak kaydı yapılması yerine, 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği, bu nedenle bahse konu taşınmazların mali tablolarda gerçek maliyet bedelleriyle raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu hata, 2021 yılı Bilançosunda 250 Arazi ve Arsalar Hesabında ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda Gelirler Hesabında 2.124.727,95 TL fazlalığa sebep olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli düzeltmelerin yapıldığı ve bundan sonraki süreçte doğru muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, düzeltme kayıtları 2021 yılından sonra yapıldığından denetim görüşü verilen 2021 mali yılı bilançosundaki bulgu konusu hata mevcudiyetini devam ettirmektedir.

Sonuç olarak, kanun yolları neticesinde kamulaştırma bedeli düşen taşınmazların mali tablolarda maliyet bedelleriyle raporlanmasını teminen, kamulaştırma tutarında meydana gelen farkın taşınmazın kayıtlı bedelinden düşürülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 6: Döner Sermayeden Karşılanan Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Bakanlık Mali Tablolarında İzlenmemesi**

Bakanlığın faaliyetlerinde kullanılmak üzere bedeli döner sermaye bütçesinden karşılanmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı gibi değerlerin 260 Haklar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 194'üncü maddesine göre, 260 Haklar Hesabı, 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 kullanılmaktadır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6'ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubunda izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olacağı belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, bilgisayar yazılım lisansı ve patent gibi varlık alımlarının maddi olmayan duran varlık grubuna kaydedilmesi ve aynı yıl sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinde, İşletmenin ve Bakanlığın faaliyetleriyle ilgili iş ve işlemlerin yürütülebilmesi için gerekli mal ve hizmet alım giderleri işletmenin giderleri arasında sayılmıştır.

Bakanlık harcama birimleri anılan Yönetmelik hükmü uyarınca, Döner Sermaye bütçesinden harcama yetkisi olarak faaliyet alanları kapsamında yer alan mal ve hizmet alım giderlerini finanse edebilmektedirler.

Bu kapsamda, Bakanlık harcama birimlerinde kullanılmak üzere döner sermaye bütçesinden hak niteliğinde alım yapılmakta ve bu tutarlar döner sermaye işletmesi tarafından doğrudan gider kaydedilmektedir. Genel bütçe muhasebe kayıtlarında ise herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

Her ne kadar ödenmesi Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden yapılmış olsa da hak niteliğindeki varlık alımlarının Bakanlık muhasebe sisteminde 260 nolu hesaba kaydedilerek Bakanlık bilançosunda varlık hesaplarında yer almasının sağlanması gerekmektedir.

2021 yılında işletme bütçesinden karşılanmak üzere toplam 8.605.000,00 TL tutarında bilgisayar yazılımı alındığı, ancak bu harcamaların 260 nolu hesapta izlenmediği ve dolayısıyla yıl sonunda bu varlık için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ve bundan sonra bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bedeli döner sermaye bütçesinden karşılanan ve hak niteliğindeki bilgisayar yazılımı gibi alımların, genel bütçe muhasebe kayıtlarında izlenmesi ve dönem sonunda amortisman ayırma işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

---

---

**BULGU 7: Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Hatalı Hesapta İzlenmesi**

Geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintilerin 330/430 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.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 257'nci maddesinde; ihalelere katılan isteklilerden mevzuatı gereği nakden alınan geçici teminatlar ile üzerinde ihale kalan isteklilerden nakden alınan veya hakedişlerinden kesilmek suretiyle tahsil edilen kesin teminat ve ek kesin teminatların 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı ya da vadesine göre 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Nitekim, Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planı'nda, 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 vadesine göre 330/430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının anılan alt kodunda izlenmesi gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde geçici kabul noksanlıkları için yapılan kesintilerin 330/430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine, 333 Emanetler Hesabında izlendiği görülmüştür.

Söz konusu hatalı uygulama ile 2021 Bilançosunda 330/430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının 1.936.179,00 TL noksan, 333 Emanetler Hesabının ise aynı tutarda fazla raporlanmasına sebep olunmuştur.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

---

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da konu edilen hususa ilişkin tespitin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Sonuç olarak, teminat niteliğindeki geçici kabul noksanlıkları kesintilerinin vadesine göre 330/430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının bu kesintilere münhasıran düzenlenmiş olan ilgili alt kodunda izlenmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 8: 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.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabı" başlıklı 397'nci maddesinde, hesabın niteliğine yer verilmiştir. Buna göre; 610 nolu hesap, gelir olarak tahakkuk eden tutarlardan yapılan indirim, iade ve iskontoların izlenmesi için kullanılacaktır.

Bakanlık birimleri tarafından tahakkuk ettirilen idari para cezaları için kanun yoluna başvurma süresi içerisinde ödeme yapılması halinde, ilgililer erken ödeme indiriminden yararlanmaktadır. Bu gelirlere yapılan indirim, iade ve iskontoların ise 610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, idari para cezalarına ilişkin erken ödeme indirimlerinin muhasebeleştirilmesinde, 610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabı yerine, 630 Giderler Hesabının kullanıldığı görülmüştür.



---

Söz konusu uygulama Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin anılan hükmüne uygun değildir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup idari para cezalarının tahsil işlemlerinin vergi daireleri ve defterdarlıklar/mal müdürlükleri tarafından yürütüldüğü, bu nedenle gerekli bilgilendirme, düzeltme ve takibin yapılması için tüm taşra birimlerinin talimatlandırıldığı, ayrıca, ilgili muhasebe birimlerinin uyarılması hususunda Muhasebat Genel Müdürlüğüne yazı yazıldığı ifade edilmiştir.

2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da konu edilen hususa ilişkin tespitin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Bu itibarla, idari para cezalarına uygulanan erken ödeme indirimlerinin 610 İndirim, İade ve İskontolar Hesabında izlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 9: 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, tutanağa bağlanan idari para cezalarına ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılmayarak tahsilat anında muhasebeleştirildiği, bu nedenle 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 2021 yılı 600 Gelirler Hesabının olması gerekenden fazla olduğu; bunun neticesinde 2020 yılı 600 Gelirler Hesabının noksan, 2021 yılı 600 Gelirler Hesabının fazla

---

olması sebebiyle, dönem olumlu/olumsuz faaliyet sonuçlarının mali tablolara hatalı olarak yansdığı anlaşılmıştır.

Söz konusu uygulama anılan mevzuat hükümleri ile tahakkuk esas ve dönemsellik ilkesine aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, bölge müdürlükleri ve liman başkanlıklarının, tutanakların tebliği, tahakkuk kayıtlarının oluşturulması ve vergi dairelerine gönderilmesi konusunda hassasiyet göstererek çalıştığı, ancak tahsil işlemleri vergi daireleri ve defterdarlıklar/mal müdürlükleri tarafından yürütüldüğünden gerekli düzeltmelerin yapılması için ilgili muhasebe birimlerinin bilgilendirilmesi ile yapılan iş ve işlemlerin takibinin sağlanması hususunda tüm taşra birimleri talimatlandırıldığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, bulgu konusu hususun çözümüne yönelik olarak Bakanlık ile Hazine ve Maliye Bakanlığının otomasyon sistemlerinin birbirine entegre edilmesi çalışmalarına ve idari para cezası tutanaklarının elektronik ortamda gönderilmesi uygulamasına başlandığı belirtilmiştir.

2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da konu edilen hususa ilişkin tespitin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

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

#### **BULGU 10: Dönem Sonu İşlemlerinin Muhasebe Kayıtlarında 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:

- 19.745.621,46 TL alacak toplamı 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı ile 1.619.253,19 TL alacak toplamı 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabındaki bakiyeler, 8.998.575,09 TL alacak toplamı 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 79.077.396,42 TL alacak toplamı 472 Kıdem Tazminatı karşılığı Hesabındaki bakiyeler, 660.439.282,76 TL alacak toplamı 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile 12.634.304.217,78 TL 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;

- 3.387.847,72 TL alacak toplamı 320 Bütçe Emanetleri Hesabının, 320.01 Cari Yıla (N) Ait Borçlar alt kodunun 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, 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 yapılmadığını göstermektedir.

Dönem sonu işlemlerinin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmaması sonucunda, 2021 Bilançosunda yukarıda yer verilen hesaplar itibarıyla hatalı bilgi sunulmasına neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında, dönem sonu işlemlerinin Merkez Saymanlık Müdürlüğünce Muhasebat Genel Müdürlüğünün duyurusuna istinaden yapıldığı ifade edilmiştir. Dönem sonu işlemlerinin Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıda yer verilen hükümlerine uygun olarak yapılması, duyuruların ve muhasebe sisteminin anılan mevzuat hükümlerinin uygulanabilmesini mümkün kılacak şekilde revize edilmesi gerekmektedir.

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da konu edilen hususa ilişkin tespitinin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

---

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

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Kent İçi Raylı Sistem Hatları Yapım İşlerinde İhale Dokümanı Kapsamında Elektromekanik İş Grubunda Bulunan İş Kalemlerine İlişkin Kesin Projelerin Grup (set/takım) Fiyatlı Teklif Almaya Uygun Nitelikte Olmaması**

Birim fiyat teklif alma yöntemiyle ihale edilen kent içi raylı sistem hatları yapım işlerinde; elektromekanik iş grubunda yer alan iş kalemlerine ait kesin projelerin bulunmaması veya önemli eksiklikler içermesi nedeniyle söz konusu iş kalemlerinin grup (set/takım) olarak birim fiyat teklif almaya uygun nitelikte olmadığı, bu durumun sözleşmenin uygulanması safhasında yüklenicinin iş kalemi kapsamındaki yükümlülüklerinin açık olarak belirlenememesine sebep olduğu; ayrıca meydana gelen proje değişiklikleri sonucu ilgili iş kalemleri için bir mukayese hesabı yapılabilmesi imkânını ortadan kaldırdığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “Sözleşme türleri” başlıklı 6'ncı maddesinin (c) bendinde;

*“Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme düzenlenir”* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, bir yapım işinde idarece belirlenen iş kalemleri bazında isteklilerden teklif alınabilmesi için yapılacak olan imalat kalemlerinin işe ait ön veya kesin projelerde belirtilmesi ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerinin hazırlanmış olması gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede elektromekanik iş grubunda yer alan ve grup (set/takım) birim fiyat teklif alınan iş kalemlerine ait ön veya kesin projelerin ihale dokümanında hiç olmadığı veya projelerin önemli boyutta eksiklikler içerdiği görülmüştür.

Söz konusu metro hattı yapım işlerinde bahse konu proje eksikliklerine ilişkin olarak yapılan tespitler aşağıda yer almaktadır;

- Mekanik ekipman panoları ihale eki projelerinde bulunmamaktadır.
- Hat boyu yangınla mücadele sistemi ihale eki projelerde belirtilmemiştir.
- Hat boyu drenaj sistemi ihale eki projelerde belirtilmemiştir.
- Gazlı yangın söndürme sistemi yapılması ihale eki projelerde belirtilmiş olmasına rağmen sistemin tasarım kriterleri belirtilmemiştir.
- İhale eki projelerinde elektromekanik ekipmanların miktar, kapasite, metraj ve boyutları çizimlerde gösterilmiştir. Ancak, gösterilen elektromekanik ekipmanlar istasyon alanları için yetersiz kalmaktadır.
- İhale eki projelerde kablo kesitlerine ve metrajlarına ait bilgiler bulunmamaktadır.
- İhale eki projelerde kablo tavaasına ait çizimler bulunmamaktadır.
- İhale eki projelerde temel ve istasyon topraklama sistemlerine ait çizimler bulunmamaktadır.
- İhale eki projelerde scada sistemi bulunmamaktadır.

İhale dokümanını oluşturan belgelerden Birim Fiyat Tarifleri'nin "2. Grup (Set/ Takım) Fiyatlar" 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 şartlarda;

*"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” denilmektedir.*

Madde düzenlemesinden grup birim fiyatlı teklif alınan iş kaleminin kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirmesine yönelik her türlü imalatı kapsamış olduğu anlaşılıyor olmakla birlikte, yukarıda yer alan Kanun hükmünde belirtilen iş kalemlerine ilişkin ön-kesin projelerin eksiksiz ve uygulama projeleri hazırlanmasına imkân tanıyacak bir biçimde hazırlanmış olması yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır.

Bir metro hattının güvenli bir biçimde işletmeye alınabilmesi için eksiksiz bir biçimde yapılması zorunlu olan yukarıda örneklendirilen elektromekanik iş kalemlerine ilişkin ön veya kesin projelerin ihale aşamasında mevcut olmaması veya önemli eksiklikler içermesi özellikle teklif verilen birim fiyatlı iş kaleminin kapsamının belirlenmesi ve işin devamı sırasında ortaya çıkabilecek proje değişikliklerinin fiyatlandırılması gibi konularda güçlükler sebebiyet vermektedir.

Kamu İdaresi cevabında özetle metro yapım işlerinin niteliği gereği pek çok alt unsurdan oluşan karmaşık işler olması nedeniyle işin projelendirilmesi esnasında yapılacak olan imalatların tüm ayrıntısıyla belirlenmesinin ve projelendirilmesinin mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Ancak bu gerekçe özellikle elektromekanik iş grubunda yer alan ve grup (set/takım) birim fiyat teklif alınan iş kalemlerine ait ön veya kesin projelerin ihale dokümanında hiç olmaması veya projelerin önemli boyutta eksiklikler içermesi hususunu karşılar nitelikte değildir.

Bahse konu grup/takım/set fiyat olarak teklif alınan elektromekanik iş kalemleri için sözleşmenin uygulanması aşamasında tereddüt oluşturmayacak nitelikte teknik şartname ve projelere ihale dokümanı kapsamında yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: Yap-İşlet-Devret Modeli İle Yaptırılan Projelerin Müşavirlik Hizmet Alım İhalelerine İlişkin Esas ve Usullerin Belirlenmemesi**

Yap-İşlet-Devret modeli ile yaptırılan projeler için müşavirlik hizmeti alımı işlerine ilişkin esas ve usullerin Bakanlık tarafından belirlenmediği, bu sebeple bu kapsamdaki işler için Bakanlığın bağlı kuruluşlarında esas ve usuller olmaksızın ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

13.06.1994 tarihinde yürürlüğe giren 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un "Muafiyetler" başlıklı 12'nci maddesinde,

*"Yap-işlet-devret modeli ile yapılacak projelerde ilgili idaresince 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olunmadan yapım ve işletme sürelerinde müşavirlik hizmet alımı yapılabilir. Söz konusu hizmet alımına ilişkin esas ve usuller ilgili bakanlıklar tarafından belirlenir"*

Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, idarelerin Yap-İşlet-Devret modeli ile yapacağı projelerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olunmadan yapım ve işletme sürelerinde müşavirlik hizmet alımı yapabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, söz konusu müşavirlik hizmet alımlarına ilişkin esas ve usullerin ilgili bakanlıklar tarafından belirlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Bu doğrultuda, Bakanlık ve Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) tarafından ihale edilen söz konusu hizmet alımlarına ilişkin esas ve usullerin ilgili bakanlık olan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından belirlenmiş olması gerekmektedir.

Bakanlığın bağlı kuruluşu KGM tarafından aşağıdaki tabloda bilgileri yer alan müşavirlik hizmet alımları, Bakanlık tarafından imzalanan ihale onay belgelerinde belirtildiği üzere 3996 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre 4734 sayılı Kanun'a tabi olunmadan ihale edilmiştir.

**Tablo 4: 3996 Sayılı Kanun'un 12'nci Maddesine Göre İhale Edilen Müşavirlik Hizmet Alımlarına İlişkin Bilgiler**

İşin Adı	Toplam Sözleşme Bedeli (TL)	Ödenen Toplam Tutar (Fiyat Farkı Dâhil KDV Hariç) (TL)
KMO Otoyolu Odayeri-Paşaköy Kesimi (3. Boğaz Köprüsü Dâhil)	76.708.012,16	86.611.467,79
KMO Otoyolu Kurtköy-Akyazı Kesimi	54.257.780,00	66.918.408,82
KMO Otoyolu Kınalı-Odayeri Kesimi	48.836.000,00	60.497.910,34
Menemen-İlişli-Çandarlı Otoyolu	45.839.350,10	43.057.553,11

Ankara-Niğde Otoyolu	82.928.720,00	110.475.599,08
Aydın-Denizli Otoyolu	52.369.001,20	4.878.209,06
KMO Otoyolu Nakkaş-Başakşehir Kesimi	35.356.020,40	2.159.770,89
Malkara-Çanakkale Otoyolu (1915 Çanakkale Köprüsü Dâhil)	164.319.540,80	155.271.919,22
<b>TOPLAM</b>	560.614.424,66	529.870.838,31

*\*Bu tabloda yer alan bilgiler, denetim ekibi tarafından Karayolları Genel Müdürlüğünden temin edilmiştir.*

Ancak, söz konusu esas ve usuller, ihalelerin ihale tarihleri itibarıyla Bakanlık tarafından belirlenmemiş olup, KGM tarafından esas ve usuller olmadan müşavirlik hizmet alım ihalelerine çıkıldığı tespit edilmiştir.

İhale sisteminde ihale dokümanının ihaleden önce oluşturulması zorunludur. Oluşturulan ihale dokümanının mevcut mevzuata dayandırılması gerekmektedir. İhalelere dayanak olabilecek herhangi bir mevzuat bulunmadığından, esas ve usuller belirlenmeden bu kapsamda söz konusu müşavirlik hizmet alım ihalelerinin yapılması mümkün görülmemektedir. Diğer yandan, bu kapsamdaki hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilmesi de mümkündür.

Bununla birlikte, ihalelerin yapılmasına izin veren bir mevzuat düzenlemesi bulunmadığından ihale dokümanı içinde bulunması gereken belgeler (teknik şartname ve sözleşme tasarısı gibi) ile; esas ve usuller olmadan ihale yapılması hukuken mümkün olmadığından ihale izni verilmesi, ihale komisyonu oluşturulması, bu komisyonun ihaleyi yapması, sözleşme imzalanması ve sözleşmenin uygulanması işlemleri dayanaktan yoksun kalmaktadır.

Kamu idaresince bulgu konusu hususa iştirak edilerek, Yap-İşlet-Devret projelerini gerçekleştirmekle yetkilendirilen Genel Müdürlükler tarafından kriterlerin bildirilmesi üzerine Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çerçevesinde gerekli çalışmanın yapılabileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından 3996 sayılı Kanunun 12'nci maddesine göre 4734 sayılı Kanun'a tabi olmadan ihale edilen müşavirlik hizmeti alımı ihalelerine ilişkin esas ve usullerin belirlenerek söz konusu işlerin ihale süreçlerine ilişkin hukuki dayanağın oluşturulması ya da



bu tür ihalelerin 4734 sayılı Kanun'a göre yapılmasının tercih edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: 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 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.

YİĞŞ gereğince sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işi, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilir ve gerçekleştirilir. YİĞŞ'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.

YİĞŞ'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.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince, yapım işlerinde 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 başına bulunması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, yapı denetim görevlilerinin düzenli olarak işin başında bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapılan incelemede, 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.

2021 yılı içerisinde Liman ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlığınca 6 adet yapım işinin kontrollük ve yerinde incelenmesi amacıyla 6 teknik personele yol dâhil toplam 59 gün görevlendirme yapıldığı görülmüştür. Bu durum, 2021 yılında işin kontrolü ile görevli personelin her bir iş için ortalama olarak yol dahil sadece 10 gün işin başında bulunabildiğini göstermektedir.

Bu kapsamda incelenen, sözleşme bedeli yüksek olan Filyos Liman, Rıhtım ve Geri Saha İnşaatı işi için 2021 yılında yol dahil 15 gün ve Rize İyidere Lojistik Limanı İnşaatı işi için yol dahil 25 gün il dışı görevlendirme yapılarak yerinde kontrollük hizmeti verildiği görülmüştür. Kamu adına yapım işlerinin kontrolünü üstlenen kontrol teşkilatının bir yıl boyunca yeterli olmayan sürede 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 8 adet yapım işinin kontrollük ve yerinde incelenmesi amacıyla 13 teknik personele yol dahil 342 gün görevlendirme yapıldığı görülmüştür. En çok görevlendirmenin yapıldığı Rize Artvin Havalimanı Üstyapı Tesisleri ve Müteferrik İşler İnşaatı işinde yol dahil toplam 173 gün görevlendirme olmasına karşın, Rize - Artvin Havalimanı Altyapı İnşaatı işine ilişkin yol dahil 63 gün, Elazığ Havalimanına Yedek Pist İle İlave Apron Yapımı ve Müteferrik İşler İnşaatı işine ilişkin yol dahil 32 gün, Yozgat Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı işine ilişkin yol dahil 26 gün, Hakkari (Yüksekova) Selahaddin Eyyubi Havalimanı Emniyet - Güvenlik Binası ve Çevre Güvenlik Sistemleri işine ilişkin yol dahil 20 gün, Bayburt-Gümüşhane Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı işine ilişkin yol dahil 17 gün, Şırnak Havaalanı Altyapı, Üstyapı ve İlave Apron Taksirut İşleri Tamamlama İnşaatı işine ilişkin yol dahil 6 gün,

---

Siirt Havalimanı Emniyet-Güvenlik Binası ve Mütemmimleri İnşaatı işinde ise yol dahil toplam 5 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.

Kamu idaresince, ihalesi yapılan yapım işlerinin kontrollük hizmetlerinin genel müdürlük teknik personeli yanında, bölge müdürlüklerinde yer alan teknik personelin de görevlendirilmesi vasıtasıyla yürütülmeye çalışıldığı ifade edilmiştir. Ancak, İdarece verilen örneklerin bir kısmı geçmiş yıllara ait işlere ilişkindir. Bulguda ise sadece 2021 yılı içerisinde yapımı devam eden işlerin kontrollük hizmetleri değerlendirilmiştir. Bulgu kapsamında incelenen işlerin kontrol teşkilatı görevlendirme yazıları incelendiğinde, sadece dört işte Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlüğü teşkilatlarında görevli personelden bir arada görevlendirme yapıldığı, geriye kalan işlerin kontrol teşkilatının sadece merkezde görevli teknik personelden oluşturulduğu görülmüştür.

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

2020 yılı Sayıştay Denetim Raporu'na da konu edilen hususa ilişkin tespitin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

AYGM Liman ve Kıyı Yapıları Yapım Dairesi Başkanlığı ve Hava Meydanları Yapım Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülen yapım işleri için kontrol teşkilatının işin başında bulunduğu sürelerin, söz konusu görev ve sorumlulukların kamu yararını sağlayarak yerine getirilmesi açısından yeterli olmadığı düşünülmektedir.

#### **BULGU 4: AYGM Tarafından Yürütülen ve Teminat Süresi Geçtiği Halde Kesin Kabulü Yapılmamış Yapım İşlerinin Bulunması**

Bakanlık tarafından ihale edilen yapım işlerinin teminat süresi dolduğu halde kesin kabullerinin zamanında yapılmadığı görülmüştür.

---

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici kabul" başlıklı 41'inci maddesinde, idarenin geçici kabul işlemlerine başlayabilmesi için taahhüt edilen işin, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığına dair yüklenicinin yazılı olarak başvurmasının gerektiği, yapılan yazılı müracaat üzerine yapı denetim görevlisinin yapılan işleri ön incelemeden geçirerek bir tutanağa bağlayacağı ve kabul işlemlerinin yapılmasında bir engel bulunmadığı anlaşılırsa idare tarafından geçici kabul komisyonu oluşturularak geçici kabul işlemlerinin yapılacağı belirtilmiştir.

Anılan Şartname'nin 42'nci maddesinde teminat süresi, geçici kabul ile kesin kabul tarihi arasında geçen süre olarak tanımlanmıştır. Teminat süresinin ise sözleşmede aksi bir hüküm olmadıkça 12 aydan az olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

YİĞŞ'nin "Kesin kabul" başlıklı 44'üncü maddesinde, kesin kabul için belirlenen tarihte, yüklenicinin yazılı müracaatı üzerine, kesin kabul komisyonu oluşturularak geçici kabuldeki esas ve usullere göre kesin kabul yapılacağı; eğer yüklenicinin belirlenen tarihte kesin kabul için başvuru yapmaması halinde idarece re'sen kesin kabul işlemlerine başlanabileceği düzenlenmiştir. Anılan maddede kesin kabul işlemleri yapılırken Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümlerinin de dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Anılan hükümler gereğince; işin kesin kabulüne engel herhangi bir durum görüldüğü takdirde, kabulü engelleyen kusur ve eksiklerin kabul komisyonu tarafından bir tutanakla tespit edilmesi ve kesin kabul işlemi yapılmaksızın kusur ve eksiklerin giderilmesi için bir süre belirlenerek durumun idareye bildirilmesi gerekmektedir. İdare tarafından belirlenen kusur ve eksiklerin tutanakta belirlenen süre içerisinde giderilmesi hususu yükleniciye tebliğ edilir. Kusur ve eksiklerin yüklenici tarafından giderildiği idarece tespit edildiğinde kabul işlemi sonuçlandırılmış olacaktır.

Yapılan incelemede; AYGM kapsamında sözleşmesi imzalanan ve aşağıdaki tabloda yer alan yapım işlerinin geçici kabulleri yapılmasına rağmen, öngörülen süreler dahilinde kesin kabulünün yapılmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 5: Sözleşmesi İmzalanmış Ancak Süresinde Kesin Kabulü Yapılmayan İşler Listesi**

İşin Adı	Geçici Kabul Tarihi	Teminat Süresi	Kesin Kabul Yapılması Gereken Tarih
Bağırçanlı Balıkçı Barınağı Çekek Yeri Ve Travel Lift İnşaatı	14.04.2019	12 AY	14.04.2020
Karaduvar Balıkçı Barınağı Tevsii İnşaatı	31.12.2019	12 AY	31.12.2020
Sahil Güvenlik Akdeniz Bölge Komutanlığı Rıhtım Ve İskele İnşaatı	19.07.2020	12 AY	19.07.2021

Kamu idaresi cevabında, Bağırçanlı Balıkçı Barınağı Çekek Yeri ve Ana Mendirek Tahkim İnşaatı işinin kesin kabulü için 24.11.2020 tarihli ve 65361 sayılı yazı ile Kesin Kabul Komisyonu oluşturulduğu ve 12.03.2021 tarihinde işin kesin kabulü yapıldığı, 23.03.2021 tarihinde Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü tarafından kesin kabul tutanağının onaylandığı ifade edilmiş ancak kesin kabulün gerçekleştirildiğine dair tarafımıza herhangi bir belge sunulmamıştır.

Karaduvar Balıkçı Barınağı Tevsii İnşaatı ve Sahil Güvenlik Akdeniz Bölge Komutanlığı Rıhtım ve İskele İnşaatı işleri için nihai projeler tamamlandıktan sonra kesin kabullerinin ivedilikle yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca yapım işlerinin kesin kabul işlemlerinin, karşılıklı hak ve yükümlülüklerin zamanında yerine getirilmesini teminen, sözleşme ve şartnamedeki usuller çerçevesinde süresinde yapılmasının sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: İdarece Hazırlanan Yapım Kontrollük Hizmeti Alınmasına İlişkin Danışmanlık Hizmet Alım İhale Dokümanlarında Mevzuata Uygun Olmayan İşlemler Yapılması**

Bakanlık tarafından hazırlanan danışmanlık hizmet alımı ihale dokümanlarında, istekliler tarafından teknik teklif ekinde sunulması gereken tüm teknik personelin belirlenmediği ve iş için önerilen yöntem ve organizasyon yapısının değerlendirilmesi için tanımlanan kriterlerin puanlamasının ne şekilde yapılacağına dair bir belirlemede bulunulmadığı görülmüştür.

---

---

**A) Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde İstekliler Tarafından Teknik Teklif Ekinde Sunulması Gereken Tüm Teknik Personelin Belirlenmemesi**

Bakanlık tarafından gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerinde, İdarece isteklilerden ihale aşamasında sunacakları teknik teklifin ekinde işin gerçekleştirilmesinde görev alacak tüm teknik personele ilişkin değil, yalnızca idare tarafından seçilen belirli pozisyonlarda görev alacak teknik personele ilişkin bilgilere yer verilmesinin istendiği tespit edilmiştir.

Danışmanlık Hizmet Alımları Tip Sözleşmesinin 5'inci maddesinde, Teknik personel; Danışmanın hizmetin gerçekleştirilmesi için çalıştıracağı, teknik teklifte adı, unvanı, iş tanımı, niteliği belirtilen teknik personel şeklinde tanımlanmıştır.

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Organizasyon yapısına ve personel durumuna ilişkin belgeler" başlıklı 39'uncu maddesinin ilk fıkrası da; *"İhale konusu işin niteliğine göre, istenilen anahtar teknik personelin sayısı ve nitelikleri ön yeterlik şartnamesinde, ihale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin sayısı ve nitelikleri ise idari şartnamede düzenlenir. Ayrıca, adayın veya isteklinin organizasyon yapısına ilişkin bilgi formları ile kendisi veya yönetici kadrosunun, anahtar teknik personelin ve teknik personelin eğitimini gösteren diploma veya mezuniyet belgesi ve toplam deneyim süresini gösteren ilgili meslek odası üye kayıt belgesi ve/veya hizmet çizelgesi ile özgeçmiş formunun istenilmesi zorunludur"* hükmünü amirdir.

Bununla birlikte, yine Tip Sözleşmenin "Personel tanımı" başlıklı 35'inci maddesinin İdareler Tarafından Nasıl Düzenlenmesi Gerektiğine Dair 33 Numaralı Dipnotta; *"Danışmanın, sorumlu müdür dahil istihdam edeceği teknik personelin her birinin adı, unvanı, iş tanımı, asgari niteliği ve çalışma süresi burada belirtilecektir"* açıklaması yapılmıştır.

"Kamu ihale genel tebliğinin danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde mali ve teknik tekliflerin değerlendirilebilmesi için verilmesi gerekli standart formlar" başlıklı 89'uncu maddesinde ise;

*"89.2. Teknik tekliflerin değerlendirilebilmesi için isteklilerce Teknik Teklif Formları'nın aşağıdaki şekilde sunulması gerekmektedir:*

...

---

89.2.4. İstekliler, ihale konusu iş için önerdikleri yönetici kadrosu ve teknik personeli, bunların görevlerini, deneyim ve çalışma sürelerini teknik teklifleri içerisinde “Teknik Teklif Formları’nda” bildireceklerdir. (Standart Form-KİK037.2/D) Bu bildirimde, önerilen personelin özgeçmişleri (Standart Form-KİK032.0/D) eklenecektir” düzenlemeleri bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri, adı geçen Yönetmeliğin “Teknik değerlendirmede dikkate alınacak kriterler” başlıklı 63’üncü maddesinde düzenlenen teknik personelin eğitim seviyesi ve mesleki niteliklerinin teknik değerlendirmede esas alınması gerektiğine dair hükümleri ve bu kapsamda Yönetmeliğe ek “Teknik teklif değerlendirme puanlama kriterleri” başlıklı tablonun “C. Yönetici kadrosu ve teknik personel” bölümünün 30 ila 50 aralığında bir puan ile değerlendirmeye katılması gerekliliğine dair düzenlemeler ile birlikte değerlendirildiğinde, isteklilerin teknik teklifleri ekinde sunacakları teknik personelin teknik değerlendirmede önem arz ettiği açık bir biçimde görülecektir.

Yukarıda yer verilen ilgili mevzuat düzenlemeleri gereği, hizmetin gördürülmesinde çalıştırılacak her bir teknik personelin niteliklerinin teknik tekliflerde sunulması gerekliliğine ilişkin düzenlemeler açık iken, Bakanlık tarafından gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım ihalesinde hizmetin gördürülmesinde çalıştırılacak tüm teknik personele değil, sadece seçilmiş belirli pozisyonlar için teknik teklif ekinde bilgilendirme yapılmasına yönelik ihale dokümanlarında düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında yer alan, Bakanlık tarafından yapılan danışmanlık hizmet ihaleleri aşamasında tüm istekli firmalardan aynı taleplerde bulunduğu ve yönetici kadrosu ve teknik personel kriterinin puanlanması ölçülebilir unsurlara bağlanmış olduğundan, ihalenin tüm istekli firmalar için eşit şartlarda gerçekleştirildiği ve buna istinaden söz konusu hususun ihale sonuçlarına bir etkisi olmayacağı ifadesi yerinde bulunmamıştır.

Bakanlığın bu uygulamasının, mevcut mevzuat düzenlemelerine aykırı olmanın yanında, bahse konu teknik personel niteliklerinin değerlendirme biçimi dolayısıyla ihalelerin sonuçlarına etkisi bakımından da önemli bir eksiklik teşkil ettiği düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla; istekliler tarafından sunulacak teknik teklif içerisinde işin gerçekleştirilmesinde görev alması öngörülen tüm teknik personele ilişkin bilgilerin yer almasını sağlayacak şekilde ihale dokümanı ve sözleşme tasarılarının hazırlanması gerektiği düşünülmektedir. Böylelikle, ihale sürecinde gerçekleştirilecek teknik değerlendirmenin de

daha sağlıklı yapılması sağlanacağından, ihalenin de daha isabetli şekilde sonuçlandırılmasına katkı sağlanmış olacağı değerlendirilmektedir.

**B) Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde “İş İçin Önerilen Yöntem ve Organizasyon Yapısının” Değerlendirilmesi İçin Tanımlanan Kriterlerin Puanlamasının Ne Şekilde Yapılacağına Dair Bir Belirlemede Bulunulmaması**

Bakanlık tarafından gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerinde isteklilerin teknik tekliflerinin bir bölümü olarak “iş için önerilen yöntem ve organizasyon yapısı” hakkında sundukları bilgilerin değerlendirilmesi amacıyla idari şartnamede tanımlanan alt kriterlerden bir kısmında ilgili kritere ilişkin puanlamanın ne şekilde yapılacağına dair bir belirlemenin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Teknik değerlendirmede dikkate alınacak kriterler” başlıklı 63’üncü maddesinin ikinci fıkrasında idarelerce hangi kriterlere ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceği ile puanlama yöntemi ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanacağı belirtilmiştir.

Söz konusu alt kriterler belirlenirken puanlandırma yönteminin yukarıda yer verilen Yönetmelik hükmüne uygun olarak tanımlanması ihale sürecinde yapılacak değerlendirmelerin de objektif olmasına imkân tanıyacaktır. Dolayısıyla, bu kriterlere ilişkin değerlendirme ve puanlandırma kurallarının herhangi bir müphemlik taşımaması ve mümkün olduğunca öznel unsurlardan arındırılmış olması ihale işlemlerinde eşit muamele ilkesinin korunmasına da katkı sağlayacaktır.

Ancak, Bakanlık tarafından gerçekleştirilen Altunizade-Bosna Bulvarı Raylı Sistem Hattı ve Araç Alımı Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İhalesinin dokümanlarında yer alan “iş için önerilen yöntem ve organizasyon yapısına” ilişkin teknik değerlendirme alt kriterlerinin yukarıda belirtilen nitelikleri taşımadığı düşünülmektedir.

Altunizade-Bosna Bulvarı Raylı Sistem Hattı ve Araç Alımı Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İşi ihalesinin İdari Şartnamesinde teknik teklif değerlendirmesi puanlandırma kriterlerinden “B. İş için önerilen yöntem ve çalışma planı ile organizasyon yapısının iş tanımına uygunluğu” kriterine ilişkin belirlenen alt kriterleri değerlendirmek açıklayıcı olacaktır:

*“B.1 İşin nasıl yapılacağı (25 Puan)*



*B.1.1. İhale konusu işte karşılaşılabilecek sorunların ortaya konması ve sorunların giderilmesinde izlenecek yöntemlerin belirtilmesi (15 Puan)*

*B.1.2.İhale konusu iş kalemlerinin tanımlanması ve bunların gerçekleştirilmesinde izlenecek yöntemlerin belirtilmesi (10 Puan)*

*B.2 İş programı (5 Puan)*

*B.2.1 B.1.2'de belirtilen iş kalemlerinin gerçekleştirilmesinde süre ve aralarındaki ilişkiler göz önüne alınarak iş programının hazırlanması (3 Puan)*

*B.2.2 Çalıştırılacak tüm teknik personelin iş programına uygun olarak adam/ay programının hazırlanması (2 Puan)*

*B.3 Organizasyon yapısının iş tanımına uygunluğu (5 Puan)*

*B.3.1 İhale konusu işin gerçekleştirilmesi için teklif edilen tüm teknik Personelin yer aldığı organizasyon şemasının hazırlanması (3 Puan)*

*B.3.2 Organizasyon şemasının iş tanımına uygunluğu (2 Puan)*

*B.4. Yönetim ve Denetim (Kalite Kontrol) Teknikleri (5 puan)*

*B.5. Ekipman (0 puan)*

*B.6 Teklif edilen yönetici ve teknik personelin görev tanımının uygunluğu (5 Puan)*

*B.6.1 Teklif edilen yönetici ve teknik personelin görev tanımının yapılması (Tekniker, teknisyen ve topoğrafların sadece grup olarak görev tanımı yapılacak olup; gruptaki adam sayısını bildirilmesi yeterli olacaktır.) (2,5 Puan)*

*B.5.2 Görev tanımı ile personelin deneyiminin uygunluğu (Tekniker, teknisyen ve topoğraf vb. personel hariç) (2,5 Puan)”*

Yukarıda yer verilen alt kriter tanımlamalarına bakıldığında, isteklilerden iş ile ilgili teknik yaklaşımlarını anlatmalarının istendiği görülmektedir. Ancak, kriterlerin ne şekilde değerlendirileceği veya nasıl puanlandırılacağı hususunda somut ve anlaşılabilir bir düzenleme yapılmadığı gibi, herhangi bir belirlemeye de yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında yer alan, danışmanlık hizmet alım ihalelerinde ihale komisyonu üyelerince gerçekleştirilen değerlendirmeler ve puanlamaların somut ve anlaşılır bir şekilde,

---

tüm istekliler açısından eşitlik ilkesi gözetilerek yapıldığı ve gerekçeli olarak açıklanabileceği ve buna istinaden söz konusu hususun ihale sonuçlarına bir etkisi olmayacağı değerlendirilmesi ifadesi yerinde bulunmamıştır.

Dolayısıyla, yapılacak teknik değerlendirmede Yönetmeliğe göre 100 tam puan üzerinden 30 ila 50 puan aralığında idarece belirlenecek bir puan üzerinden değerlendirmeye alınacak bu kriter ve alt kriterlerin değerlendirme ve sonucunda yapılacak puanlamasının neye göre, hangi esaslar gözetilerek yapılması gerektiğine dair ihale dokümanında herhangi bir belirleme bulunmadığı için komisyon üyelerinin yapacağı değerlendirmeler ve vereceği puanlar da haliyle tamamen kendi öznel değerlendirmeleri doğrultusunda gerçekleşmekte olup, bahse konu mevzuat aykırılığının Kamu İhale Kurulunun istikrar kazanmış kararlarında iptal sebebi sayıldığı bilinmektedir.

Sonuç olarak, somut ve belirli puanlandırma kurallarının belirlenmemiş olduğu alt kriterlere komisyon üyeleri tarafından verilen puanlar her zaman için sorgulanır olacağından, bu tür ihalelerde idarenin istekliler nezdinde eşit muamele ve güvenirlilik ilkelerini koruması da güçleşeceği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 6: Kurum Tarafından Yapılan İhalelere İlişkin Bilgilerin Elektronik Kamu Alımları Platformundan Görüntülenememesi**

Bakanlık tarafından gerçekleştirilen ihalelerin ihale sonuç formlarının Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden gönderilmemesi nedeniyle, bu ihalelere ilişkin bilgilerin EKAP üzerinden görüntülenemediği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun genel gerekçesinde, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve sadece ihale öncesi değil, ihale sonrası saydamlığın da sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesinin öngörüldüğü ve bu doğrultuda düzenlemeler tesis edildiği ifade edilmiştir.

Söz konusu düzenlemelerden birisi olan EKAP, Kanun'un 4'üncü maddesinde, idareler ile kamu alımları sürecine taraf olanların bu sürece ilişkin işlemlerini internet üzerinden gerçekleştirebilecekleri ve Kurum tarafından yönetilen elektronik ortam şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu İhale Kanunu'nun "Sözleşmeye davet" başlıklı 42'nci maddesinde, sözleşmenin imzalanacağı tarihte, ihale sonuç bilgileri Kamu İhale Kurumuna gönderilmek suretiyle ihale

üzerinde kalan isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit edilmesinin zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır.

Anılan Kanun'un "Sonuç bildirimleri" başlıklı 47'nci maddesinde ise, bu Kanun kapsamında yer alan idarelerin yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarının sonuçlarının, 42'nci maddeye göre gönderilenler hariç, en geç on beş gün içinde Kamu İhale Kurumuna bildirileceği, sonuçlardan Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin olanların Kurum tarafından Kamu İhale Bülteninde yayımlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Sonuç bildirimleri" başlıklı 30.6'ncı maddesinde, aynen;

*"30.6.1 4734 sayılı Kanununun 53 üncü maddesine göre, ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak görevi Kuruma verilmiştir. Bu görevin etkin, hızlı ve sağlıklı bir şekilde yerine getirilebilmesi amacıyla İhale Sonuç Formu oluşturulmuştur.*

*30.6.2 Sözleşmenin taraflarca imzalanmasından sonra hazırlanacak İhale Sonuç Formu en geç on beş gün içinde Kuruma EKAP üzerinden gönderilecektir. Bu çerçevede ihale sonuç formunda yer alan yasaklılık teyidi amacı ile gönderilen yüklenici bilgileri hariç ihale ve sözleşmeye ilişkin bilgiler idare tarafından doldurularak ihale sonuç ilanına ilişkin işlemler de yerine getirilmiş olacaktır.*

*30.6.3 İdareler, Kanunla istisna kapsamına alınmış ihalelere ilişkin ihale sonuç formlarını da aynı usulde Kuruma ulaştıracaklardır. Sözleşme düzenlenmeyen hallerde de İhale Sonuç Formunun ilgili kısımları yapılan ihalenin özelliğine göre doldurulacaktır."*

Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 4734 sayılı Kanun'un istisna maddeleri ile yapılanlar da dâhil olmak üzere ihale kapsamındaki alımlara ilişkin ihale sonuç formlarının EKAP üzerinden Kamu İhale Kurumuna gönderilmesi ve ihale sonuç bildirimlerine EKAP üzerinden ulaşılabilmesinin sağlanması gerekmektedir. Söz konusu yükümlülük, Kanun'un temel ilkelerinin sayıldığı 5'inci maddesindeki ihalelerde saydamlık ve kamuoyu denetimi sağlanması ilkelerinin tesisi ve Kurum tarafından oluşturulacak istatistiklerin tam ve doğruluğunun sağlanmasının gereğidir.

Ancak, yapılan incelemede, Bakanlık tarafından ihale edilerek sözleşmeleri imzalanan ihalelerin bir kısmının sonuç bildirimleri, Kanun'da öngörülen süreler dolduğu halde, EKAP

aracılığıyla gönderilmediğinden söz konusu işlere ait ihale, ilan ve sözleşme bilgilerinin Platform üzerinden görüntülenemediği tespit edilmiştir.

Aşağıda, Bakanlık tarafından ihale edilen, ancak, EKAP üzerinden ihale, ilan ve sözleşme bilgilerine erişilemeyen işlere yer verilmiştir.

**Tablo 6: EKAP'ta Bilgilerine Erişilemeyen İhaleler**

İhale Kayıt Numarası	İşin Adı
2020/277245	Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep-Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı
2020/390523	Bandırma-Bursa-Yenişehir-Osmaneli-Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı
2020/752762	Aksaray – Ulukışla – Yenice Yüksek Hızlı Demiryolu Yapımı
2020/506724	Ankara-İzmir Yüksek Hızlı tren Hattı Yapımı
2020/471327	Mersin-Adana-Osmaniye-Gaziantep-Yüksek Standartlı Demiryolu Hattı Kontrollük ve Müşavirlik İşleri
2019/441492	Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Ring (HRS) Hattı
2021/252159	Bursa Emek Şehir Hastanesi Metro Hattı
2021/568715	Kocaeli Şehir Hastanesi Tramvay Hattı İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temini Montaj ve İşletmeye Alma İşleri
2021/497032	Fatsa Rıhtımının Güçlendirilmesi/Onarımı

*\*Bu tabloda yer alan verilere, denetim ekibi tarafından İdareye ait iş listesi ve EKAP'taki veriler karşılaştırılarak elde edilmiştir.*

Kamu idaresi cevabında ihale süreci ve ihale yönteminin seçilmesine ilişkin ihale mevzuatından alıntılar yapılmış ve yöntem ile sürecin mevzuata uygun ve şeffaf olarak yürütüldüğü, özetle, ihaleye ilişkin sonuç ilamının yayınlanmamış olmasının ihalede izlenen sürecin şeffaflığına ve mevzuat ilkelerine zeval getirmediği, yalnızca sonuçlanmış sözleşme bilgilerinin EKAP platformu üzerinden görünür durumda olmaması sonucunu doğurduğu ifade edilmiştir.

Bulguda, ihalenin sonuçlandırılmasına kadar olan sürecin ve seçilen ihale yönteminin mevzuata aykırı olduğu ya da şeffaf olmadığı gibi tespitler bulunmamaktadır. İhale sonucunun yayınlanmamış olmasının ihale sürecinin kendisini ya da yöntemini hukuken sakatlamadığı aşikardır. Ancak ihale kapsamındaki alımlara ilişkin ihale sonuç formlarının EKAP üzerinden

---

ulaşılabilirliğin sağlanması da mevzuat hükümlerinin bir gereğidir ve şeffaflığın tesisinde önem arz etmektedir.

Ayrıca kamu idaresince bundan sonra bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, kamu alımlarında saydamlık ve kamuoyunu denetimi ilkelerini tesis etmek üzere söz konusu alımlara ilişkin ihale sonuç formlarının EKAP üzerinden gönderilerek ihale ilan sonuçlarının bu sistem üzerinden görüntülenebilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 7: Yapım İşlerinde Fiyat Farkı Ödendiği Durumlarda Tüm Riskler (All risk) Sigorta Poliçelerinin Bedellerinin Artırılmaması**

Bakanlık tarafından gerçekleştirilen ve fiyat farkı ödenmesi öngörülen işlerde hakediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aştığı durumlarda sigorta bedelinin artırılmadığı görülmüştür.

Siirt Havalimanı Emniyet Güvenlik Binası ve Müteemmimleri İnşaatı, Hakkari (Yüksekova) Selahaddin Eyyubi Havalimanı Emniyet Güvenlik Binası ve Çevre Güvenlik Sistemleri, Rize Artvin Havalimanı Üstyapı Tesisleri ve Müteferrik İşler İnşaatı, Rize Artvin Havalimanı Altyapı İnşaatı, Yozgat Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı, Bayburt Gümüşhane Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı, Elazığ Havalimanına Yedek Pist ile ilave Apron Yapımı ve Müteferrik İşler İnşaatı yapım işlerinde sözleşme bedelleri sigorta poliçe bedeli olarak belirlenmiştir. İş artışı meydana geldiğinde zeyilname düzenlenerek sigorta bedeli güncellenmektedir. Ancak fiyat farkı olarak ödenen tutarlar için sigorta bedelinde güncelleme yapılmadığı tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

*"Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek*

---

*süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır” hükmü yer almaktadır.*

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında ise;

*“(1)Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.*

*“(2) Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur” düzenlemesi yapılmıştır.*

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yapım işlerinde yüklenici deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına ve yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı işyerindeki her türlü, araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile yapım işinin korunmasından sorumludur. Bu nedenle, işyeri teslim tarihinden geçici kabul tarihine kadar inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır. Hakediş bedeli sigortaya esas bedeli aştığı takdirde, sigorta bedelinin zeyilname düzenlenerek güncellenmesi gerekmektedir.

Yukarıda bahsedilen fiyat farkı ödenen yapım işlerinde hakediş bedelinin sigorta bedelini aşmasına rağmen bu durum dikkate alınarak sigorta bedellerinin güncellenerek arttırılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, yüklenici firmalara konuyla alakalı yazı yazıldığı, all risk bedel artırma işleminin bir kısmının yapıldığı, kalan işlemlerin en kısa zamanda tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yapılan uygulamanın anılan mevzuat hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

### **BULGU 8: Yapım İşlerinde Geçici Kabul Noksanları Kesintisinin Eksik Yapılması**

Bakanlık tarafından ihale edilen Hakkari (Yüksekova) Selahaddin Eyyubi Havalimanı Emniyet Güvenlik Binası ve Çevre Güvenlik Sistemleri, Rize Artvin Havalimanı Üstyapı Tesisleri ve Müteferrik İşler İnşaatı, Rize Artvin Havalimanı Altyapı İnşaatı, Yozgat Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı, Bayburt Gümüşhane Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı, Elazığ Havalimanına Yedek Pist ile İlave Apron Yapımı ve Müteferrik İşler İnşaatı işlerinde geçici kabul noksanları için nakden veya teminat mektubu olarak emanete alınacak meblağın hesaplanmasına esas olan toplam hakediş bedeline fiyat farkı olarak ödenen tutarın eklenmediği ve bunun sonucunda da geçici kabul noksanlıkları kesintisinin eksik yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmesi'nde, anahtar teslimi götürü bedel üzerinden ve birim fiyat üzerinden akdedilecek sözleşmelerde geçici kabul noksanlıkları kesintisi uygulamasına yönelik olarak sözleşme metninin nasıl düzenleneceğine yer verilmiştir.

Tip Sözleşmede, hakedişten yapılacak kesinti suretiyle veya hakedişte yapılan iş tutarına karşılık gelen oranda teminat alınması usullerinden seçilecek yönteme göre farklılaştırılmış metne yer verilmiştir. İdareler, seçecekleri yönteme göre sözleşme metnini düzenleyerek geçici kabul noksanlıklarını hakedişten kesinti yapmak veya yapılan iş tutarına karşılık gelen oranda teminat almak suretiyle söz konusu hükmün gereğini yerine getireceklerdir.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli işlerde, geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'üne karşılık gelen kısmı tutulur veya % 3'ü karşılığında teminat mektubu alınır.

Birim fiyat sözleşmeli işlerde ise, belirlenmiş usul ve esaslar takip edilerek düzenlenen hakedişlerde tamamlanmış ancak kesin hesabı idareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5'i tutulur veya %5'i karşılığında teminat mektubu alınır.

Ancak, yapılan incelemede yukarıda sayılan yapım işlerinde geçici kabul noksanlıkları kesintileri hesabına fiyat farkı ödemesi dahil edilmemiş sadece sözleşme fiyatlarıyla yapılan iş üzerinden hesaplama yapılmıştır. Bu durumda geçici kabul noksanlıkları için yapılan kesinti eksik olmaktadır.

Geçici kabul noksanlıkları olarak alınan emanet kesintisinin hesabında sadece sözleşme fiyatlarıyla yapılan işin baz alınmasının anılan mevzuat hükümleriyle örtüşmediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, yüklenici firmalara konuyla alakalı yazı yazıldığı, ilave teminat mektuplarının bir kısmının alındığı, kalan teminat mektupların en kısa sürede alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak geçici kabul noksanlıkları kesintilerine ilişkin olarak anahtar teslim götürü bedel işlerde %3, birim fiyat esaslı işler için %5 olarak nakdi veya teminat mektubu olarak alınan emanet değerinin hesabı tahakkuk tutarı üzerinden yapılmalıdır.

### **BULGU 9: Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetleri Konusunda Özel Sektör Kuruluşlarının Yetkilendirilmelerinin İhalesiz Olarak Komisyon Marifetiyle Yapılması**

Türkiye'nin deniz yetki alanlarında faaliyet gösteren kıyı yapılarına yanaşacak ve ayrılacak gemilere kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerini verecek özel sektör kuruluşlarının seçiminin ihale yapılmaksızın doğrudan Denizcilik Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan komisyon marifetiyle yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu Hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesini yürütmek üzere kullanıcılardan alınacak ücret karşılığında kar ve zararı özel hukuk kişisine ait olmak üzere özel hukuk kişilerinin yetkilendirmesini ihtiva eden sözleşmelerdir. Bir kamu hizmeti uzun süreli olarak özel girişime gördürülecekse, düzenlenen sözleşme imtiyaz sözleşmesi niteliğindedir. Bu sözleşmelerde hizmetin düzenli ve istikrarlı biçimde yürütülmesini sağlamak için İdarenin yetkilendirdiği özel hukuk kişisini denetim ve gözetim yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte, İdarenin ne özel hukuka tabi sözleşmelerinde ne de



---

idare hukukuna tabi sözleşmelerde sözleşmenin karşı tarafını seçme özgürlüğü yoktur. İdare, akit tarafı ihale prosedürüne uygun olarak seçmelidir.

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri ile özel hukuk kişileri kamusal bir hizmeti İdare adına görmek üzere istisnai bir biçimde yetkilendirilmiş olmaktadır. Dolayısıyla, özel sektör kuruluşlarına kamu idarelerine yasa ile tanınmış bir hakkın (yetki devrine konu hizmeti belirli hizmet bölgelerinde tekel olarak sunma hakkı gibi) kullanımının belirli şartlar altında belirli süre ile devri yapılmış olmaktadır. Yani, bir nevi İdarelere yasa ile tanınmış imtiyaza konu bir hak, belirli bir süre için özel sektör kuruluşlarına kiralanmış olmaktadır.

Bu anlamda bulgu konusu yetki devirlerinin de 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri kapsamında yapılması gerektiği değerlendirilmektedir. Şöyle ki; adı geçen Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde genel bütçeye dâhil dairelerin kira işlemlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir. Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde yer alan kira işleminin tanımına bakıldığında ise, hakların kiraya verilmesi de kira tanımı kapsamına girmektedir.

Bakanlık tarafından yapılan kılavuzluk ve römorkörcülük hizmet yetkilendirmelerinin de mevcut yasal düzenlemeler gereği yalnızca Bakanlığa tanınmış bir kamu hizmeti sunma yetkisinin özel sektör kuruluşlarına belirli süreler ve şartlar altında imtiyaz şeklinde devri olduğu açıktır. Bu anlamda Bakanlık tarafından yapılan bahse konu yetkilendirmelerde yetki devri yapılan özel sektör kuruluşunun seçiminin konuya ilişkin başkaca özel bir yasal düzenleme olmadıkça 2886 sayılı Kanun'daki ihale usullerinden biri kullanılarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, Bakanlık tarafından kılavuzluk ve römorkörcülük hizmetlerinde yapılan yetkilendirme işlemlerinin, belirli hizmet bölgelerinde söz konusu hizmeti verebilecek çok sayıda lisans sahibi kuruluş arasından kısıtlı sayıda özel sektör kuruluşuna uzun sürelerle yetki devrini içeriyor olması ve bahse konu yetki devirleri neticesinde yetkilendirme yapılan özel sektör kuruluşlarının önemli bir ticari gelir (Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi Daire Başkanlığından alınan verilere göre, Yönetmelik kapsamındaki sahalarda yetkilendirilen özel sektör kuruluşlarının 2021 yılı faaliyetleri sonucu elde ettiği toplam gelir 1.765.519.988 TL'dir) elde ediyor olmaları dikkate alındığında söz konusu özel sektör kuruluşlarının seçiminin açık ve rekabetçi bir ihale usulü kullanılarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 10: Yüklenici İle Alt Yükleniciler Arasında İmzalanan Sözleşmelerden Doğan Damga Vergisinin Ödenip Ödenmediğinin Kontrol Edilmemesi**

Bakanlık tarafından ihale edilen yapım işlerinde yüklenici ile alt yükleniciler arasında imzalanan sözleşmeler, Bakanlığa ibraz edildiğinde söz konusu sözleşmelerden doğan damga vergilerinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmediği görülmüştür.

Siirt Havalimanı Emniyet - Güvenlik Binası ve Mükemmimleri İnşaatı, Rize Artvin Havalimanı Üstyapı Tesisleri ve Müteferrik İşler İnşaatı, Bayburt Gümüşhane Havalimanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı ile Elazığ Havalimanına Yedek Pist ile İlave Apron Yapımı ve Müteferrik İşler İnşaatı işlerinde yüklenici firmalar bazı firmalar ile altyüklenici sözleşmesi imzalamıştır. Ancak, bu sözleşmelerden doğan damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrol edilmediği görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun;

“Konu” başlıklı 1’inci maddesinde, anılan Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtların damga vergisine tabi olacağı,

“Mükellef” başlıklı 3’üncü maddesinde, Damga Vergisinin mükellefinin kağıtları imza edenler olduğu,

“Vergileme ölçüleri” başlıklı 10’uncu maddesinde, Damga Vergisinin nispi veya maktu olarak alınacağı, nispi vergide, kağıtların nevi ve mahiyetlerine göre, bu kağıtlarda yazılı belli para, maktu vergide kağıtların mahiyetlerinin esas olduğu, belli para terimi ile kağıtların ihtiva ettiği veya bunlarda yazılı rakamların hasıl edeceği parayı ifade ettiği,

“Resmi dairelerin mecburiyeti” başlıklı 26’ncı maddesinde, Resmi dairelerin ilgili memurlarının kendilerine ibraz edilen kağıtların Damga Vergisini aramaya ve vergisi hiç ödenmemiş veya noksan ödenmiş olanları bir tutanakla tespit etmeye veya bunları tutanağı düzenlemek üzere, vergi dairesine göndermeye mecbur olduğu,

Düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu Kanuna ekli (1) sayılı tablonun “Akitlerle ilgili kağıtlar” başlıklı bölümünün ‘Belli parayı ihtiva eden kağıtlar’ başlıklı A fıkrasının 1’inci sırasında, Mukavelenameler, taahhünameler ve temliknameler için uygulanacak Damga Vergisi oranının binde 9,48 olduğu belirtilmiştir.

---

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinin beşinci fıkrasında, yüklenicilerin idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Kamu idaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, yüklenici firmalara konuyla alakalı yazı yazıldığı, tahakkuk eden damga vergilerinin bir kısmının ödendiği, kalan vergilerin ödenmesinin takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yüklenici ile alt yüklenicilerin imzalamış olduğu sözleşme bedeli üzerinden binde 9,48 oranında tahakkuk eden damga vergisinin ödenip ödenmediğinin kontrolünün sağlanması ve ödenmemiş vergilerin bir tutanakla tespit edilerek vergi dairesine gönderilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 11: 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.

Yönetmeliğin 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ff) bendinde, tahakkuk esası; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini ifade eder şekilde tanımlanmıştır.

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.

Ancak, Bakanlığın taraf olduğu hukuk davalarına ilişkin yapılan incelemede, aleyhe sonuçlanan davalarla ilgili ilamların Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce Bakanlığın ilgili hizmet birimine gönderildiği ve bu birim tarafından söz konusu borcun ödenmesine ilişkin

---

işlemlerin yapıldığı, ancak, hukuk davaları sonucu oluşan bu borçlara ilişkin bilginin Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bildirilmemesi nedeniyle tahakkuk kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, ilgili davalara ilişkin borç bilgilerinin ivedilikle Merkez Saymanlık Müdürlüğüne bildirilmesi hususunda birimlere yazı yazıldığı ifade edilmiştir.

2018, 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarına da konu edilen hususa ilişkin tespitin 2021 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Mali tabloların, Bakanlığın mali işlemlerini tüm önemli yönleriyle tam ve doğru olarak yansıtmasını sağlamak amacıyla ve tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereği olarak, hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 12: Karşı Taraf Avukatlarına Vekâlet Ücreti Ödemelerinde Nazım Hesapların Kullanılmaması**

Bakanlık tarafından karşı taraf avukatlarına vekâlet ücreti ödemelerinin muhasebeleştirilmesinde, 998 Diğer Nazım Hesaplar ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesaplarının kullanılmadığı 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.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 22.06.2016 tarih ve 90192509-220.05-12007 sayılı "Avukatlık Vekâlet Ücreti Ödemeleri" konulu yazısında; Genel bütçeli bir idarenin taraf olduğu ve kaybettiği bir dava sonucunda karşı taraf avukatına ödenen vekâlet ücretlerinin avukatlık vekâlet ücreti ödemelerinin muhasebeleştirme işlemleri örnek üzerinden açıklanmış ve 998 Diğer Nazım Hesaplar ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesaplarının kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

Öte yandan, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Genel Bütçe Ortak Detaylı Hesap Planı'nda 998 Diğer Nazım Hesaplar Hesabının ekonomik kod 01 düzeyinde Avukatlık Vekâlet Ücretleri alt kodunun tanımlandığı görülmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, karşı taraf avukatlarına ödenen avukatlık vekâlet ücreti ödemelerinin 998- Diğer Nazım Hesaplar Hesabında takip edilmesi gerekmekte olup, İdarece avukatlık vekâlet ücretleri ödemelerinde kullanılması gereken nazım hesapların kullanılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilerek birimlere yazı yazıldığı, nazım hesaplarının kullanılmaya başlandığı ve birimlerden gelen yazılara göre gerekli muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından karşı taraf avukatlarına vekâlet ücreti ödemelerinin muhasebeleştirilmesinde 998.01 Avukatlık Vekâlet Ücretleri ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesaplarının kullanılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Merkez Dışındaki İllerde Yapımı Yürütülen İşlerde Yerinde ve Sürekli Kontrollük Hizmeti Verilememesi Nedeniyle Kontrol Riski Oluşması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Hukuk Davaları Sonucu Oluşan İdare Borçlarının Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıkların Arazi ve Arsalar Hesabında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2020 yılına ilişkin düzeltme kayıtları yapıldığı halde 2021 yılında hatalı uygulama devam etmiştir. Bu nedenle, bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.

Geçici Kabul Yapılan Yatırımların İlgili Hesaplarına Aktarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	2020 yılına ilişkin düzeltme kayıtları yapıldığı halde 2021 yılında hatalı uygulama devam etmiştir. Bu nedenle, bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Tahsisli Kullanılan Kamu Konutlarının Mali Tablolarda Tam ve Doğru Raporlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2020 yılına ilişkin düzeltme kayıtları yapıldığı halde 2021 yılında hatalı uygulama devam etmiştir. Bu nedenle, bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
İdari Para Cezası Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün



			Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
İdari Para Cezası Erken Ödeme İndirimlerinin Giderler Hesabına Kaydedilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Dönem Sonu İşlemlerinde Eksiklikler Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 yılı Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.





**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI  
DÖNER SERMAYE İŞLETME DAİRESİ  
BAŞKANLIĞI**

**2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**



## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	66
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	73
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	73
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	73
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	74
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	74
7. DENETİM BULGULARI.....	74
8. EKLER.....	1



## TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1:Personelin Unvan ve Kadro Durumuna Göre Dağılımı .....	69
Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması .....	70
Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması .....	71





## KISALTMALAR

<b>AŐ</b>	: Anonim Şirket
<b>CK</b>	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
<b>DSİBMY</b>	: Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<b>KGM</b>	: Karayolları Genel Müdürlüğü
<b>KHK</b>	: Kanun Hükümünde Kararname
<b>LYBS</b>	: Liman Yönetim Bilgi Sistemi
<b>TOBB</b>	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
<b>YMM</b>	: Yeminli Mali Müşavir



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Batık Gemi Çıkarma İşlemlerine İlişkin Tutarların Tam ve Doğru Muhasebeleştirilmemesi
2. Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetinden Elde Edilen Kamu Gelirlerinin Tahakkuk Esasına Göre Muhasebeleştirilmemesi
3. Ticari Mahiyette Olmayan Borç Tutarlarının Satıcılar Hesabında İzlenmesi
4. Üretim Maliyetine Girmeyen Giderlerin Üretim Maliyeti Hesabında Muhasebeleştirilmesi

### **B. Diğer Bulgular**

1. Bakanlık Bütçesinden Yapılması Gereken Harcırah Ödemelerinin Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Ödenmesi
2. Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetine Ait Kamu Paylarının Tahsiline İlişkin Etkin Bir Takip Sisteminin Kurulmaması
3. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü İnceleme Raporunda Tespiti Yapılan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetine Ait Kamu Payının Takibinin Yapılmaması
4. 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 ifade edilmiştir.

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’uncü maddesiyle yeniden yapılandırılmıştır.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görevleri, 1 sayılı CK’nın 490’uncü 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 birimlerince 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 görevleri, ayrıca Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nde yer almaktadır.

## **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 uyarınca, 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 Başkanlığı tarafından hazırlanan, görevli personelin unvan ve kadro durumlarına göre dağılımını gösteren tablo aşağıdaki 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
V.H.K.İ.	5		2
Teknisyen	1		1
Memur	1		2
Büro Personeli (İşçi)	8		8
<b>Toplam</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>24</b>

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığında mevcut olan 22 personelle hizmet verilmektedir. İşletme Dairesi Başkanlığı personeli olan 2 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 işletme



sermayesi 350.000.000,00 TL'ye çıkarılmıştır. Eklenen bağış ve yardımlarla birlikte işletme sermayesi 350.004.544,75 TL olarak 500 Sermaye Hesabında yer almaktadır.

Anılan Yönetmeliğin 15'inci maddesinde, Döner Sermaye İşletmesinin gelirleri; 16'ncı maddesinde ise, Döner Sermaye İşletmesinin giderleri sayılmıştır.

2021 yılı Bilançosuna göre; döner sermaye işletmesinin sermayesi 350.004.544,75 TL olup, toplam aktif büyüklüğü 470.875.894,51 TL'dir. Kurumun gelir tablosuna göre, net satışlar toplamı 995.840.274,76 TL; dönem net karı ise 43.898.610,32 TL'dir.

Döner Sermaye İşletmesi için 2021 yılında 895.000.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş, 981.671.549,78 TL tutarında harcama gerçekleştirilmiştir.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmasına göre ödenek ve harcama bilgilerini gösteren tablo aşağıda sunulmuştur;

**Tablo 2: Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması**

Hesap Adı	Gider Bütçesi	Gerçekleşme
01-Personel Giderleri	58.700.000,00	38.279.745,27
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.000.000,00	8.037.913,58
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	172.840.000,00	189.650.743,21
05-Cari Transferler	401.251.000,00	516.508.715,44
06-Sermaye Giderleri	2.209.000,00	0,00
10-Ek Ödeme	250.000.000,00	229.194.432,28
<b>TOPLAM</b>	<b>895.000.000,00</b>	<b>981.671.549,78</b>

İşletmenin 2021 yılında Bütçe Giderleri; Personel Giderleri 38.279.745,27 TL, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri 8.037.913,58 TL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 189.650.743,21 TL, Cari Transferler 516.508.715,44 TL ve Ek Ödeme 229.194.432,28 TL olmak üzere toplam 981.671.549,78 TL'dir.

Döner Sermaye İşletmesi tarafından, 1 sayılı CK'nın 490'ncı 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 2021 yılında toplam 229.194.432,28 TL ek ödeme yapılmıştır.

Döner Sermaye İşletmesi bütçesinde, 2021 yılında 895.000.000,00 TL bütçe geliri planlanmış olup, toplam 1.051.365.486,84 TL bütçe geliri elde edilmiştir.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmasına göre planlanan gelir ve gerçekleşen gelir bilgilerini gösteren tablo aşağıda sunulmuştur;

**Tablo 3: Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması**

Hesap Adı	Gelir Bütçesi	Gerçekleşme
<b>03-Mal ve Hizmet Gelirleri</b>	880.210.000,00	1.045.750.132,26
<b>09-Diğer Gelirler</b>	14.790.000,00	35.447.329,48
<b>Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler</b>	0,00	29.831.974,90
<b>TOPLAM</b>	<b>895.000.000,00</b>	<b>1.051.365.486,84</b>

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 Mali Yönetim Sistemi 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 Esaslar'ın 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi, Bakanlık organizasyon yapısı içerisinde Daire Başkanlığı şeklinde örgütlendiğinden Bakanlığın iç kontrol sistemine tabidir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının 2021 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: 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 alınması gerekirken gelir kaydedilmesi sonucu 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.

2021 yılında söz konusu işlemlerin muhasebeleştirilmesinde, 600 nolu hesaba 2.495.858,49 TL ve 610 nolu hesaba 4.915.113,22 TL kayıt yapılmıştır. 610 nolu hesaptan mahsup edilen tutarın 600 nolu hesaptaki tutardan fazla olması bu hesapların yersiz ve yanlış 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 başkanlıklarının bilgilendirildiği batık gemi çıkarma işlemlerinin başlatılması halinde gereğinin yapılması için azami özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, bahis konusu işlemlere ilişkin kayıtların mevzuata uygun olarak yapılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: 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 ilişkin ilkeler” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde de gelecek dönemlere ait olarak önceden ödenen giderler ile cari dönemde tahakkuk eden ancak, gelecek dönemlerde tahsil edilecek olan gelirler muhasebeleştirilerek bilançoda ve varlıklar arasında yer alan alacaklara ilişkin olarak tahakkuk eden ancak, tahsil zamanı gelmeyen faiz alacaklarının ilgili hesaplarda 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,



ifade 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.

10.11.2018'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 yıl sonu mali tablolarında 362 Ödenecek Diğer Yükümlülükler Hesabı 21.082.550,28 TL ve 600 Yurtiçi Satışlar Hesabı 21.082.550,28 TL noksan görünmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, bulguda belirtildiği üzere işlem yapılması hususunda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ve tahakkuk esasına göre muhasebeleştirme yapılabilmesi için yazılım çalışmalarının Bakanlık, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve bankalar nezdinde başlatılacağı 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 gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: 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.

Kılavuzluk ve Römorkörcülük gelirleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı'nın 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.

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.

Ayrıca, Bakanlık, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğini 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.

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 2021 yılı Bilançosunda; 320 nolu hesap 4.814.150,00 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 izlenmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 4: Üretim Maliyetine Girmeyen Giderlerin Üretim Maliyeti Hesabında Muhasebeleştirilmesi**

Döner Sermaye İşletmesi'den ödemesi yapılan ve üretim konusuna girmeyen bazı gider kalemlerinin 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabı yerine, 740 Hizmet Üretim Maliyetleri Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 496'ncı ve 498'inci maddelerinde, hizmet işletmelerinde üretilen hizmetler için yapılan giderlerin 740 Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında izleneceği düzenlenmiş, hesaba ait bakiyenin de dönem sonunda yansıtma hesapları kullanılarak gelir tablosu hesabı olan 622 Satılan Hizmet Maliyeti Hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 517'nci ve 520'nci maddelerinde ise, işletmenin yönetim fonksiyonları, işletme politikasının tayini, organizasyon ve personel, idare hizmetleri, büro

hizmetleri gibi üretilen veya satılan malın maliyeti ile doğrudan ilişkisi kurulamayan genel mahiyetteki giderlerin 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabında izleneceği düzenlenmiş, hesaba ait bakiyenin de dönem sonunda yansıtma hesapları kullanılarak gelir tablosu hesabı olan 632 Genel Yönetim Giderleri Hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Deniz Tarama Başmühendislikleri'nde tarama hizmetleri için yapılan giderlerin yanı sıra anılan birimin 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabında muhasebeleştirilmesi gereken giderlerinin de 740 Hizmet Üretim Maliyetleri Hesabında muhasebeleştirildiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, bulguda belirtildiği üzere işlem yapılması hususunda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği, söz konusu kayıtların 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabı yerine, 740 nolu hesaba kaydedilmesi nedeniyle bu hesapların dönem sonlarında kapanış kayıtlarıyla aktarıldığı 630, 622, 632 nolu hesapların kayıtlarında da hataya neden olmakta ve kurumun gelir tablosu gerçek durumu yansıtmamaktadır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Bakanlık Bütçesinden Yapılması Gereken Harcırnh Ödemelerinin Döner Sermaye İşletmesi Bütçesinden Ödenmesi**

Döner Sermaye İşletmesi giderleri arasında sayılmayan Bakanlık personeline ait harcırnh 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 harcırnh 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.

2021 yılında bu nitelikte Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden toplam 2.076.884,35 TL genel bütçeden ise toplamda 993.392,63 TL harcırah gideri yapılmıştır. Bu durum, gerek Döner Sermaye İşletmesi, gerekse Bakanlık mali tablolarında personel giderlerinin hatalı görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, bulguda belirtildiği üzere işlem yapılması hususunda gerekli dikkat ve özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İşletmenin faaliyetleri ile ilgili olmayan görevlendirmelere ilişkin harcırah ödemelerinin İşletme bütçesi yerine genel bütçeden yapılmasının bütçe disiplini ve mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: 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, su yollarında 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 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 ve kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarınca elde edilen aylık gayrisafi hasıllardan 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 dokuzuncu fıkrasında; kılavuzluk ve/ römorkörcülük hizmetleri karşılığı gelir elde eden ve kamu payı ödemesi yapan tüm kuruluşların gayrisafi hasılların ve bu hasıllar 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 etme zorunluluğu getirilmiştir.

Uygulamada, kılavuzluk ve/veya römorkörcülük hizmeti verenler tarafından yapılan tahsilatların sisteme girişi, bu kuruluşlarınca Liman Yönetim Bilgi Sistemi (LYBS) üzerinden yapılmaktadır. Beyan edilen söz konusu gayrisafi hasılların %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 hasıllar 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.

Tahsilat ve takip tutarlarının incelenmesi amacıyla 2021 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, 2021 yılı içerisinde banka hesaplarına kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerce yatırılan ve muhasebe kayıtlarına da yansıyan toplam 498.772.739,20 TL olmasına karşılık; Döner Sermaye İşletmesince Liman Başkanlıkları tarafından gönderilen banka dekontları üzerinden yapılan hesaplamalarda ilgili tutarın 517.977.650,19 TL olarak yer aldığı görülmüştür.

LYBS yazılımı üzerinden elde edilen verilere bakıldığında ise, kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti verenlerce toplam 3.437.082.102,16 TL hasılat elde edildiği, toplam kamu payı ödemesi olarak da 192.895.315,36 TL tutarında LYBS sistemine giriş yapıldığı görülmüştür. Bu durum, LYBS yazılım sistemine veri girişlerinin eksik yapıldığını göstermektedir. Nitekim 2021 yılı içerisinde bankaya yatırılan toplam tutar 498.772.739,20 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kılavuzluk ve/veya römorkörcülük hizmeti gelirlerini takip ve kontrol amacıyla kurulan söz konusu sistemler arasında tutarlılık olmamasının aynı döneme ait bu gelirlerin kontrolünün sağlıklı bir şekilde yapılamadığını gösterdiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, LYBS'de iyileştirmeler yapılmak üzere Denizcilik Genel Müdürlüğüne 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 sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 3: 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 Müdürlüğünce 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 gayrisafı 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 gayrisafı 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 başvuru üzerime, Türkiye Denizcilik İşletmeleri Anonim Şirketi bünyesinde bulunan İstanbul Liman İşletme Müdürlüğünün 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 tahsilatının takibine ilişkin başkaca bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresince bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, ilgili Genel Müdürlüğe yazı yazılmak suretiyle hukuki sürecin devam ettiği bilgisi alınmıştır. Kamu idaresi tarafından sürecin hassasiyetle takip edileceği 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 gerektiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 4: 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; 03.02.2021, 02.05.2021 ve 03.08.2021 onay tarihli, aynı firmadan ve her biri 2021 yılı için doğrudan temin parasal sınırı olan 121.405,00 TL'ye yakın tutarda olmak üzere toplam 326.452,85 TL tutarında kırtasiye malzemesi alımı yapılmıştır. Benzer işlem 24.02.2021, 24.06.2021 ve 09.09.2021 onay tarihli, her biri parasal sınıra yakın tutarda olmak üzere toplam 351.700,00 TL tutarındaki belge basım işlerinde de tekrar etmiştir.

Ayrıca 01.03.2021, 01.04.2021, 26.04.2021 ve 05.05.2021 onay tarihli doğrudan temin parasal sınırına yakın tutarda toplam 472.200,00 TL tutarındaki doğrudan temin alımlarıyla arşiv binasının bakım ve onarımı yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, yapılan alımların kamu yararı olduğu düşünülerek doğrudan temin yöntemiyle yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak kısımlara bölünerek yapılan alımlarda kamu yararının olmadığı düşünülmektedir.

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.

Kamu İdaresi cevabında, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda vergi borcu ve SGK borcu durumu sorgulamasının yapıldığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabının bulgu konusu hususu karşılamadığı düşünülmektedir.

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 Elektronik Kamu Alımları Platformu 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 öngörülen kapsam, sınırlama ve gerekliliklere uyulmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU

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 İşletmesi Bütçesinden Ödenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetine Ait Kamu Paylarının Tahsiline İlişkin Etkin Bir Takip Sisteminin Kurulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü İnceleme Raporunda Tespiti Yapılan Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetine Ait Kamu Payının Takibinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Batık Gemi Çıkarma İşlemlerine İlişkin Tutarların Tam ve Doğru Muhasebeleştirilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Doğrudan Teminle Yapılan Alımlara İlişkin Tespitler	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
Ticari Mahiyette Olmayan Borç Tutarlarının Satıcılar Hesabında İzlenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.

Kılavuzluk ve Römorkörcülük Hizmetinden Elde Edilen Kamu Gelirlerinin Tahakkuk Esasına Göre Muhasebeleştirilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hususa 2021 Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde yer verilmiştir.
--	------	--------------------	--