



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KARAYOLLARI GENEL

MÜDÜRLÜĞÜ

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	61

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	26
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	27
8.	EKLER.....	56

KISALTMALAR

HGS:	Hızlı Geçiş Sistemi
KGM:	Karayolları Genel Müdürlüğü
KMYKK:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OGS:	Otomatik Geçiş Sistemi
OHT:	Otoyol Hizmet Tesisi
PTT:	Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
TEFE:	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
ÜFE:	Üretici Fiyat Endeksi
VRHİB:	Vergi Resim ve Harç İstisnası Belgesi
Yİ-ÜFE:	Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksi

TABLolar

Tablo 1.	KGM 2015 Yılı Gelirler İcmali
Tablo 2.	KGM 2015 Yılı Bütçe Gelirleri İcmali
Tablo 3.	2015 Yılı OGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özet Bilgisi
Tablo 4.	2015 Yılı HGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özet Bilgisi
Tablo 5.	Kamu Özel İşbirliği İle Yürütülen Projeler
Tablo 6.	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesaplarında İzlenmeyen Bitüm Bedelleri
Tablo 7.	Yatırım Programında Yer Almayan Projeler
Tablo 8.	Yatırım Niteliği Taşımayan İşler İcin Kullanılan Yatırım Ödenekleri

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

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

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun Geçici 1 inci maddesinin 6 ncı bendinde yer alan;

“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Genel Müdürlüğün muhasebe hizmetlerini yürüten ve Maliye Bakanlığı kadrolarında bulunan personel, Genel Müdürlüğün talebi ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren beş yılı geçmemek üzere muhasebe hizmetlerini yürütmeye devam eder.”

hükmü doğrultusunda; muhasebe hizmetleri, Maliye Bakanlığı ve KGM arasında imzalanan protokol gereği 31.12.2012 tarihine kadar Maliye Bakanlığı kadrosunda bulunan personel tarafından yürütülmüştür. Protokolün sona ermesiyle KGM ve Maliye Bakanlığı arasında yapılan yazışmalar neticesinde Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü ile KGM muhasebe hizmetleri 2015 mali yılında da Maliye Bakanlığı personeli eliyle yürütülmeye devam edilmiştir.

KGM'nin 2015 yılı sene başı bütçesi bir önceki yıla göre % 1,25 artış göstererek 7.246.304.000,00 TL olarak belirlenmiştir.

7.246.304.000,00 TL'nin bütçenin ekonomik sınıflandırılmasının birinci düzeyine göre dağılımı;

895.790.000,00 TL Personel Giderlerine (% 12,36)

174.293.000,00 TL Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderlerine (% 2,40)

1.871.081.000,00 TL Mal ve Hizmet Alım Giderlerine (% 25,82)

15.640.000,00 TL Cari Transfer Giderlerine (% 0,22)

4.289.500.000,00 TL Sermaye Giderlerine (% 59,20)

şeklindedir.

2015 yılı bütçesine yılı içinde eklenen 15.629.306.995,25 TL ile sene sonu bütçesi 22.875.610.995,25 TL olmuştur. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre % 215,69 oranında artış göstermiştir.

2015 yılı sene sonu bütçesi gerçekleşmesi olan 22.825.797.145,03 TL'nin bütçenin ekonomik sınıflandırılmasının birinci düzeyine göre dağılımı;

1.030.543.897,20TL Personel Giderlerine (% 4,51)

223.576.209,81 TL SGK' ya Ödenecek Prim Giderlerine (% 0,98)

1.263.229.974,42 TL Mal ve Hizmet Alımlarına (% 5,53)

15.630.049,51 TL Cari Transfer Giderlerine (% 0,07)

20.292.817.014,09 TL Sermaye Giderlerine (% 88,90)

şeklindedir.

KGM'nin 2015 yılında toplam net geliri ise 22.939.249.402,28 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu gelirin 21.675.936.705,84TL'sini merkezi yönetim bütçesinden aktarılan tutarlar ile özel gelirler oluşturmaktadır. 'Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler' hariç olmak üzere Kurumun geliri toplam 1.263.312.696,44 TL olarak gerçekleşmiştir. Kurumun kendi gelirlerinin kurum giderlerini karşılama oranı yaklaşık % 5,5'dur.

Tablo 1. KGM 2015 YILI GELİRLER İCMALİ		
Ekonomik Kod	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
	GELİRLER HESABI	22.939.249.402,28
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.021.485.261,18
04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	21.675.936.705,84
05	Diğer Gelirler	219.848.855,67
11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	21.974.216,65
25	Kamu İdarelerinden Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Varlıklardan Elde Edilen Gelirler	4.362,94

Kurumun 2015 yılı bütçe gelirlerine ilişkin tablo ise aşağıda yer almaktadır.

Tablo 2. KGM 2015 YILI BÜTÇE GELİRLERİ İCMALİ			
Ekon. Kod	Açıklama	Bütçe Geliri Tahmini (TL)	Net Tahsilat (TL)
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	968.318.000,00	1.021.222.141,59
04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	6.196.304.000,00	15.621.456.734,80
	- <i>Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Yardımlar</i>	6.196.304.000,00	15.288.010.000,00
	- <i>Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar</i>	0,00	333.446.734,80
05	Diğer Gelirler	71.372.000,00	115.486.971,34
06	Sermaye Gelirleri	10.310.000,00	13.015.520,61
Genel Toplam		7.246.304.000,00	16.771.181.368,34
09	Red ve İadeler (-)	0,00	1.547.737,41
Net Bütçe Gelirleri Toplamı			16.769.633.630,93

* Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler tutarının bütçe gelirleri icmalinde düşük görünmesinin sebebi Merkezi Yönetim Bütçesinden yıl sonunda gönderilen tutarın nakit olarak gelmemesi dolayısıyla bütçe geliri olarak kaydedilememesinden kaynaklanmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile, usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gider ve gelir bütçesi
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı

- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

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

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve

malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve

mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmakla birlikte 2015 yılı denetimlerinde KGM'nin aşağıda belirtilen birimleri bazında kapsam sınırlaması yapılmıştır.

- KGM Merkez Teşkilatı (Ankara)
- 1. Bölge Müdürlüğü (İstanbul)
- 3. Bölge Müdürlüğü (Konya)
- 4. Bölge Müdürlüğü (Ankara)
- 6. Bölge Müdürlüğü (Kayseri)
- 13. Bölge Müdürlüğü (Antalya)
- 14. Bölge Müdürlüğü (Bursa)
- 15. Bölge Müdürlüğü (Kastamonu)
- Kamu Özel Sektör Ortaklığı Bölge Müdürlüğü (Bursa)

Bu birimler yanında personel harcamaları ise elektronik veriler üzerinden kapsam sınırlaması olmaksızın incelenmiştir.

Bu hususlarla ilgili denetimler sonucunda aşağıda belirtilen hususlar hariç denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 258 “Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı”nda Takip Edilen Yatırımlardan, Tamamlananların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 251 “Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı”na ilişkin ‘Hesabın İşleyişi’ başlıklı 174 üncü maddesinin a bendinin 1 inci fıkrasında;

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

252 “Binalar Hesabı”na ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 176 ncı maddesinin a bendinin 2 inci fıkrasında;

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

258 “Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı”na ilişkin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 188 inci maddesinin a bendinin 1 inci fıkrasında;

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

Buna göre 258 “Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı”nda takip edilen yatırımlardan tamamlananlar ilgisine göre Maddi Duran Varlık hesapları olan 251 “Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı” veya 252 “Binalar Hesabı”na alınmalıdır.

2015 mali yılı içerisinde, önceki yıllardaki Sayıştay Denetim Raporları uyarınca, Samsun, Bursa, Sivas, Kars, Konya Bölge Müdürlükleri ile Genel Müdürlük haricindeki Bölge Müdürlüklerince tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin 6.296.635.014,07 TL'lik yatırım tutarı 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"ndan ilgisine göre 251 "Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" veya 252 "Binalar Hesabı"na aktarılmıştır. 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"nın bu işlemlerden sonra bilançoda görünen tutarı ise 62.898.228.378,57 TL'dir.

Ancak, Kurum tarafından sunulan bilgi ve belgeler üzerinden yapılan incelemeler sonucunda, Kurumun binin (1000) üzerinde yatırımının halen devam ettiği, bu yatırımlar için 2015 yılı sonu itibari ile yapılan toplam harcama tutarının 33.907.243.468,48 TL olduğu ve 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"nın bakiyesinin kurum bilançosunda bu tutar kadar olması gerektiği anlaşılmıştır.

Kurumun 2015 Yılı Bilançosunda 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"nın tutarının 33.907.243.468,48 TL olması gerekirken 62.898.228.378,57 TL olarak görünmesi 28.990.984.910,09 TL ($62.898.228.378,57 \text{ TL} - 33.907.243.468,48 \text{ TL} = 28.990.984.910,09 \text{ TL}$) tutarındaki tamamlanmış yatırımın halen kurum mali tablolarında 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı" içerisinde yer aldığını göstermektedir.

Bu durum, 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"nın tamamlanan yatırımları da içermesi sebebiyle olması gerekenden 28.990.984.910,09 TL fazla, 251 "Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" ile 252 "Binalar Hesabı"nın ise tamamlanan yatırımların tutarını göstermemesi sebebiyle olması gerekenden toplamda 28.990.984.910,09 TL düşük görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 258 'Yapılmakta Olan Yatırımlar' hesabında takip edilmekte iken tamamlanan projeler 25 "Maddi Duran Varlıklar" hesap grubuna kaydedilmekte olup, bundan sonra tamamlanan projelerin 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabından çıkarılarak 251 "Yeraltı ve Yerüstü Düzenekleri" ile 252 "Binalar" hesaplarına kaydedilmesine devam edilecektir denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgu Kurum tarafından da kabul edilmekte, tamamlanan projelerin "25 Maddi Duran Varlıklar" hesaplarına kaydedilmeye başlandığı ve kaydedilmeye devam edileceği belirtilmektedir. Kurum tarafından 2015 yılı içerisinde, tamamlanıp geçici kabulü

yapılan işlere ilişkin 6.296.635.014,07 TL'lik yatırım tutarı 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabından 251 "Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri" hesabına aktarılmıştır.

Bulguda bahsedildiği üzere Kurumun 2015 yılı Bilançosunda 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabının tutarının 33.907.243.468,48 TL olması gerekirken 62.898.228.378,57 TL olarak görünmesi 28.990.984.910,09 TL tutarındaki tamamlanmış yatırımın halen kurum mali tablolarında 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabı içerisinde yer aldığını göstermektedir.

Bu durum, 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı"nın olması gerekenden 28.990.984.910,09 TL fazla, 251 "Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" ile 252 "Binalar Hesabı"nın ise olması gerekenden toplamda 28.990.984.910,09 TL düşük görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 2: Köprü ve Otoyollarda Meydana Gelen Kaçak Geçişlerin Tahakkukuna İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

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

5018 sayılı KMYK Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50 nci maddesinde;

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin "Varlıklara ilişkin ilkeler" başlıklı 9 uncu maddesinin (h) bendinde;

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

5018 sayılı KMYK Kanunu tahakkuk esaslı muhasebe sistemini getirmiştir. Tahakkuk esasına göre; işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın ortaya

çıktıklarında kaydedilmelidir. Gelirler hesabı nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini göstermelidir.

2015 yılı içerisinde 141.337.638 adet Otomatik Geçiş Sistemli (OGS) geçişten 352.072.341,00 TL, 271.135.716 adet Hızlı Geçiş Sistemli (HGS) geçişten 715.423.134,00 TL olmak üzere toplam 1.067.495.475,00 TL gelir elde edilmiştir.

2015 yılı içerisinde HGS ve OGS'den toplam 14.875.765 adet kaçak geçiş gerçekleşmiştir. Kaçak geçişler; plakası tespit edilebilen araçların geçişleri, plakası tespit edilemeyen araçların geçişleri ve yabancı plakalı araçların geçişlerinin toplamından meydana gelmektedir. Bu verilere ilişkin özet tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 3. 2015 YILI OGS OTOYOL VE KÖPRÜLER GEÇİŞ ÖZET BİLGİSİ		
	ADET	TUTAR (TL)
Geçiş Sayıları ve Elde Edilen Toplam Gelir	141.337.638	352.072.341,00
Kaçak Geçişler (İdari Para Cezası Dâhil)	3.986.057	277.087.810,00
Plakası Tespit Edilebilen Araç (Kaçak Geçiş)	2.669.464	176.262.968,00
Okunamayan Plakalı Araç (Kaçak Geçiş)	971.575	72.573.805,00
Yabancı Plakalı Araç Kaçak Geçişleri	345.018	28.251.037,00
Vergi Daireleri Tarafından Gelir Kaydedilmesi*		251.898.009,09
Gereken Kaçak Geçiş Tutarı		
KGM Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı		25.189.800,91
TOPLAM TAHSİLAT		352.072.341,00

Tablo 4. 2015 YILI HGS OTOYOL VE KÖPRÜLER GEÇİŞ ÖZET BİLGİSİ		
	ADET	TUTAR (TL)
Geçiş Sayıları ve Elde Edilen Toplam Gelir	271.135.716	715.423.134,00
Kaçak Geçişler (İdari Para Cezası Dahil)	10.889.708	632.040.541,00
Plakası Tespit Edilebilen Araç (Kaçak Geçiş)	8.539.221	519.635.671,50
Okunamayan Plakalı Araç (Kaçak Geçiş)	1.726.436	70.289.790,00
Yabancı Plakalı Araç Kaçak Geçişleri	624.051	42.115.089,50

Vergi Daireleri Tarafından Gelir Kaydedilmesi*		574.582.310,00
Gereken Kaçak Geçiş Tutarı		
KGM Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı		57.458.231,00
TOPLAM TAHSİLAT		715.423.134,00

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanununun 30 uncu maddesi gereğince kaçak geçişlerle ilgili idari para cezalarının takibi ve tahsili vergi dairelerince yapılmaktadır.

2015 yılında, köprü ve otoyollarda gerçekleşen toplam 82.648.031,91 TL kaçak geçiş bedeline ilişkin gelir tahakkuk kaydı yapılmamış ve mali tablolarda yer verilmemiştir.

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

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

Kamu idaresi cevabında; "Köprü ve otoyol gelirleri, nakit hesap ve kredili hesap olarak tarih itibari ile PTT ve bankalarca yatırılması gereken tutarların dört kalemden görüntülenebileceği Banka Mutabakat Raporları, OGS ve HGS sistemlerinden alınabilmektedir.

5018 Sayılı KMYK Kanunu'nun 50. Maddesinde belirtilen ' Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün Mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayandırılması şarttır ifadesi ve Genel Muhasebe Yönetmeliğinin 9-h bendinde belirtilen 'gelecek dönemlere ait olarak önceden ödenen giderler ile cari dönemde

tahakkuk eden ancak, gelecek dönemlerde tahsil edilecek olan gelirler muhasebeleştirilir ve bilançoda gösterilir. Varlıklar arasında yer alan alacaklara ilişkin olarak tahakkuk eden ancak, tahsil zamanı gelmeyen faiz alacakları ilgili hesaplarda gösterilir.' Maddeleri gereği tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin Otoyol Ücret Toplama Sistemlerinde kurulması için yıllık 412 milyon geçişin tahakkuk esaslı muhasebeleştirilmesinin yapılması gerekmektedir. Bilindiği üzere nakit hesaba bağlı geçişler 7 gün içinde, kredili hesaba bağlı geçişler 21 gün içinde İdaremiz hesaplarına aktarılmaktadır. Ancak uygulamada tahakkuk işlemlerinin her geçiş için yapılmasının imkânsızlığı nedeniyle gün sonunda tüm geçişler için otomatik yapılması gerekmektedir. Bu durumda ise tahakkuk yapılan geçişler gerek sistem tarafından geçişte oluşan tereddütlerin operatörler aracılığı ile incelenmesi sonrasında yapılan düzeltme işlemleri, gerekse kullanıcı uyarıları sonrasında yapılan düzeltme işlemleri nedeniyle tahsilatın yapılacağı güne kadar her gün tahakkuka bağlanmış günlük toplam geçiş ve gelir kayıtlarında düzeltme yapılma ihtiyacı doğmaktadır. Bu düzeltme işleri tahsilatın yapıldığı günden sonra bile devam etmektedir. Günlük yaklaşık 1,13 milyon geçişin tahakkuk esaslı muhasebeleştirilmesi sırasında, geçişlerde yapılan bu düzeltmeler Ücret Toplama Sistemlerinin doğal yapısı gereğidir. Geçişin yapıldığı günden sonra her gün düzeltme yapılması nedeniyle toplam tahakkuk tutarlarının da buna bağlı olarak her gün değişmesi sonucu 5018 sayılı Kanun 50. Maddesinin ve Genel Muhasebe Yönetmeliğinin 9-h Bendinin Ücret Toplama Sistemlerinde tahakkuk esaslı muhasebe uygulanması sırasında tahsilat zamanı ile örtüşmeyen tutarlar sürekli olacağı için bunun yapılma imkanı teknik olarak mümkün görülmemektedir. Kanun ve yönetmelik maddeleri ancak her geçiş için ayrı tahakkuk fişleri düzenlenerek uygulanabilir ve düzeltilen geçişler için eski tahakkuk fişleri iptal edilerek yenilerinin düzenlenmesi ile mümkün olabilir. Ancak bu durumda da günlük yaklaşık 1,13 milyon geçiş için tahakkuk fişlerinin düzenlenmesi, düzeltme için ise yaklaşık 55 bin tahakkuk fişinin düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun için çok sayıda muhasebe memuruna ihtiyacı bulunmaktadır. Genel Müdürlüğümüzün muhasebe biriminin bu organizasyonu sağlamasının imkânsızlığı nedeniyle bu uygulamanın yapılması mümkün olamamaktadır.

Vergi daireleri, PTT şubeleri ve bankalarca tahsilatı yapılan kaçak geçiş ücretleri, tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonunda KGM hesaplarına aktarılması ve tahsilat bilgilerinin KGM'ye bildirilmesi için çalışmalar devam etmektedir. 2015 yılında, 6639 sayılı Torba Kanununun 33. Maddesi ile 25.6.2010 tarihli ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 30. Maddesinin 1. ve 5. fıkralarında

yer alan "o güzergâhın en uzun mesafesine" ibaresi "geçiş ücreti ödemededen giriş çıkış yaptığı mesafeye" olarak değiştirilmiştir.

Bu nedenle Ücretli Otoyol ve Boğaz Köprülerinden ihlalli geçiş yapan araçlara düzenlenen tebligatların, henüz ödenmemiş olanların ceza tutarlarının yeni kanun maddesine göre OGS ve HGS' de düzenleme çalışmaları devam etmekte olup daha önce Maliye Bakanlığı sistemlerindeki tebligatların da yeni kanun maddesine göre düzenlenmesi gerekmektedir. Tahsilatı yapılan ve yapılacak bu kaçak geçiş ücretlerinin Ana Kontrol Merkezlerinde görülerek sisteme işlenebilmesi için gerekli programlama çalışmaları Gelir İdaresi Başkanlığı, Aselsan Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş. ve PTT A.Ş. tarafından yürütülmektedir. Çalışma tamamlandığında köprü ve otoyolların kaçak geçişlerine ait Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen tahsilatlar da sisteme işlenecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak 5018 sayılı KMYKK ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri gereğince, gelirlerin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın tahakkuk kaydı yapılarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Ayrıca, tebligat yapılmadan tahsil edilen kaçak geçiş bedelleri ile tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil edilen bedeller, ilgili hesaplara gelir kaydedilerek tahakkuk hesapları kapatılır. Ancak, tebligat yapılan mükelleflerden kaçak geçiş bedelini tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödemeyenlerin takip ve tahsil işlemini 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun gereği vergi daireleri yapmaktadır. Vergi daireleri, 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 30 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası gereği tahsil edilen geçiş ücretlerini, tahsilâtın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar KGM hesaplarına aktarmak zorundadır.

KGM tarafından gönderilen cevapta, işlem sayısının fazlalığı sebebiyle ve geçiş işlemlerine ilişkin yapılan düzeltmelerin tahakkuk kayıtlarının güncellenmesi sonucunu doğuracağından tahakkuk kayıtlarının yapılmasında zorluk yaşanacağı belirtilmektedir. Ancak kanunun amir hükmü olması yanında sürekli işleyen bir sistemin oluşturduğu karışık yapı da göz önüne alındığında KGM'nin tahsil etmesi gereken gelirlerinin takibi açısından tahakkuk kayıtlarının yapılmasının fiili bir zorunluluk oluşturduğu düşünülmektedir.

KGM gönderdiği cevabında genel olarak bu işlemlerde tahakkuk kayıtlarının

yapılmasının zorluğundan bahsetmesine karşın sonrasında kaçak geçişlere ilişkin ceza tutarlarının Kanun değişikliği sonrasında yeniden hesaplanacağı ve Gelir İdaresi Başkanlığı, Aselsan Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş. ve PTT A.Ş. ile yapılan çalışmalar sonucunda kaçak geçişlere ilişkin gelirlerin takibine olanak sağlayacak ortak bir sistem kurulmasını sağlayacağını belirtmektedir.

Sistemin kurularak öncelikle, kaçak geçiş gerçekleştiğinde kaçak geçiş bedellerinin ilgili tahakkuk hesaplarında muhasebeleştirilmesi, sonrasında ise, vergi dairelerine intikal eden ve vergi daireleri tarafından tahsilatı gerçekleştirilen ve KGM'ye aktarılan tutarların ilgili gelir hesaplarına aktararak tahakkuk kayıtlarının kapatılması gerekmektedir.

Bu nedenle, vergi daireleri ile KGM tarafından yapılması gereken muhasebe işlemleri farklı olup, her kaçak geçişte KGM tarafından ilgili tahakkuk hesapları çalıştırılmalıdır.

Köprü ve otoyollarda, kaçak geçişler sonucu tahakkuk eden geçiş bedellerinin 12 'Faaliyet Alacakları' hesap grubu içinde bulunan ilgili hesaplarda izlenmemesi nedeniyle 120"Faaliyet Alacakları" hesabı ile 600 "Gelirler" hesabı, olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

BULGU 3: Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Yürütülen İşlerde Verilen Geçiş Garantilerinin Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

Kamu özel işbirliği modeline göre yürütülen projelerde verilen geçiş garantilerinin, 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (Md. 304, 305, 306) ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (Md. 481, 482, 483, 484) ile Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri'ne ilişkin 45 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Md. 8) gereğince nazım hesaplarda izlenmesi ve mali tablolarda raporlanması gerekmektedir.

Söz konusu projeler gereği verilen talep garantisi toplam tutarları, işlem günündeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi yapılarak bulunacak Türk Lirası üzerinden, 930 "Verilen Garantiler Hesabı" ile 931 "Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı" kullanılarak muhasebeleştirilmelidir.

Bunun yanında verilen garantiler hesabı borç bakiyesinin, ay sonlarında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucunda oluşan kur farkları da aynı hesaplarda izlenmelidir.

Kamu özel işbirliği sözleşmelerine ilişkin envanter işlemlerinin de Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin geçici 1 inci Maddesine göre 15.09.2015 tarihine kadar yapılması ve envanter sonucuna göre bu tarihe kadar muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

KGM'nin Kamu Özel İşbirliği modeline göre yürütülen 2 adet projesi mevcut olup, bu projeler kapsamında verilen talep garantilerine ilişkin herhangi bir kayıt yapılmamış, dolayısı ile verilen talep garantisi tutarları mali tablolara yansımamıştır.

KGM'den alınan verilere göre 31.12.2015 yılı sonu itibari ile kamu özel işbirliği modeline göre yürütülen projeler, bunların işletme süresi ve toplam talep garantisi tutarları aşağıdaki gibidir.

Tablo 5. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ İLE YÜRÜTÜLEN PROJELER		
Proje Adı	Toplam İşletme Süresi *	Verilen Toplam Talep Garantisi Tutarı (TL) *
Gebze Orhangazi İzmir (İzmit Körfez Geçişi Ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu Projesi	15 Yıl 4 Ay	40.099.924.500,00
Kuzey Marmara (3. Boğaz Köprüsü Dahil) Otoyolu Projesi	7 Yıl 8 Ay 22 Gün	16.700.951.095,89
TOPLAM:		56.800.875.595,89

- İşletme süresi yüklenicinin projeyi sözleşmede öngörülen sürede tamamlayacağı ve süre uzatımı olmayacağı varsayımı ile hesap edilmiştir.
- Verilen toplam talep garantisi tutarı KGM'den alınan veriler üzerinden 31.12.2015 tarihli dolar kuru ile hesap edilmiştir.
- Hesaplamalar gün üzerinden yapılmış olup; 1 yıl 365 gün, 1 ay ise 30 gün olarak kabul edilmiştir
-

Bu durum, 930 “Verilen Garantiler Hesabı” ile 931 “Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı”nın mali tablo eklerinde yer almaması sebebiyle mali tablolarda kurum taahhütlerinde 56.800.875.595,89 TL tutarında eksikliğe neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Kamu özel işbirliği modeline göre yürütülen projelere ilişkin olarak 930 "Verilen Garantiler" hesabı ile 931 "Verilen Garantiler Karşılığı" hesabına ilişkin muhasebe kayıtları 04.02.2016 tarih ve 2122-2124 yevmiye numaraları ve 05.05.2016 tarih ve 9983-9985 yevmiye numaraları ile oluşturulmuştur.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta bulgu konusu hususu kabul ederek, kamu özel işbirliği modeline göre yürütülen projelere ilişkin olarak 930 "Verilen Garantiler" hesabı ile 931 "Verilen Garantiler Karşılığı" hesabına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapıldığını belirtmektedir. Lakin söz konusu kayıtlar 2016 yılı içerisinde yapılmış olup bu durum 930 “Verilen Garantiler Hesabı” ile 931 “Verilen Garantiler Karşılığı Hesabı”nın 2015 yılı bilançosunda yer almaması sebebiyle mali tablolarda kurum taahhütlerinde 56.800.875.595,89 TL tutarında eksikliğe neden olmaktadır.

BULGU 4: 4749 Sayılı Kanun Hükümleri Çerçevesinde Hazine Müsteşarlığı Tarafından Tahsisli Olarak Kullanılan Tutarların 403 “Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı”nda İzlenmesi

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 311 inci maddesi uyarınca 403 numaralı “Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı”, kurumların diğer kamu idarelerine olan ve vadesi bir yılı aşan mali borçlarının izlenmesi için kullanılmaktadır. İkras anlaşmalarıyla devredilen, vadesi bir yılı aşan dış proje kredilerinden genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idareleri adına özel hesaplara yapılan aktarmalar bu hesapta muhasebeleştirilir. Kurumun 403 numaralı “Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı”nın alacak bakiyesi 31.12.2015 tarihi itibarıyla 433.593.058,45 TL'dir. Lakin kurumun "kamu idarelerine mali borç" olarak ilgili hesapta muhasebeleştiği tutarın ikrazen değil tahsisli kredi olarak kullanıldığı, bu nedenle kurumun Hazine Müsteşarlığına bu kapsamda bir borcu bulunmadığı için 403 numaralı hesaptaki kayıt gerçek durumu yansıtmamaktadır.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesinde 25.06.2010 tarihli ve 6001 sayılı Kanunun 44 üncü maddesiyle, yapılan değişiklikle, Hazine Müsteşarlığı tarafından herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan dış finansman imkânları, ekonominin çeşitli sektörlerinde gelişmeyi sağlamak ve/veya finansman ihtiyacını karşılamak üzere tahsisli olarak KGM'ye kullanılabilir.

Söz konusu düzenleme kapsamında Hazine Müsteşarlığı'nca KGM'ye “*dış borcun tahsisi*” yoluyla kullanım yaptırılmıştır. Kullanımı yapılan finansman imkanları tahsisli kredi niteliğiyle kuruma devredildiğinden asıl borçlusu Hazine Müsteşarlığıdır. Bu durumda kullanıcı kuruluş borçlanmaya ilişkin bir muhasebe kaydı yapmaz, tahsisi yapılan finansman tutarını gelirler hesabında muhasebeleştirir. “*Dış borcun ikrazı yoluyla*” kullanımda ise, Hazine müsteşarlığı dış finansman kaynağından sağlanan finansman imkânlarını kullanıcı kuruluşa bir ikraz anlaşması yaparak aktarır. Bu anlaşma ile ödeme yükümlülüğü doğuran tutarların takip ve tahsiline ilişkin koşullar belirlenir, Müsteşarlık dış borç kaydı yaparken, kullanıcı kuruluş da ikraz anlaşmasıyla devredilen tutarlar kadar hazineye borçlanır.

Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı'nın KGM'ye gönderdiği 15.02.2016 tarihli yazıda da KGM'nin hazine alacağı kapsamında Hazine Müsteşarlığı'na herhangi bir yükümlülüğünün bulunmadığı bildirilmiştir. Söz konusu hesapta yer alan tutarlar tahsisli olarak kullandırılan kaynakların ikrazen kullanılan dış proje kredisi olarak değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır.

403 “Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı”na yıl içerisinde yapılan kayıtların incelenmesinden, söz konusu hesabın alacak bakiyesinin 433.593.058,45 TL olduğu görülmektedir. Hesap bakiyesinin 263.953.110,36 TL'lik tutarı 2015 yılı açılış kaydı ile önceki yıllardan gelen tutarlardan oluşmaktadır. Aslında mali borç olarak kaydedilmemesi dolayısı ile kur değerlemesi de yapılmaması gereken 263.953.110,36 TL'lik bu tutar için 2015 yılı içerisinde aylık dönemler halinde kur değerlemeleri yapılmıştır. Döviz kurunun düştüğü aylarda yapılan kur değerlemeleri ile toplam 21.898.563,94 TL tutarında gelir kaydı, döviz kurunun yükseldiği aylarda yapılan kur değerlemeleri ile ise toplam 191.538.512,03 TL tutarında gider kaydı gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu değerlendirme işlemleri sonucunda 403 “Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı”nın yılsonu bakiyesi 433.593.058,45 TL'ye ulaşmıştır.

Söz konusu durum yılsonu mali tablolarında, tahsisen kullanılan kaynakların ikrazen kullanılmış gibi değerlendirilmesi sonucunda 403 “Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı”nın 433.593.058,45 TL fazla; kamu idarelerine mali borç olarak kaydedilen tutarların yapılmaması gereken kur değerlemelerinin yapılması sebebiyle ise 600 “Gelirler Hesabı”nın 21.898.563,94 TL, 630 “Giderler Hesabı”nın ise 191.538.512,03 TL fazla görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “403 "Kamu İdarelerine Mali Borçlar" hesabında bulunan tutar Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 26.01.2016 tarih ve 740 sayılı yazısı ve Hazine Müsteşarlığı'nın 18.02.2016 tarih ve E.5188 sayılı yazısı gereği 04.02.2016 tarih 2184 ve 2185 numaralı yevmiyeler ile hesaplardan çıkarılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta bulgu konusu hususu kabul ederek, 403"Kamu İdarelerine Mali Borçlar" hesabına ilişkin hatanın düzeltildiğini belirtmektedir. Lakin söz konusu kayıtlar 2016 yılı içerisinde yapılmış olup bu durum, yılsonu mali tablolarında, 403 “Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı”nın 433.593.058,45 TL fazla; 600 “Gelirler Hesabı”nın 21.898.563,94 TL, 630 “Giderler Hesabı”nın ise 191.538.512,03 TL fazla görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 5: KGM’ye Ait Taşınmazların Tümünün Kayıt Altına Alınmaması

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

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

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

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

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

(3) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, idaresinde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından

yapılır.

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

denilmektedir.

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

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

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

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

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

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

"Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğüne ait tescilli taşınmazların kaydına yönelik olarak Taşınmaz Bilgi Sistemi yazılımı yapılmış olup, bu yazılımla kamulaştırma yoluyla elde edilen taşınmazlara ait bilgi ve belgelerin sayısal ortamda yer alması hedeflenmiştir.

Yazılımda 7831 adet taşınmaz mevcut olup 5015 adedi Tapu Kadastro Müdürlüğü'nün Tapu sorgulama menüsü ile sorgulanarak KGM adına kayıtlı olduğu tespit edilmiş ve yönetmelik çerçevesinde kaydı yapılmıştır.

5018 sayılı Kanun gereği Hazineye devrolan ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun gereği tekrar İdaremize tashihen devredilen taşınmazlar ile idaremizce kamulaştırma yoluyla elde edinilen taşınmazların envanterine yönelik geçmiş yıllara ait mevcut bir çalışma olmaması ve taşınmazların çok sayıda olması nedeniyle; edinme tarih ve bedellerinin tespitinin ihaleli olarak yaptırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca; Hazineye devrolan taşınmazlar Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemindeki kayıtlara göre tashihen devir yoluyla 2011 yılında elde edilmiş olarak görülmekte, dolayısıyla kamulaştırma yoluyla edinme tarihlerini yansıtmamaktadır. Bu durum, taşınmazların söz konusu bilgilerinin tespitine yönelik arşiv çalışması yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda; tüm Bölgelerimizde taşınmazların tespiti ve Taşınmaz Bilgi Sistemine veri girişlerinin yapılarak kaydedilmesine yönelik işlerin ihaleli olarak gerçekleştirilmesi amaçlanmış, bu kapsamda 4. Bölge Müdürlüğümüz için ihale gerçekleştirmiş olup çalışmalar devam etmektedir." denilmektedir.

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

KGM'ce bu işlemlerin yapılmasına yönelik olarak çalışmalar başlatılmakla birlikte çalışmalar henüz tamamlanmadığından kuruma ait taşınmazların tamamının tespitinin mümkün olmaması nedeniyle kurum mali tablolarında "Maddi Duran Varlık Hesapları" olması gerekenden daha düşük değerde görünmektedir.

BULGU 6: İmalat Bünyesine Giren Bitüm Bedellerinin 258 “Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı”nda Muhasebeleştirilmemesi

Bitüm, KGM'nin yol yapım maliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu açıdan, bu maliyetin yatırımlar kalemi içerisinde izlenmesi mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından büyük önem arz etmektedir.

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

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

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

Tablo 6. İMALAT BÜNYESÜNE GİRİP YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABINDA İZLENMEYEN BİTÜM BEDELLERİ

BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	TOPLAM (TL)
01.Bölge Müdürlüğü- İstanbul	12.311.850,41
03.Bölge Müdürlüğü- Konya	6.589.967,49
04.Bölge Müdürlüğü- Ankara	547.509,13
05.Bölge Müdürlüğü- Mersin	6.970.688,46
07.Bölge Müdürlüğü- Samsun	8.616.462,35
08.Bölge Müdürlüğü - Elazığ	8.718.910,90

09.Bölge Müdürlüğü- Diyarbakır	6.960.122,73
10.Bölge Müdürlüğü Trabzon	6.013.112,26
11.Bölge Müdürlüğü - Van	9.887.689,46
12.Bölge Müdürlüğü- Erzurum	3.653.093,61
13.Bölge Müdürlüğü- Antalya	4.810.733,80
14.Bölge Müdürlüğü- Bursa	8.386.334,59
15.Bölge Müdürlüğü-Kastamonu	7.571.998,45
16.Bölge Müdürlüğü- Sivas	6.319.271,76
18.Bölge Müdürlüğü- Kars	2.228.343,59
Genel Toplam	99.586.088,99

KGM'nin 2015 yılında üretime giren bitüm bedeli 99.586.088,99 TL'dir. Bu tutar mali tablolara cari gider olarak yansıtılmıştır. Bu durum 630 "Giderler" hesabının olması gerekenden bu tutar kadar yüksek, 258 "Yapılmakta Olan Yatımlar" hesabının ise olması gerekenden bu tutar kadar düşük olarak mali tablolara yansımaya sebep olmaktadır.

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

Sonuç olarak Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yol yapım maliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturan imalat bünyesine giren bitüm bedellerinin gider hesaplarında değil, varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. 2015 yılında üretime giren ve mali tablolara cari gider olarak yansıyan bitüm bedeli tutarı 99.586.088,99 TL olup bu durum 630 "Giderler" hesabının olması gerekenden bu tutar kadar yüksek, 258 "Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabının ise olması gerekenden bu tutar kadar düşük olarak mali tablolara yansımaya neden olmaktadır.

BULGU 7: Duran Varlıklar İçin Amortisman Kayıtlarının Gerçekleştirilmemesi

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No:47) Amortisman ve Tükenme Payları¹ adlı tebliğinin ‘Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları’ başlıklı 6 ıncı maddesinde;

“Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için “1” rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: 1/0,20 = 5 yıl; 1/0,025 = 40 yıl);

Ancak, maliyet bedeli, 18/1/2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 YTL’yi, taşınmazlar için 34.000 YTL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarıyla 256-Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenen varlıklar için, amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilecektir.”

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

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

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

“Amortisman tabi her bir varlık Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defterine kaydedilir.

Tutarları bu Tebliğde belirtilen limitleri aşmayan duran varlıklar ile 256-Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı, 260-Haklar Hesabı, 263-Araştırma ve Geliştirme Giderleri Hesabı, 264-Özel Maliyetler Hesabı, 267-Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı, 271-Arama

¹ Bu Tebliğin adı“Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)” iken 6/12/2014 tarihli ve 29197 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ”ile metne işlendiği biçimde değiştirilmiştir.

Giderleri Hesabı ile 277-Diğer Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar Hesabında kayıtlı duran varlıklar bu deftere kaydedilmeyecektir.”

denilmektedir.

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

Duran varlıklara ilişkin muhasebe kayıtları oluşturulurken say2000i sistemi üzerinde – edinilen varlığın maliyet bedeline bakılmaksızın- ‘limit altı’ seçeneği işaretlenmektedir. Çünkü ‘limit üstü’ olarak veri girişi yapıldığında ‘Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defteri’ sayfası açılmakta, ancak bu ekrana veri girişi yapılabilmesi için duran varlıklara ait sicil numarası verilmiş olması gerekmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında; “2012 yılından itibaren duran varlıklara ait sicil numaraları belirlenerek muhasebe birimlerince bu sicil numaraları ile kayıt yapılması işlemlerine başlanmıştır. Bölge Müdürlükleri de, amortisman kayıtlarına sicil numarası verilerek kayıt altına alınması ve limit altı ile limit üstü tutarların gerçeğe uygun olarak yapılması için 18.03.2016 tarih ve 111524 sayılı yazımız ile bilgilendirilmiştir. ‘Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defteri’ ne kayıt yapılabilmesi için limit altı ve limit üstü tutarların kayıtlarının gerçeğe uygun olarak yapılmasına devam edilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilmiş olan cevapta, bulguda yer alan hususlar doğrultusunda işlem yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte, duran varlıkların tamamına ait sicil numaraları henüz verilmediğinden amortisman kayıtları da sağlıklı bir şekilde

gerçekleştirilmemektedir.

BULGU 8: Kamulaştırma İle İlgili Temyiz Davaları Sonucu Düşen Kamulaştırma Bedelleri İçin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması, Düşen Bedellerin Kamulaştırılan Arazilerin Değerleri İle İlişkilendirilmeksizin Gelir Kaydedilmesi

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

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

Temyiz edilmekle mahkemelerce daha düşük bedel takdir edildiği durumlarda, fark tutarların muhasebe birimlerince tahakkuk kaydı yapılmadığından bu alacakları takip etme olanağı bulunmamaktadır. Ayrıca kamulaştırılan gayrimenkuller için bedel düştüğünde, daha önce ilgili duran varlık hesabına borç kaydı yapılan tutarlar için fark tutar kadar alacak kaydı yapılarak ilgili gayrimenkulün gerçek kamulaştırma bedeline ulaştırılmalıdır. Yukarıda açıklandığı üzere bu kayıtların yapılmaması sonucu mali tablolarda; 600 “Gelirler” ve 250 “Arazi ve Araziler” hesapları olması gerekenden 2.162.162,17 TL daha yüksek olarak yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Kamulaştırma ile ilgili temyiz davalarından kaynaklanan

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

Sonuç olarak Kamulaştırılan gayrimenkuller için ödenen bedellerin temyiz edilmekle mahkemelerce düşürüldüğü durumlarda, düşen tutarın ilgili gayrimenkulün bedelinden indirilmemesi sonucunda mali tablolarda 600 “Gelirler” ve 250 “Arsa ve Araziler” hesapları olması gerekenden 2.162.162,17 TL daha yüksek olarak yer almaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karayolları Genel Müdürlüğünün 2015 yılına ilişkin olarak ‘Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı’ başlığı altında açıklanan, yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilemeyen “Taşınmazlar” hesap alanına görüş bildirilememektedir. Bununla birlikte denetlenen alanlardan, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı “Maddi Duran Varlıklar”, “Gelirler”, “Faaliyet Alacakları”, “Uzun Vadeli İç Mali Borçlar” ve “Nazım Hesaplar” hesap alanları hariç diğer hesap alanlarına ilişkin olarak yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tabloların tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bütçe Ödeneklerinin Tahsis Edildikleri İşler Dışında Kullanılması

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

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

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

Yılı yatırım programında yer alan projelerle ve bu projeler için belirlenen ödeneklerin kullanımlarına ilişkin usuller ise 2015 Bütçe Kanunu ve 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

2015 Yılı Bütçe Kanununun 9. Maddesinin 1 inci fıkrasında yer alan;

“(1) 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz. 2015 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2015 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10' undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebilir.”

hükmü ile yatırım programına ek, yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında

herhangi bir projeye harcama yapılmaması genel bir kural olarak ortaya konulmuştur.

Aynı maddenin 4 üncü fıkrasındaki,

“2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yıl içinde yapılması zorunlu değişiklikler için 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usullere uyulur.”

hükmü ise istisnai durumlarda gerçekleştirilecek zorunlu yatırım cetveli değişikliklerinde uyulacak usulleri düzenlemektedir.

26.09.2014 tarihli ve 29148 sayılı mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan, 2014/6841 sayılı 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, yatırım programında yapılacak proje ekleme ve çıkartılmalarına, toplu ve toplulaştırılmış projelerin proje detayının hazırlanmasına ve Yılı Yatırım Programında yer alan toplu ve toplulaştırılmış projelerin detay programlarındaki değişiklikler ve bu itibarla ihtiyaç duyulacak ana proje grubu revizyonları ile toplu ve toplulaştırılmış proje tanımı dışında kalan diğer projelerin proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişikliklere ilişkin usulleri belirlemektedir.

Kararın genel ilkeleri düzenleyen 4 üncü maddesinde;

“2015 Yılı Yatırım Programında yer almayan herhangi bir proje için harcama yapılamaz.”

Toplu projeler ve toplulaştırılmış projeler başlıklı 5 inci maddesinde;

“a)Toplu projeler

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

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

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

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

Proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişiklikleri düzenleyen 7 nci maddesinin e bendinde ise;

“e) Ödenek değişiklikleri;

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

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

Düzenlemeleri yer almaktadır.

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

“Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz”,

“İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar” başlıklı 62 nci maddesinde ise;

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

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

denilmektedir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde 2015 yılı yatırım ödeneklerinin incelenmesi sonucunda;

1.1-Yatırım Programında Yer Almayan Projeler İçin Harcama Yapılmıştır.

Yatırım harcamaları ile yatırım programı ve bütçe ilişkisinin sağlıklı kurulabilmesinin ana dayanaklarından biri, yatırım programının sene başında ilgili kurumun hedefleri doğrultusunda ve iş yapabilme kapasite sınırlarında hazırlanması ve sene boyunca istisnai durumlar haricinde bu programın dışına çıkılmamasıdır. Yatırım programında yer almayan projelere harcama yapılmasını önleyici düzenlemeler yukarıda belirtilmiştir.

Bütçe Kanununda yatırım programında yer almayan bir projeye harcama yapılamayacağına dair düzenleme olmasına rağmen Karayolları Bölge Müdürlüklerince aşağıda ayrıntısı gösterildiği üzere, yatırım programında yer almayan 276 yapım işi için toplam 526.226.787,00 TL harcama yapılmıştır.

Tablo 7. YATIRIM PROGRAMINDA YER ALMAYAN PROJELER

İLGİLİ BİRİM	YAPILAN İŞ SAYISI	YAPILAN HARCAMA (TL.)	TOPLAM
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	2		34.365.993,00
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	51		62.031.082,00
3. Bölge Müdürlüğü - Konya	0		0,00
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	2		3.217.613,00

5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	7	30.290.000,00
6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	31	37.282.438,00
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	7	20.367.263,00
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	39	47.740.000,00
9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	73	60.038.597,00
10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	0	0,00
11. Bölge Müdürlüğü - Van	18	47.131.399,00
12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	6	35.813.874,00
13. Bölge Müdürlüğü -Antalya	7	71.451.611,00
14. Bölge Müdürlüğü- Bursa	2	7.517.816,00
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	14	6.388.459,00
16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	13	49.174.651,00
18. Bölge Müdürlüğü - Kars	4	13.415.991,00
TOPLAM	276	526.226.787,00

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün (KGM) 2015 yılı sene başı ödeneğinin 7.246.304.000 TL olduğu göz önüne alındığında yatırım programında yer almayan projelere harcanan rakam sene başı ödeneğinin yaklaşık % 7,30 unu oluşturmaktadır. Bu büyüklükteki proje stokunun 2015 Yılı Yatırım Programı ile bağlantısının kurulamamış olması Yatırım Programını işlevsiz hale getirmektedir.

Yılı yatırım programında yer almayan projeler için ödenek tahsisi ve harcama yapılmasının zorunlu olduğu hallerde, ilgili projenin 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilen usuller dâhilinde yatırım programına alınması ile mümkün olacaktır.

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

Yılı yatırım programında yer alan ve dolayısı ile bütçe ile ödenek tahsis edilen işlere ait ödeneklerin tahsis, tenkis ve aktarma usullü 2015 Bütçe Kanunu ve 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilmiştir. Yılı yatırım programında yer almayan projeler için harcama yapılamayacağı gibi, bütçe ile

tahsis edilen veya usulüne uygun olarak artırılan ödenek üstünde de harcama yapılamaz.

Projeler arasında ödenek aktarımları ise; 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın 7 nci maddesinin (e) bendinde belirtildiği üzere Kalkınma Bakanlığı'na bilgi vermek kaydı ile ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakan onayı ile karara bağlanır.

2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı' nın proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişiklikleri düzenleyen 7 nci maddesinde yer alan,

“e) Ödenek değişiklikleri;

1) Sektörlerarası ödenek aktarmaları ile GAP, DAP ve KOP kodlu projelerden diğer projelere yapılacak aktarmalar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın; GAP, DAP ve KOP kodlu projeler arasındaki aktarmalar da dahil olmak üzere diğer her türlü aktarma Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bilgi vermek kaydıyla ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın, üniversitelerde rektörün, diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla karara bağlanır.”

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

Bununla birlikte, yılı yatırım programında yer alan ve Genel Müdürlük tarafından ihalesi yapılan işlerde ödenek işlemleri 2015 Bütçe Kanunu ve Bakanlar Kurulu Kararı'na uygun olarak yapıldığı halde; Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından ihalesi yapılan işlerde, ödeneklerin Bölge Müdürlüklerine aktarılmasından sonra Bütçe Kanunu ve Bakanlar Kurulu Kararı'nda öngörülen bütün yetkiler yazılı bir yetki devri olmadığı halde Bölge Müdürlüklerince kullanılmaktadır.

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

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

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

Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Yukarıda belirtilen ana ilkeye aykırı şekilde, ödeneklerin tahsis edildikleri amaç doğrultusunda harcanmaması hem bütçe ilkelerine, hem de analitik bütçenin kurumsal kodlama ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bununla beraber ödenekler, 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın 4 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında belirtildiği üzere yatırımla ilgili olmayan amaçlar için kullanılamaz. Yatırım ödenekleri ile cari harcamaların karşılanması bu hükme aykırı olmakla beraber, cari nitelikteki harcamaların mali tablolara yatırım harcaması olarak yansıtılması yönü ile de mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini azaltıcı etkileri vardır.

Dolayısıyla aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından 2015 Yatırım Programında 2015E040250 proje no ile yer alan "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" ödeneğinden 193.231.953,00 TL'lik tutarın; hizmet alımı, danışmanlık, araç kiralama, peyzaj vb. cari nitelikli harcamalarda kullanılmasının, mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini azaltıcı etkileri olması yanı sıra 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında belirtildiği üzere 'yatırımla ilgili olmayan amaçlarla kullanılamaz' ilkesine de aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 8. YATIRIM NİTELİĞİ TAŞIMAYAN İŞLER İÇİN KULLANILAN YATIRIM ÖDENEKLERİ

BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	HARCAMA TUTARI (TL)
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	1.821.831,00
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	26.794.344,00
3. Bölge Müdürlüğü - Konya	1.691.400,00
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	550.887,00
5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	821.000,00
6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	1.752.403,00
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	2.926.664,00
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	2.972.309,00
9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	33.706.298,00
10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	75.588.000,00
11. Bölge Müdürlüğü - Van	35.975.066,00
12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	4.539.871,00
13. Bölge Müdürlüğü -Antalya	80.184,00
14. Bölge Müdürlüğü- Bursa	0,00
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	1.817.179,00
16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	1.079.020,00
18. Bölge Müdürlüğü - Kars	1.115.497,00
TOPLAM:	193.231.953,00

1.4- Ödeneği Toplu Verilen ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ Ödeneğinin Global Detayı Yoktur.

2015 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı’nda Toplu Proje; “karakteristiği makine-teçhizat, bilgisayar yazılım ve donanımı, idame-yenileme, bakım-onarım, büyük onarım, tamamlama, taşıt alımı, etüt-proje ile yayın alım ve basımı olan veya bunların bileşiminden oluşması uygun görülen projeyi” olarak tanımlanmıştır.

Aynı kararda toplu projelerin detay programlarının belirlenmesinin ve yıl içi

revizyonlarının, kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın onayı ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Toplu proje tanımında bu projeden yapılabilecek harcama türleri belirtilmekle birlikte, Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından ihalesi yapılan ve 2015 yılı Yatırım Programında yer alan projeler için yıl içerisinde zaruri ödenek ihtiyaçları 2015 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'na göre ödenek aktarımı yapılarak karşılanmak yerine her hangi bir ödenek aktarımı yapılmaksızın "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" proje ödeneğinden karşılanmaktadır.

2015 sene sonu itibariyle 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' projesine toplam 9.118.410.491,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar sene başı toplam ödenek tutarının % 126,8' ine karşılık gelmektedir.

Söz konusu projenin, detay programı hazırlanmamış ve bu ödenek 2015 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olarak, yatırım programında yer alan projeler için kullanılmıştır.

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

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

Yatırım programında yer alan projeler için öngörülen ödenekler yıl içerisinde birçok kez değiştirilmekte, sene başında ödenek tahsis edilen işlerin ödenekleri yıl içinde iz ödenek haline getirilebilmekte veya 2015E040250 proje no'lu "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesine aktarılabilmektedir. Yıl içerisinde yapılan bu ödenek değişiklikleri, sözleşme uygulamalarını etkilemekte, işin süresini değiştirerek iş programını anlamsızlaştırmaktadır. Bu aktarımların diğer bir sonucu ise iş programlarına göre hesaplanan ve ödemesi yapılan fiyat farkı tutarlarının iş programları ile bağlantılarını koparmasıdır.

Yatırım programında yer alan ödeneklerin, ödeneği toplu olarak verilen 2015E040250 proje nolu "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesine

aktarılması 1.4' te belirtildiği üzere 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' projesinin detay projelerinin olmaması dolayısıyla, Bölge Müdürlüklerine program dışı iş yapma imkanı sunmaktadır.

1.6- Ödeneği Bulunmayan İşler İçin İhaleye Çıkılmıştır.

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

Bir yatırım projesine ödenek tahsisi, ödeneğin yılı yatırım programına konulması ile sağlanır. Ayrıca yatırım programında yer almayıp, programa alınması zaruri olan projeler için ise; 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Karar'ın 6 ncı maddesinde yer alan;

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

(2) Yatırım Programından proje çıkarılmasıyla ilgili taleplerden maliyeti 100 milyon TL'ye kadar olanlar Kalkınma Bakanının onayıyla, 100 milyon TL'nin üzerinde olanlar ise Yüksek Planlama Kurulunca sonuçlandırılır.”

hükmünde belirtilen usul çerçevesinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

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

“Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz”,

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

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

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar ve mevzuat hükümleri gereği; ödeneği bulunmayan bir iş için ihaleye çıkılamaz. Bununla beraber Karayolları Bölge Müdürlüklerince Bulgu 1.1 ' deki tabloda görüldüğü üzere yatırım programında yer almayan ve ödeneği olmayan 276 adet iş için ihaleye çıkılmış ve bu işler için toplam 526.226.787,00 TL harcama yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Bulgu 1.1- Yatırım Programında Yer Almayan Projeler İçin Harcama Yapılmıştır.

6001 sayılı "Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un" 4 üncü maddesi ile Kurumumuza verilen görevlerin başında; ağıımızdaki yolların yapımı ile bu yolların emniyetle kullanımlarını sağlayacak şekilde sürekli bakım ve onarımlarının yapılarak işletilmesi gelmektedir. Bu kapsamda Karayolları Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Teşkilatı olarak yatırım programında yer alan projelerle ilgili çalışmalar program dâhilinde yürütülmektedir. Kanun ile kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında, yatırım programında ismen yer almayan ancak trafik, can ve mal güvenliğinin sağlanması için yapılması gerekli olan projelerde de çalışma yapılması zarureti oluşmaktadır. Yapılan bu çalışmalara ait kaynak, yatırım programımızda 2015E040250 proje no ile yer alan "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesinden temin edilmektedir.

Bulgu 1.2- Yatırım Programında Yer Alan ve Bütçe ile Ödenek Tahsis Edilen Projelere Ait Ödenekler Başka İşler İçin Kullanılmıştır.

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

Genel Müdürlüğümüz yatırım programında, toplam proje bedeli 145,86 Milyar TL olan 1.825 adet projede çalışılmakta olup, 2015 yılı sonuna kadar 91,26 Milyar TL harcama yapılmıştır. Bu projelerde yıllık hedeflere ulaşılması için işler, proje bazında takip edilmekte

ve hedef harcamalar belirlenerek gerekli ödenek akışı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Yapım, bakım ve onarım projelerinin belirli bölümleri, Kurumumuzun diğer uzman birimleri tarafından ihale edilmekte ve çalışmalar proje bütünlüğü içerisinde tamamlanmaktadır. Bir başka ifadeyle; projenin tümünü ilgilendiren oto korkuluk, alt ve üst geçitler ile yatay ve düşey işaretlemeler gibi diğer iş gruplarının, Kurumumuzun uzman birimleri tarafından ayrı ayrı ihale edilerek harcama yapıldığı düşünüldüğünde; kullanılan ödeneğin projenin kendi bütünlüğünü sağlamak üzere olduğu görülecektir.

Bulgu 1.3- Yol Yapım Dairesine Tahsis Edilen Yatırım Ödenekleri Yatırım Niteliği Taşımayan Harcamalar İçin Kullanılmıştır.

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

Bulgu 1.4- Ödeneği Toplu Verilen 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' Ödeneğinin Global Detayı Yoktur.

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

Bulgu 1.5- Yatırım Programı, Ödenek ve İş Programı Bağlantısı Kurulmamıştır.

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

görülmektedir.

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

Bulgu 1.6- Ödeneği Bulunmayan İşler İçin İhaleye Çıkmıştır.

Yatırım programında yer almayan toplam 276 adet proje için yıl sonuna kadar yapılan 526.23 Milyon TL harcama, 2015E040250 No.lu Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi projesinden, projeler arası ödenek aktarması yapılarak da karşılanmıştır.

Raporda da belirtildiği gibi Kurumumuzun 2015 yılı sene başı bütçesi 7.246 Milyon TL. olup, 2015 yılı sene sonu bütçesi 22.875 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre % 215,69 oranında artış göstermiştir. Bu da dinamik ve etkin bir proje yönetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. 2015 yılı içinde alınan ek ödeneklerle birlikte Kurumumuzun yatırım ödeneği ile cari ödenekler dâhil, yatırım amaçlı kullanılan bitüm akaryakıt ve yol bakım-onarım hizmetleri dâhil edildiğinde toplam bütçe içindeki yatırım payı % 92,5 oranına çıkmaktadır.

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

Sonuç olarak Kamu mali sistemimiz, bütçe ödeneklerinin sene başında sağlıklı planlanması ve yıl içerisinde bu planlamaya uygun şekilde yürütülmesine dayanmaktadır. Bu planlama yatırım projelerinin sözleşmelerinde belirtilen esaslar dâhilinde ekonomiye kazandırılmasında da kritik önem arz etmektedir. Kurumun yıl içinde kullanacağı yatırım ödenekleri tutarı, yılı yatırım programı esas alınarak belirlendiği için, yıl içinde verilen ilave ve ek ödeneklerin de yatırım programı ile bağlantısının kurulması gerekmektedir.

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

KGM'nin 2015 yılı sene başı yatırım ödeneği 7.246.000.000,00 TL olup 2015 yılı sene sonu ödeneği yıl içinde eklenenlerle birlikte 22.875.000.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre yaklaşık olarak % 215,69 oranında artış göstermiştir. Söz konusu durum KGM'nin sağlıklı bir yıllık program hazırlaması ve yıl içerisinde kaynaklarını etkin bir şekilde yatırım projeleri arasında dağıtmasına imkan vermemekte, kuruma esnek ancak mevzuata uygun olmayan bir proje yönetim anlayışını uygulama zorunluluğu getirmektedir. “Esnek ve dinamik bir çalışma programının uygulanması”, mevzuatta öngörülen hususlara riayet edilmemesi sonucunu doğurmamalı, yıllık çalışma planları ile yıllık yatırım programları arasındaki çelişkinin giderilmesi yöntemleri geliştirilmelidir.

2015 Yatırım Programında , 2015E040250 nolu “Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi” projesine ilişkin global detay hazırlama yetki ve sorumluluğu KGM'ye verilmiştir. KGM'ce söz konusu ödeneğin kullanılması konusunda kendisine verilen sorumluluklar yerine getirilmeli, diğer kurum ve kurullara verilen yetkilerin kullanım esaslarına uyulmalı ve inisiyatif alınarak kontrol edilebilir bir yapıyı hayata geçirmesi konularında adımlar atılmalıdır.

Söz konusu esnek yapının doğurduğu sonuçlar açısından bir çerçeveye oturtulması gereği muhakkaktır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için KGM'nin yanı sıra bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamasında söz sahibi olan diğer kurumların koordineli çalışması gerekmektedir.

Öneri:

KGM tarafından yürütülen bütün yatırım projelerinin yatırım programına alınması, yılı bütçesi ile verilen ödeneklerin bu çerçevede belirlenmesi ve bu hususun yıl içinde verilecek ilave ödeneklerde de göz önünde bulundurulması için, ilgili kurumların koordinasyon içinde çalışmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Vergi Resim ve Harç İstisnası Belgesi (VRHİB) Kapsamında Yapılan Vergi Resim ve Harç İstisnası Uygulamasının Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Yürütülmemesi

KGM tarafından yürütülen bazı hizmet ve yapım işlerine yönelik olarak VRHİB kapsamında yapılan vergi resim ve harç istisnası uygulamasının ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmemektedir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanununun Ek-2 nci maddesinde;

"Döviz kazandırıcı faaliyetlere ilişkin işlemlerle ilgili olarak düzenlenen kağıtlar damga vergisinden müstesnadır.

..."

hükmüne yer verilmiştir.

Damga Vergisi Kanununda düzenlenen hükümlerin benzerine 492 sayılı Harçlar Kanununun Ek-1 inci maddesinde de yer verilmiştir. Belirtilen hükümler çerçevesinde döviz kazandırıcı faaliyetlerle ilgili işlem ve kağıtlar yönünden, damga vergisi ve harç istisnası getirilmiştir.

Damga Vergisi Kanununun Ek-2 nci maddesi ile Harçlar Kanununun Ek-1 inci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, döviz kazandırıcı faaliyetlere ilişkin işlemlerle ilgili damga vergisi ve harç istisnası uygulamasının usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla hazırlanan 1 Seri No'lu Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Damga Vergisi Ve Harç İstisnası Uygulaması Hakkında Tebliğ 27.02.2004 tarihli ve 25386 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

1 Seri No'lu tebliğin 'Döviz Kazandırıcı Faaliyetle İlgili İstisnanın Kapsamı' başlıklı 3 üncü maddesinde; *"Döviz kazandırıcı faaliyet tanımı, ihracat ile bu Tebliğde sayılan diğer döviz kazandırıcı faaliyetleri kapsar."* hükmüne yer verilerek 'Diğer Döviz Kazandırıcı Faaliyetler' başlıklı ikinci bölümünde;

"3.2.1. (21/03/2012 tarih ve 28240 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (5) Seri No.lu Tebliğ ile yeniden düzenlenen bent) Kalkınma Bakanlığınca yayımlanan cari yıl yatırım programında yer alan yatırımlardan ve Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel

Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın bu programda yer almayan kamu yatırımlarından uluslararası ihaleye çıkarılanların (Yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olmak üzere) ihalesini kazanan veya yabancı para ile finanse edilenlerin yapımını üstlenen firmaların,

3.2.1.1. Yerli firma olması halinde, uluslararası ihalelerde tamamı üzerinden, ... yapacakları hizmet ve faaliyetler ...,

...

3.2.1.4. Yukarıda belirtilen ... proje sahibi kamu kurumları ile bu projeleri üstlenen firmalara yapılacak teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışları,

...”

hükümleri düzenlenmiştir. Bu kapsamda yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olmak üzere uluslararası ihaleye çıkarılan yatırım projelerini üstlenen firmaların yapacakları mal, malzeme, hizmet satış ve teslimleri ile bu firmalara veya proje sahibi kamu kurumlarına yapılacak teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışları diğer döviz kazandırıcı faaliyetler kapsamında sayılarak yatırım projeleri çerçevesinde yapılan faaliyetlere ilişkin işlem ve kağıtlar yönünden, damga vergisi ve harç istisnası öngörülmüştür.

Aynı tebliğin ‘Vergi Dairelerince Yapılacak İşlemler ve Yaptırımlar’ başlıklı 6 ncı maddesinin ‘İşlem Yapan Kuruluşlara Uygulanacak Yaptırımlar’ başlıklı üçüncü bölümünde;

“ ...

6.3.2. Bu Tebliğ kapsamına girmediği halde bu Kanun ve Tebliğ gerekçe gösterilerek damga vergisi ve harç istisnası tatbik edilen işlemleri yapan kuruluşlar (noter, tapu, gümrük, ihaleyi yapan kurum veya kuruluş vb.), alınmayan damga vergisi ve harç tutarları ile bunlara ilişkin faizlerin ödenmesinden müteselsilen sorumlu olacaklardır.

6.3.3. İstisnaya konu işlemi yaptığı halde gerekli bildirimde bulunmayan kuruluşlar, döviz kazandırıcı faaliyetin gerçekleşmemesi veya belge şartlarına uyulmadığının tespiti halinde, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri çerçevesinde ilgililerden ceza ve gecikme faizi ile birlikte tahsil edilmesi gereken damga vergisi ve harç tutarlarından, müteselsilen sorumlu olacaklardır.”

hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme ile damga vergisi ve harç istisnası tatbik edilen işlemleri yapan kuruluşlara çeşitli sorumluluklar getirilmiştir.

Diğer taraftan; ihracat, transit ticaret, ihracat sayılan satış ve teslimler ile döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetlerde vergi, resim ve harç istisnasının uygulama usul ve esaslarına ilişkin tedbirlerin düzenlenmesi ve yürütülmesi kapsamında ihracatı arttırmak, ihraç ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak ve ihraç pazarlarını geliştirmek amacıyla Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından 23.12.1999 tarihli ve 99/13812 sayılı Kararname eki Karara istinaden hazırlanan İhracat: 2008/6 No’lu İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler İle Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ 05.12.2008 tarihli ve 27075 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Söz konusu tebliğde ise; ihracatı arttırmak, ihraç ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak ve ihraç pazarlarını geliştirmek amacıyla ihracat, ihracat sayılan satış ve teslimler, döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler ile diğer benzeri faaliyetlere yönelik olarak uygulanacak vergi, resim ve harç istisnalarının kapsamı ile bu istisnalar kapsamında yapılması gereken iş ve işlemlere yönelik uygulama usul ve esasları düzenlenmiştir.

23.12.1999 tarih ve 99/13812 sayılı İhracat, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler İle Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Karar’ın ‘Belge süresi ve ek süreler’ başlıklı 8 inci maddesinde;

“Vergi Resim Harç İstisnası Belgelerinin süreleri azami 24 aydır.

Ancak, bu Karara istinaden Müsteşarlıkça yayımlanacak tebliğle belirlenen özellik arzeden satış ve teslimler ile hizmet ve faaliyetlere ilişkin belgelerin süresi, proje süresi kadar tespit edilebilir...”

hükmü düzenlenmiştir.

İhracat: 2008/6 No’lu tebliğin ‘Müracaatların değerlendirilmesi ve belge düzenlenmesi’ başlıklı 7 nci maddesinde;

“(1) Firmaların, vergi resim harç istisnası belgesi almak üzere ek-1’de belirtilen bilgi ve belgelerle birlikte Müsteşarlığa müracaat etmeleri gerekir. Firmalar tarafından ibraz edilen bilgi ve belgeler, aksi sabit oluncaya kadar doğru olarak kabul edilir...”,

'Belge süresi ve ek süreler' başlıklı 8 inci maddesinde;

“(1) (Değişik: R.G.- 30.01.2010-27478) Vergi resim harç istisnası belgelerinin süreleri azami 24 (yirmidört) aydır. Ancak, yurt dışı ve yurt içi müteahhitlik hizmetleri, ... ilişkin belgelerin süresi proje süresi kadar, ... tespit edilebilir. Ayrıca, yap-işlet modeli çerçevesinde düzenlenen belgelerin süresi yatırım projesi süresi kadardır.

... ”;

'Vergi resim harç istisnası belgesinin iptali' başlıklı 18 inci maddesinde ise;

...

(2) Bu Tebliğ ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ilgili genelgeleri hükümlerine uyulmadığının, vergi resim harç istisnası belgesinin düzenlenmesi ve revizesi için ibraz edilen bilgi ve belgeler ile belge kapsamında yapılan işlemlerin gerçek dışı olduğunun ve ilgili belge üzerinde tahrifat yapıldığının tespiti halinde; ilgili belge Müsteşarlıkça iptal edilir ve ilgililer hakkında kanuni işlem yapılır.

... ”

hükümlerine yer verilmiştir.

VRHİB kapsamında uygulanan vergi resim ve harç istisnalarının işlemi yapan kuruluşlar tarafından yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde; KGM tarafından yürütülen bazı hizmet ve yapım işlerine yönelik olarak uygulanan vergi resim ve harç istisnalarına ilişkin işlemler aşağıda değerlendirilmiştir.

2.1. Sadece Yerli İstekli Davet Edilerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci Maddesinin (b), (c), (f) Bentlerine Göre İlanlı Pazarlık Usulü İle Yapılan İhaleler Kapsamında Vergi Resim ve Harç İstisnası Uygulanması

KGM tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 inci maddesi kapsamında ilanlı pazarlık usulü ile ihale edilen bazı yatırım projeleri ve hizmet işleri ihalelerine sadece yerli istekli davet edilmesine rağmen VRHİB kapsamında vergi resim ve harç istisnası uygulandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 28 inci maddesinin birinci fıkrasına 04.07.2012 tarihinde eklenen cümleye göre; ilan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanının sadece idare tarafından davet edilenlere satılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen Kanun hükümleri ile ilgili tebliğ hükümleri değerlendirildiğinde; uluslararası ihaleye çıkarılan yatırım projelerini üstlenen firmaların yapacakları mal, malzeme, hizmet satış ve teslimleri ile bu firmalara veya proje sahibi kamu kurumlarına yapılacak teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışlarının vergi, resim ve harç istisnasından faydalandırılması, söz konusu ihalelerin yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olması durumunda mümkün olabilecektir. Çünkü, vergi, resim ve harç istisnalarının yatırım projeleri açısından genel uygulama amacı uluslararası ihaleye teklif sunan yerli firmaların yabancı firmalara karşı avantajlı olmasının sağlanması ve desteklenmesidir.

İncelenen işlerde temin edilen VRHİB temin sürecini kısaca özetlemek gerekirse; öncelikle işin ihalesi üzerinde kalan firmalar tarafından Ekonomi Bakanlığına müracaat etmek için ihaleyi gerçekleştiren KGM'den ihale sonucu ve işe ilişkin bilgiler ile ihalenin yerli ve yabancı istekliye açık olduğunu bildiren bir yazı talep edilmiştir. Ardından KGM tarafından firmaya verilen cevabi yazıda ise istenilen bilgiler ile idari şartnamenin 8 inci maddesinde yer alan düzenlemeye yer verilerek şartname hükümlerine göre ihalenin yerli ve yabancı isteklilere açık olduğu bildirilmiştir. İlgili firmalar bu yazı ve diğer gerekli belgeler ile birlikte Ekonomi Bakanlığına müracaat ederek iş kapsamında vergi, resim ve harç istisnasından faydalanmak üzere VRHİB temin etmiştir. KGM tarafından işin sözleşmesinin uygulanması sürecinde ortaya çıkan vergi, resim ve harçlara ilişkin olarak temin edilen belgeler çerçevesinde istisna uygulanmıştır.

Yapılan incelemelerde ihale onay belgesi ekindeki davetli listelerinde yer alan firmaların tamamının yerli firma olduğu, yerli firmalar dışında yabancı firmaların davet edilmediği ve ihale dokümanının sadece bu firmalar tarafından satın alındığı işler bulunduğu görülmüştür. İhale dokümanları içerisinde yer alan idari şartnamelerin 8 inci maddeleri "*İhale, yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır.*" şeklinde düzenlenmiştir. Her ne kadar belirtilen düzenlemeye idari şartnameler de yer verilse de 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 28 inci maddesinin birinci fıkrasına göre ilan yapılmayan ihalelere davet edilen firmalar dışında herhangi bir firmanın ihale dokümanı satın alma imkânı

bulunmamaktadır. Bu nedenle belirtilen ihalelerde davetli listesi ile davet edilen yerli istekliler dışında yerli ve yabancı firmaların teklif verebilmeleri mümkün değildir.

Buna göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesi kapsamında ilansız pazarlık usulü ile ihale edilen ve ihalesine sadece yerli firmaların davet edildiği yatırım projeleri ve hizmet işleri ihalelerinde idari şartnamede ihalenin yerli ve yabancı isteklilere açık olduğu belirtilmiş olsa da ihalenin yabancı isteklilerin katılımına açık olduğunu belirtmek mümkün değildir. Bu kapsamda söz konusu ihalelere sadece yerli istekli katılımı isteniyor ise idari şartnamelerin buna göre düzenlenmesi ya da Ekonomi Bakanlığına VRHİB müracaatı için talep edilen bilgi ve belgelere ilişkin KGM tarafından yazılan yazı ve eklerinde davetli listesinin de bildirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 1 Seri No'lu tebliğin 6 ncı maddesinin üçüncü bölümünde yer alan ve işlem yapan kuruluşlara uygulanacak yaptırımların düzenlendiği hükümler ile İhracat: 2008/6 No'lu tebliğin 7 nci ve 18 inci maddelerinde belirtilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; VRHİB kapsamında işlem yapanların bilgi ve belgelerin doğruluğunun sağlanması ve gerekli bildirimlerin yapılması ile vergi, resim ve harç istisnasının usulüne uygun bir şekilde uygulanması bakımından dikkat ve özen göstermeleri gerektiği değerlendirilmektedir.

2.2 Müşavirlik Hizmetleri Kapsamında Temin Edilen VRHİB Süresinin Proje Süresi Kadar Düzenlenmesi ve Bu Sürelerde Vergi Resim ve Harç İstisnası Uygulanması

KGM tarafından yürütülen bazı yatırım projeleri kapsamında temin edilen teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışlarına yönelik olarak ilgili müşavirlik ve danışmanlık firmalarınca vergi, resim ve harç istisnasından faydalanmak üzere İhracat:2008/6 No'lu tebliğde öngörülen azami süreyi aşacak şekilde VRHİB temin edildiği ve bu belgeler kapsamında işlem yapanlar tarafından aşan sürelerle ilişkin dönemlerde de istisna uygulamaya devam edildiği görülmüştür.

23.12.1999 tarih ve 99/13812 sayılı Kararname eki Karar'ın 8 inci maddesi ile bu karara istinaden çıkarılan İhracat: 2008/6 No'lu tebliğin 8 inci maddesine göre genel kural olarak VRHİB süresinin azami 24 (yirmidört) aya kadar düzenlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan kararın 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında Dış Ticaret Müsteşarlığınca yayımlanacak tebliğle belirlenen özellik arzeden satış ve teslimler ile hizmet ve faaliyetler kapsamında temin edilen belgelerin süresinin proje süresi kadar tespit edilebileceği öngörülmüştür. İhracat: 2008/6 No'lu tebliğin 8 inci maddesinde ise sadece yurt dışı ve yurt

içi müteahhitlik hizmetlerine ilişkin olarak temin edilen belgelerin süresinin proje süresi kadar tespit edilebileceği belirtilmiştir. Müteahhitlik hizmetleri dışında teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmetler belge süresi açısından istisnaya tabi tutulmamıştır. Teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışlarına yönelik olarak düzenlenecek VRHİB süreleri genel kural olarak belirlenmiş olan 24 ay ile sınırlandırılmıştır.

Dolayısıyla; İhracat: 2008/6 No'lu tebliğin 8 inci maddesine göre özellik arzeden satış ve teslimler ile hizmet ve faaliyetler arasında sayılmayan teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışlarına yönelik olarak ilgili firmalara azami süreyi aşacak şekilde düzenlenen VRHİB kapsamında vergi, resim ve harç istisnası uygulanmaya devam edilmesi mümkün değildir. Söz konusu hizmet ve faaliyetleri yürüten müşavir firmaların yatırım projesi kapsamında gerçekleştirmiş oldukları hizmet satışlarına azami 24 ay istisna uygulanabilecektir.

Yapılan incelemelerde hizmet işlerine yönelik olarak, ilgili müşavirlik ve danışmanlık firmalarınca vergi, resim ve harç istisnasından faydalanmak üzere azami 24 ayı aşacak şekilde temin edildiği ve aşan sürelerle ilişkin dönemlerde istisna uygulamasına devam edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, KGM tarafından yürütülen yatırım projeleri kapsamında temin edilen teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışlarına yönelik olarak ilgili müşavirlik ve danışmanlık firmalarınca vergi, resim ve harç istisnasından faydalanmak üzere azami 24 ayı aşacak şekilde temin edilen belgeler çerçevesinde aşan sürelerle ilişkin dönemlerde istisna uygulanmaya devam edilmesi anılan tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca, 1 Seri No'lu tebliğin 6 ncı maddesinin üçüncü bölümünde yer alan ve işlem yapan kuruluşlara uygulanacak yaptırımların düzenlendiği hükümler ile İhracat: 2008/6 No'lu tebliğin 7 nci ve 18 inci maddelerinde belirtilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; VRHİB kapsamında işlem yapanların gerekli bildirimlerin yapılması ile vergi, resim ve harç istisnasının usulüne uygun bir şekilde uygulanması bakımından dikkat ve özen göstermeleri gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “488 sayılı Damga Vergisi Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu ile Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Damga Vergisi ve Harç İstisnası Uygulaması Hakkında Tebliğlerde yer alan Vergi Resim ve Harç İstisna Belgesinin düzenlenmesi ile ilgili

şartlar ve koşullardan bahsedilmiştir... "Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde; Genel Müdürlüğümüz tarafından yürütülen bazı hizmet ve yapını işlerine yönelik olarak uygulanan vergi resim ve harç istisnalarına ilişkin işlemler aşağıda değerlendirilmiştir. " denilmektedir.

2.1. Sadece Yerli İstekli Davet Edilerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci Maddesinin (b), (c), (f) Bentlerine Göre İlansız Pazarlık Usulü İle Yapılan İhaleler Kapsamında Vergi Resim ve Harç İstisnası Uygulanması

Söz konusu Kanun hükümlerine göre ilansız pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde. Kamu İhale Kurumunun EKAP'dan (Elektronik Kamu Alımları Platform) ihale kayıt numarası alındıktan sonra EKAP üzerinden, Kamu İhale Kurumunun ikincil mevzuatı olan "4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesinin (b), (c) bentlerine göre pazarlık usulü ile ihale edilen "Yapım İşlerinde Uygulanacak Tip İdari Şartname"den işin idari şartnamesinin düzenlenmesine geçildiğinde;

"İhalenin yabancı isteklilere açıklığı" başlıklı 8.maddesinin dip notu:

"(2) İdare, yaklaşık maliyeti yürürlükteki eşik değerin altında kalmakla birlikte yerli ve yabancı tüm isteklilerin ihaleye katılmalarını öngördükleri ihaleler ile yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde ise aşağıdaki metne yer verecektir:

"8.1.İhale, yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır." şeklindedir.

Düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, pazarlık usulü ile yapılacak işlerin yaklaşık maliyeti eşik değerin çok çok üzerinde olduğu için sistem otomatik olarak "İhale, yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır. " metnini seçmektedir ve ihale dokümanı bu şekilde düzenlenmektedir.

01.01.2016 tarihinden itibaren pazarlık usulüne göre yapılan ihalelerde Ekonomi Bakanlığına yazı ekinde ihaleye başvuran firmalar bildirilmektedir.

2.2 Müşavirlik Hizmetleri Kapsamında Temin Edilen VRHİB Süresinin Proje Süresi Kadar Düzenlenmesi ve Bu Sürelerde Vergi Resim ve Harç İstisnası Uygulanması

Kamu İhale Kanununun hükümlerine göre belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılmaktadır. Kamu İhale Kurumunun EKAP(Elektronik Kamu Alımları Platform)'dan ihale

kayıt numarası alındıktan sonra EKAP üzerinden. Kamu İhale Kurumunun ikincil mevzuatı olan "Danışmanlık Hizmet Alımlarında Uygulanacak Tip Ön Yeterlilik Şartnamesi"nden işin idari şartnamesinin düzenlenmesine geçildiğinde;

"İhalenin yabancı isteklilere açıklığı" başlıklı 9.maddesinin dip notu:

"(2) İdare, yaklaşık maliyeti yürürlükteki eşik değerinin altında kalmakla birlikte yerli ve yabancı tüm isteklilerin ihaleye katılmalarını öngördükleri ihaleler ile yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya eşik değerlerin üzerindeki ihalelerde ise aşağıdaki metne yer verecektir:

"9.1.İhale, ön yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır." şeklindedir.

Düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, işlerin yaklaşık maliyeti eşik değerinin çok çok üzerinde olduğu için sistem otomatik olarak "İhale, yeterlik kriterlerini taşıyan yerli ve yabancı tüm isteklilere açıktır." metnini seçmektedir ve ihale dokümanı bu şekilde düzenlenmektedir.

İhale sonuçlandıktan sonra işi alan yüklenici tarafından işin süresi de dâhil ihale ile bilgilerin istenildiği yazı kendilerine verilmekte ve diğer belgelerle birlikte ilgili kuruluşa VRHİB için başvurulmakta, ilgili kuruluş tarafından VRHİB düzenlenmektedir. Yatırım projeleri kapsamında temin edilen teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışlarına yönelik olarak ilgili müşavirlik ve danışmanlık firmalarınca vergi, resim ve harç istisnasından faydalanmak üzere azami 24 ayı geçmeyecek şekilde (İhracat 2008/6 No.lu Tebliğ, 1 Seri No.lu Tebliğ) istisna uygulanması bakımında azami hassasiyet gösterilecek olup uygulamada yaşanan olumsuzlukların giderilmesine yönelik tedbirler alınacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum cevabında 2016 yılı itibariyle pazarlık usulüne göre yapılan ihalelerde Ekonomi Bakanlığına yazı ekinde ihaleye başvuran firmaları bildirilmek suretiyle yüklenicinin VRHİB alması ve idare tarafından bu istisnadan yararlandırılması konusunda oluşan problemlerin giderileceğini, bunun yanında azami 24 ayı geçmeyecek şekilde istisna uygulanması bakımından da azami hassasiyetin gösterileceğini ve uygulamada yaşanan olumsuzlukların giderilmesine yönelik tedbirlerin alınacağını belirtmektedir.

Uluslararası ihaleye çıkarılan yatırım projelerini üstlenen firmaların yapacakları mal, malzeme, hizmet satış ve teslimleri ile bu firmalara veya proje sahibi kamu kurumlarına

yapılacak teknik müşavirlik, mühendislik vb. hizmet satışlarının vergi, resim ve harç istisnasından faydalandırılması, söz konusu ihalelerin yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olması durumunda mümkün olabilecektir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesi kapsamında ilansız pazarlık usulü ile ihale edilen ve ihalesine sadece yerli firmaların davet edildiği yatırım projeleri ve hizmet işleri ihalelerinde, idari şartnamede ihalenin yerli ve yabancı isteklilere açık olduğu belirtilmiş olsa da, aynı Kanunu'nun 28 inci maddesinin birinci fıkrasına göre; ilan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanının sadece idare tarafından davet edilenlere verileceği hüküm altına alındığından, uygulamada idarece yabancı isteklilerin katılımı engellenmektedir. Bu kapsamda bulunan ihalelerde işin yüklenicisinin vergi, resim ve harç istisnasından faydalandırılması mümkün olmayacaktır.

Bulguda da belirtildiği üzere VRHİB genel kural olarak azami 24 aya kadar düzenlenebilmektedir. Bu kapsamda yer alan hizmet işlerine yönelik olarak, ilgili müşavirlik ve danışmanlık firmalarınca vergi, resim ve harç istisnasından faydalanmak üzere azami 24 ayı aşacak şekilde VRHİB temin edilmesi ve aşan sürelerle ilişkin dönemlerde istisna uygulamasına devam edilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Öneri:

04.07.2012 tarihinde 4734 sayılı Kanunun 28 inci maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde ilan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanının sadece idare tarafından davet edilenlere satılacağı hükmü dikkate alınarak yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya eşik değer üzerinde olan ihalelere sadece idare tarafından davet edilenlerin katılabilmesine imkan verecek şekilde Kamu İhale Kurumunca tip idari şartnamelerde düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca, uygulamada idarelerin yaşadığı sıkıntılar ile konuyla ilgili yargı kararları dikkate alınarak; Kamu İhale Kanunundan bağımsız bir şekilde döviz kazandırıcı faaliyetlerin kapsamının gereği olarak, uygulanacak Vergi, Resim ve Harç istisnalarının amacına uygun olacak şekilde uluslararası ihale tanımının yapılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: KGM Tarafından İhalesi Yapılan Yapım İşlerinde, Fiilen Gerçekleştirilmeyen İmalatların Geçici Hakedişlere Yansıtılması

KGM tarafından ihalesi gerçekleştirilen yapım işlerinde, özellikle üst yapı

imalatlarında geçici hakedişlere yansıyan büyük miktarda eksik (-) imalatların olduğu görülmekte, söz konusu durumun açıklaması olarak daha önceki hakedişlere giren fazla imalat miktarlarının düzeltilmeleri olduğu ifade edilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin geçici hakediş raporlarını düzenleyen 39 uncu maddesinde;

“Yüklenicinin yaptığı işler ile ihzarattan doğan alacakları, metrajlara göre hesaplanarak sözleşme hükümleri uyarınca kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş raporları ile ödenir. Metrajlar, yeşil defter ve eklerinde gösterilir.

....

İşe başlanıldığı tarihten itibaren meydana getirilen işler, yapı denetim görevlisi tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte ölçülür ve bulunan miktarlar sözleşmedeki esaslara uygun olarak hakediş raporuna dahil edilir.”

Hükmü yer almaktadır.

Yine Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Ataşmanlar ve İlgili Diğer Defterler” başlıklı 28 incü maddesinde ise;

“İşyerlerinde, 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 tutulur. Yüklenici bu defterleri ve ilgili belgeleri imzalamak zorundadır. Bunlardan imzalı birer kopya yükleniciye verilir. “

Hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi “delil sözleşmesi" niteliğindedir ve ihale dokümanında yer alan belgeler arasında öncelik sıralamasında ilk sırasında olması dolayısıyla idareyi ve yükleyici kesin olarak bağlar.

Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre geçici hakediş raporlarına yansıyan imalat miktarları yeşil defter ve eklerinden gelmekte, yeşil deftere ise yüklenici ve yapı denetim görevlisi tarafından bir mutabakat içerisinde tutulan şantiye günlük defteri, röleve ve atasman defterleri dayanak teşkil etmektedir.

Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliğinin 8 inci maddesinde ise kontrol mühendisliğince düzenlenecek, röleve, ataşman defteri, plankote, proje, hesap, tutanak, şantiye defteri ve işin yürütülmesi için gerekli diğer evrakın zamanında ve usulüne uygun olarak hazırlanmasını ve kontrollük hizmetinde çalışanların görevlerini eksiksiz olarak yapmalarını titizlikle izleyeceği ve röleve ve ataşman defterlerinin değerli belge niteliğinde olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bulguda konu edilen durumun gerçekleşebilmesi için ya yapılmayan imalatların defter ve belgelere aksettirilmesi ya da defter ve belgelere yer almayan imalatların geçici hakedişlerde gösterilmesi durumu söz konusudur ki her iki durumda Yapım İşleri Genel Şartnamesine aykırıdır.

Dolayısıyla değerli belge niteliğinde sayılan, doğruluğundan kontrol teşkilatının sorumlu olduğu ve ara hakediş ödemelerine dayanak teşkil eden bu defter ve belgelerin gerçeğe aykırı kayıtların varlığı kontrol faaliyetlerini zaafa uğratmaktadır.

Bununla birlikte kesin hakedişe kadar bu fazla imalatlar geçici hakedişlerde yapılan mahsuplaşmalar ile düzeltilmeye çalışılsa da yüklenicinin fiilen gerçekleştirmediği imalatlar için ödeme yapıldığı bu durum bir avans mahiyeti taşımaktadır. Daha da önemlisi ise resmi belge niteliğinde olan, harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlileri tarafından imzalanan ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtildiği üzere dayanağı günlük defteri, röleve ve ataşman defterleri olan geçici hakedişlere, fiilen gerçekleştirilmemiş imalatların yansıtılması, geçici hakedişlerin güvenilirliğini sorgulanır hale getirmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Geçici Hakediş Raporları" başlıklı 39. Maddesinin c. Bendinde "Yüklenicinin yaptığı işler ile ihzarattan doğan alacakları, metrajlara göre hesaplanarak sözleşme hükümleri uyarınca kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş raporları ile ödenir." denilmektedir.*

Yine aynı şartnamenin "Kesin Hakediş Raporu ve Hesap Kesilmesi" başlıklı 40. maddesinde ise "Yapı denetim görevlisi, yüklenici veya vekili ile birlikte işin gidişine paralel olarak daha önceden hazırlanıp karşılıklı imzalanmış bulunan kesin metraj ve hesaplar ile işin gidişine paralel hazır olmayanları, birlikte tamamlayıp imzalayarak geçici kabul tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde idareye teslim etmek zorundadır."

denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 39. Maddesinde kesin ödeme niteliğinde olmayan ve kazanılmış hak olarak sayılmamak üzere düzenlenen hakedişler ile altlığı olarak hazırlanan metrajlarda sehven yapılan hata sonucu yapılan yanlış ödemenin kesin metrajların hazırlanması sonucu fark edilmesinden sonra düzenlenen ilk hakedişte gerekli düzeltmeler yapılmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında; kesin ödeme niteliğinde olmayan ve kazanılmış hak olarak sayılmamak üzere düzenlenen geçici hakediş raporları ve bunlara dayanak oluşturan metrajlarda sehven yapılan yanlış ödemenin, kesin metrajlar ile düzeltildiği ifade edilmektedir. Ancak bulguda ifade edilen husus; geçici hakediş raporlarında yer alan fiilen gerçekleştirilmemiş imalatların, kesin metrajların yer aldığı kesin hakediş raporunda değil bir sonraki geçici hakediş raporlarında düzeltilmesidir. Bulguda ifade edilen imalat fazlalıkları, sehven yapılan hesap hatalarından ziyade, neredeyse yeni bir ihale konusunu oluşturacak miktarlara ilişkindir. Geçici hakediş dönemlerinde yüklenicinin fiilen gerçekleştirmediği imalatlar için ödeme yapılması bir avans mahiyeti taşımaktadır. Daha da önemlisi resmi belge niteliği taşıyan geçici hakediş raporları ve altlığı durumundaki; yeşil defter, şantiye günlük defteri, röleve, ataşman gibi tüm belgelerin sıhhatini sorgulanır hale getirmektedir.

Öneri:

Geçici hakediş raporlarının ödenek durumuna göre değil, yüklenici ve kontrol teşkilatının birlikte düzenledikleri, aynı zamanda resmi belge niteliği taşıyan, yeşil defter, şantiye günlük defteri, röleve, ataşman gibi belgeler esas alınarak, gerçeği yansıtacak şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Sözleşme Devirlerinde Mevzuatın Öngördüğü Şartların Tamamının Sorgulanmaması

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16 ıncı maddesinde;

“Sözleşme, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranması zorunludur.”

denilmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, sözleşme devri konusunda idareye takdir yetkisi vermekle birlikte bu yetki sınırsız değildir. İlgili maddede zikredilen "zorunlu hal" kavramı bu yetkinin sınırı olarak ortaya konulmuş olup, zorunlu halin gerçekçi bir şekilde ortaya konulması ve ihale makamınca mutlaka titizlik ile incelenmesi gerekmektedir.

Sözü edilen maddede belirtilen bir diğer husus; sözleşmeyi devir alacak kişilerde ilk ihaledeki şartların aranması zorunluluğudur. İhalelere ait ilanlarda yeterlik değerlendirmesinde uygulanacak kriterler; ekonomik ve mali yeterliğe ilişkin belgeler ile mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeler başlıkları altında yer almaktadır. Bunlardan ekonomik ve mali yeterliğe ilişkin belgeler ihale makamlarınca dikkatle incelenmekle birlikte özellikle; organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler ile makine teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgelerin, devir durumunda yeterlik kriteri değerlendirmesinde dikkate alınmadığı görülmüştür. İlk ihaledeki şartlar; sadece ekonomik ve mali kriterleri değil yeterlik kriterleri başlığı altında belirtilen tüm kriterleri kapsamaktadır.

Tüm bu değerlendirmelerin yapılmadan sözleşme devrine izin verilmesi, ilgili maddede belirtilen şartları sağlamayan işletmelere ihalelerin devredilmesi sonucunu doğurabilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Sözleşme devirlerinde zorunlu hallerde, sözleşmeyi devir alan firma için ilk ihalede istenilen ekonomik ve mali kriterleri içeren yeterlilik kriterlerini sağlayıp sağlamadığı, bununla beraber devir eden ve devir alan firmaların son üç yılda başka bir işi devretmediği ve yasaklı olup olmadıkları hususları EKAP üzerinden sorgulanarak, devir işlemleri mevzuatlara uygun bir şekilde yürütülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında; sözleşmeyi devir alacak firmalar için ilk ihalede istenen ekonomik ve mali kriterleri içeren yeterlilik kriterlerini sağlayıp sağlamadığının, devir eden ve devir alan firmaların son üç yılda başka bir işi devretmediği ve yasaklı olup olmadıkları hususlarının EKAP üzerinden sorgulanarak, devir işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yürütüldüğünü ifade etmektedir.

İdare tarafından ilk ihalede istenen ekonomik ve mali kriterleri içeren yeterlilik kriterlerini sağlayıp sağlamadığının değerlendirildiği ifade edilmekle birlikte mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin kriterlerin değerlendirilip değerlendirilmediğine ilişkin herhangi bir

açıklamada bulunulmamaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16 ıncı maddesinde yer alan;

“Sözleşme, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranması zorunludur.....” hükmü gereğince sözleşme devirlerinde ekonomik ve mali yeterliğe ilişkin şartlar yanında mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin şartlar da değerlendirilmelidir.

Öneri:

Sözleşme devirlerinde; sözleşmeyi devir alacak firmalar için ilk ihalede istenen ekonomik ve mali kriterleri içeren yeterlilik kriterleri ile birlikte mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin kriterlerin de göz önünde bulundurulması gerekmekte olup tüm değerlendirmeler yapılmadan sözleşme devrine izin verilmemelidir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****TABLO 1.12 BİLANÇO TABLOSU**

Kurum Kodu : 40.52 Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ Yılı : 2015

AKTİF HESAPLAR**PASİF HESAPLAR**

1 DÖNEN VARLIKLAR	8.138.165.146,34	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	7.103.743.695,61
10 HAZIR DEĞERLER	11.156.243,85	32 FAALİYET BORÇLARI	5.865.219.517,23
100 KASA HESABI	10.303,91	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	5.865.219.517,23
102 BANKA HESABI	129.367.304,14	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	811.043.229,89
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-118.649.968,81	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	56.464.592,08
104 PROJE ÖZEL HESABI	428.604,61	333 EMANETLER HESABI	754.578.637,81
12 FAALİYET ALACAKLARI	7.298.525.404,06	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	427.277.446,14
120 GELİRDEN ALACAKLAR HESABI	7.292.584.603,00	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	398.365.528,33
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.940.801,06	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	26.429.812,32
14 DİĞER ALACAKLAR	5.452.258,95	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD.ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	2.482.105,49
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.452.258,95	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	203.502,35
15 STOKLAR	811.900.811,09	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	203.502,35
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	811.846.202,35	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	433.608.367,97
157 DİĞER STOKLAR HESABI	54.608,74	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	433.593.058,45
16 ÖN ÖDEMELER	11.130.428,39	403 Kamu İdarelerine Mali Borçlar	433.593.058,45
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	11.130.428,39	43 DİĞER BORÇLAR	15.309,52
2 DURAN VARLIKLAR	87.831.041.425,05	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	15.309,52
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	87.797.829.755,70	5 ÖZ KAYNAKLAR	88.431.854.507,81
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	10.465.316.377,12		

251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	20.979.411.591,34	50 NET DEĞER	25.113.090.098,81
252 BİNALAR HESABI	166.489.779,23	500 NET DEĞER HESABI	25.113.090.098,81
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	373.255.410,76	51 DEĞER HAREKETLERİ	748.778.364,18
254 TAŞITLAR HESABI	215.749.690,40	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	748.778.364,18
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	94.064.200,04	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	59.926.857.286,09
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-7.394.685.671,76	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	59.926.857.286,09
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	62.898.228.378,57	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	28.968.139,81	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	13.979.939.690,78
260 HAKLAR HESABI	40.701.867,73	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	16.623.068.449,51
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	63.016,25	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	22.205.074.695,01
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-11.796.744,17	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-5.582.006.245,50
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	4.243.529,54		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	10.814.013,52		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-6.570.483,98		
AKTİF TOPLAMI	95.969.206.571,39	PASİF TOPLAMI	95.969.206.571,39

BİLANÇO DİPNOTLARI :

910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	3.994.297.297,68
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	3.994.297.297,68
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	100,00
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	100,00
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	13.131.836.806,58
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI	13.131.836.806,58
922 KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI	8.602.132.674,00
923 AMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	8.602.132.674,00
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	252.875.611,33
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	252.875.611,33

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Giderin Türü

630.01	PERSONEL GİDERLERİ	1.030.497.145,08
630.02	SGK DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	223.576.209,81
630.03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	651.347.811,65
630.05	CARİ TRANSFERLER	15.630.049,51
630.11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	191.538.512,03
630.12	GELİRLERİN RET VE İADESİNDEN KAY. GİDERLER	1.548.176,55
630.13	AMORTİSMAN GİDERLERİ	2.453.466.938,16
630.14	İLK MADDE VE MAL. GİDERLERİ	790.310.133,89
630.20	SİLİNER ALACAKLARDAN KAY. GİDERLER	8.206,23
630.30	PROJE KAPSAMINDA YAP. CARİ GİDERLER	780.013.636,47
630.99	DİĞER GİDERLER	178.244.133,39
TOPLAM		6.316.180.952,77

Gelirin Türü

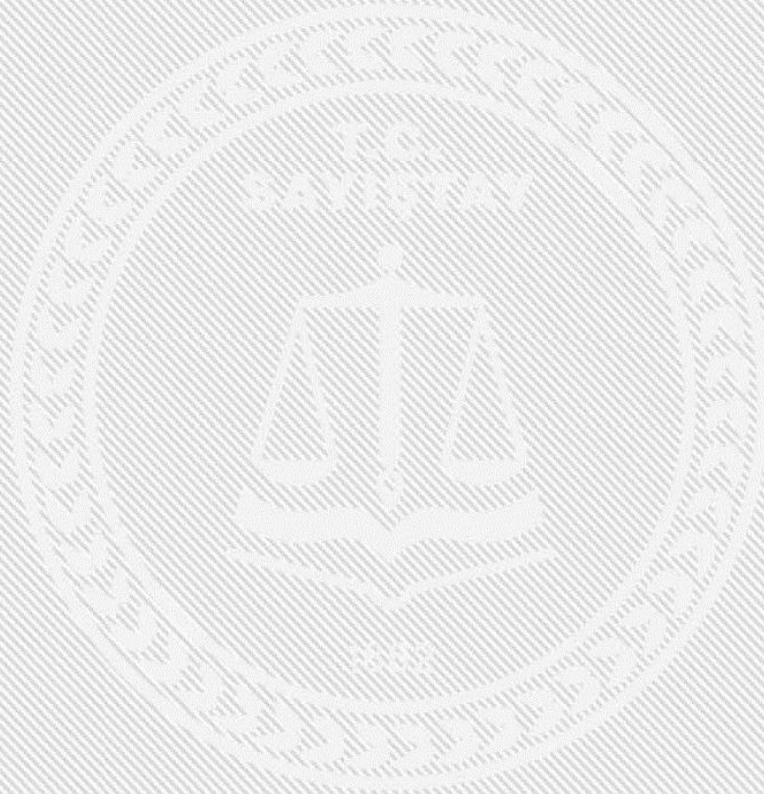
600.03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	1.021.485.261,18
600.04	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	21.675.936.705,84
600.05	DİĞER GELİRLER	219.848.855,67
600.11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	21.974.216,65
600.25	KAMU İDARELERİNDEN BEDELSİZ OLARAK ALINAN MALİ OLMAYAN VARLIKLARDAN ELDE EDİLEN GELİRLER	4.362,94
TOPLAM		22.939.249.402,28

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

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	61
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	62
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	62
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	62
5. GENEL DEĞERLENDİRME	64
6. DENETİM BULGULARI.....	72

1. ÖZET

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

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

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

- 2015 yılı Performans Programı,
- 2015 yılı Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Kurumun 2012-2016 dönemine ilişkin Stratejik Planı 2014 yılında Sayıştay tarafından denetlendiği için 2015 yılında Stratejik Plana ilişkin değerlendirme yapılmamıştır. Kurumun Performans Programı zamanında hazırlanmamış olup; kapsam ve içerik açısından ilgili mevzuatta belirtilen hususları karşılamaktadır. Faaliyet Raporu ise zamanında yayımlanmakla birlikte mali bilgiler bölümünde temel mali tablolara yer verilmemiştir. Bu nedenle Performans Programı ve Faaliyet Raporu için raporlama gereklilikleri kısmen yerine getirilmiştir. Bunun yanında raporun “Denetim Bulgu ve Değerlendirmeleri” bölümünde gösterildiği üzere, “performans bilgisinin içeriği” bakımından kriterlerin kısmen karşılandığı, seçilen hedef ve göstergeler için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten “veri kayıt sisteminin” ise yine kısmen amaca uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2012-2016 dönemine ait Stratejik Planının kurumun 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla yeniden yapılandırıldıktan sonraki ilk stratejik planı olması, performans göstergelerini takip etmekle sorumlu personele gereken eğitimin verilememesi, 2015 yılında risk değerlendirilmesinin yapılmamış olması, verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması, bölge müdürlüklerinde göstergelere ilişkin verileri temin edecek sorumlu personelin belirlenmemiş olması ve bütçe ödeneklerinin dönem sonunda dönem başına göre büyük oranda artış göstermesi bu durumu ortaya çıkaran

etkenlerden bazılarıdır. Söz konusu riskler verilerin güvenilirliğini zedeleyebileceğinden genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Karayolları Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir. 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan ise 2014 yılı denetimleri sırasında incelenmiş olup Stratejik Plana ait değerlendirmeler 2014 yılı Performans Denetimi Raporu ile yapılmıştır.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı, 2015 yılı Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir. Kurumun 2012-2016 yıllarına ilişkin Stratejik Planı ise 2014 yılında denetlendiği için 2015 yılında Stratejik Planla ilgili değerlendirme yapılmamıştır.

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

Tablo 1: Raporlama gerekliliklerine uygunluk kriterleri	
Mevcudiyet	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün, plan, program ve raporlarını yayımlayıp yayımlamadığı
Zamanlılık	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün plan, program ve raporlarını yasal süre içinde yayımlayıp yayımlamadığı
Sunum	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı

Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler		
Performans Programı	İlgililik:	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik:	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma:	Hedefin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık:	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik:	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması

İkna edicilik/ Geçerlilik:	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/ inandırıcı olması
-------------------------------	--

Tablo 3: Veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler

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

A- PERFORMANS PROGRAMI

Kurum 2014 yılı Performans Denetimi Raporunda belirtilen değerlendirmeler sonucunda 2015 yılı Performans Programında, performans hedeflerinden altı adedini değiştirmiş, iki adedini kaldırmış; performans göstergelerinden ise sekiz adedini kaldırarak yirmi adedini değiştirmiş ve iki adet yeni gösterge eklemiştir. Yapılan değişiklikler sonucunda oluşturulan 2015 yılı Performans Programı hakkındaki tespitler aşağıda yer almaktadır.

- Raporlama Gerekliliklerine Uyum

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

- Performans Bilgisinin İçeriği

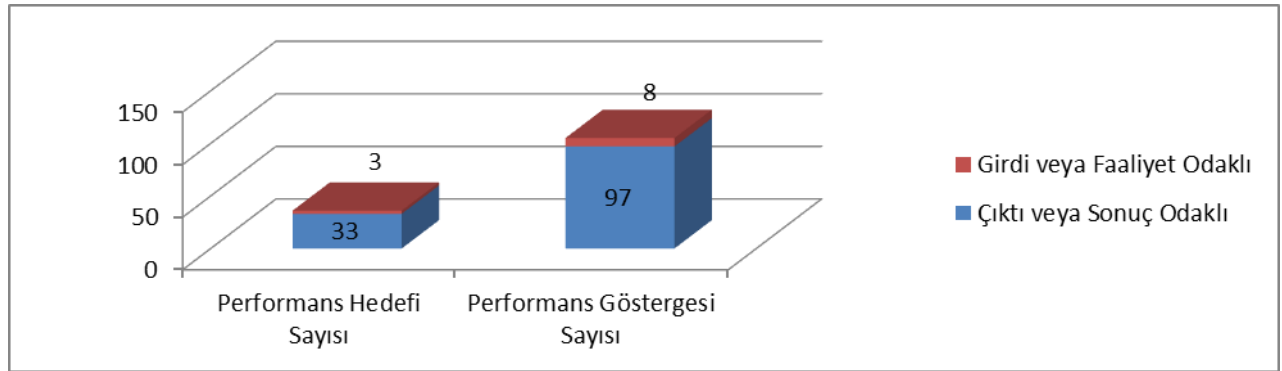
Performans programının ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre değerlendirilmesi sonucunda ise;

İlgililik

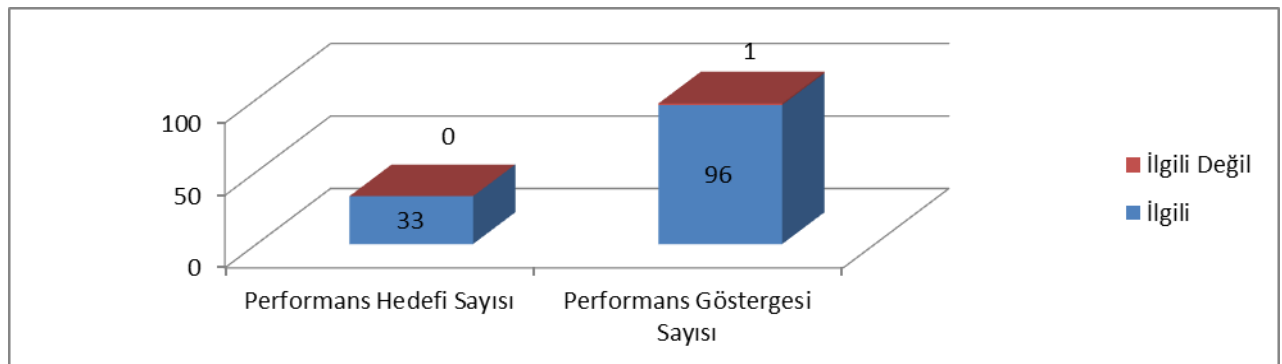
Performans Programında yer alan 36 performans hedefinin 3 tanesi ile, 105 performans göstergesinden 8 tanesinin çıktı veya sonuç odaklı olmadığı değerlendirildiğinden ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır. İlgililik değerlendirmesi yapılan 33 performans hedefinin tamamı ile 97 performans göstergesinin 96 tanesinin ise ilgili olduğu görülmüştür.

Tablo 4. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Çıktı-Sonuç Odaklılık Açısından Değerlendirilmesi

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Çıktı veya Sonuç Odaklı	33	97
Girdi veya Faaliyet Odaklı	3	8
Toplam	36	105

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

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İlgili	33	96
İlgili Değil	0	1
Toplam	33	97

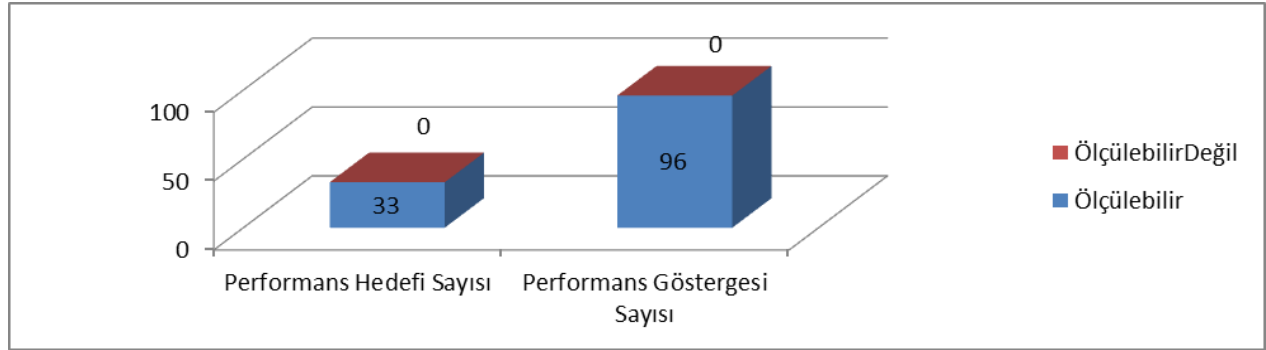


Ölçülebilirlik

Ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulan 33 performans hedefi ile, 96 adet performans göstergesinin tamamının ölçülebilir olduğu görülmüştür.

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

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Ölçülebilir	33	96
ÖlçülebilirDeğil	0	0
Toplam	33	96

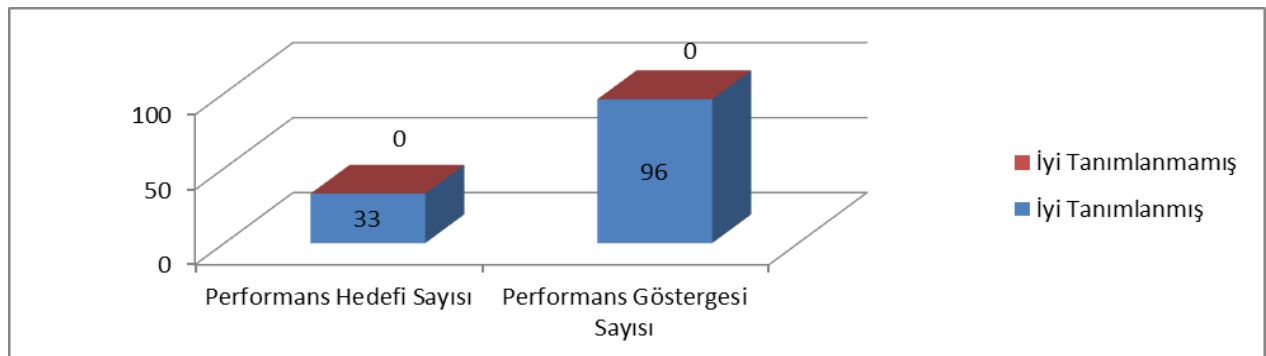


İyi Tanımlanma

Performans göstergelerinin tamamının iyi tanımlandığı görülmüştür

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

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İyi Tanımlanmış	33	96
İyi Tanımlanmamış	0	0
Toplam	33	96



B- FAALİYET RAPORU

- **Raporlama Gerekliliklerine Uyum**

Kurumunun Faaliyet Raporu mevcut olup “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre içerisinde yayımlanmıştır. Ancak Faaliyet Raporu ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamakla birlikte, Faaliyet Raporunda “Mali Bilgiler” başlığı altında yer verilmesi gereken temel mali tablolara yer verilmemiştir.

- **Performans Bilgisinin İçeriği**

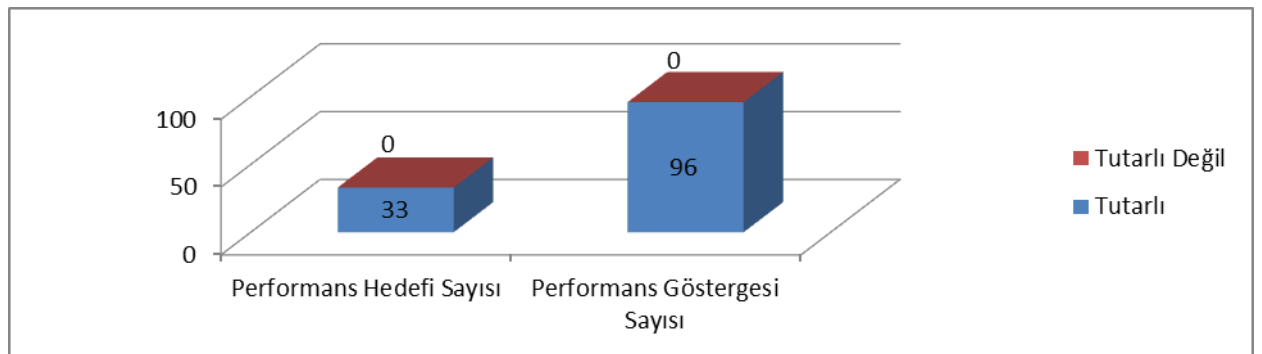
Faaliyet Raporunun tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik kriterlerine göre değerlendirilmesi sonucunda;

Tutarlılık;

Faaliyet Raporunda yer alan 33 performans hedefi ile, 96 adet performans göstergesinin tamamının tutarlı olduğu görülmüştür.

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

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Tutarlı	33	96
Tutarlı Değil	0	0
Toplam	33	96

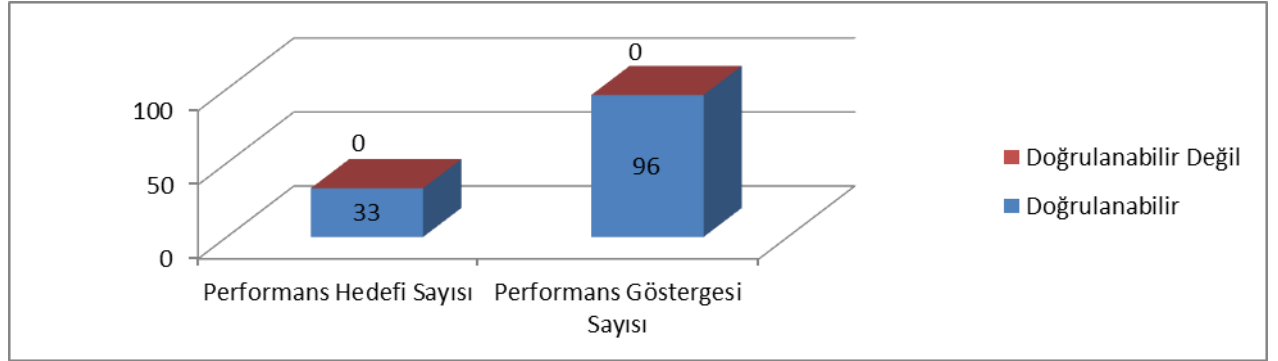


Doğrulanabilirlik;

Faaliyet Raporunda yer alan 33 performans hedefi ile, 96 adet performans göstergesinin tamamının doğrulanabilir olduğu görülmüştür.

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

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Doğrulanabilir	33	96
Doğrulanabilir Değil	0	0
Toplam	33	96

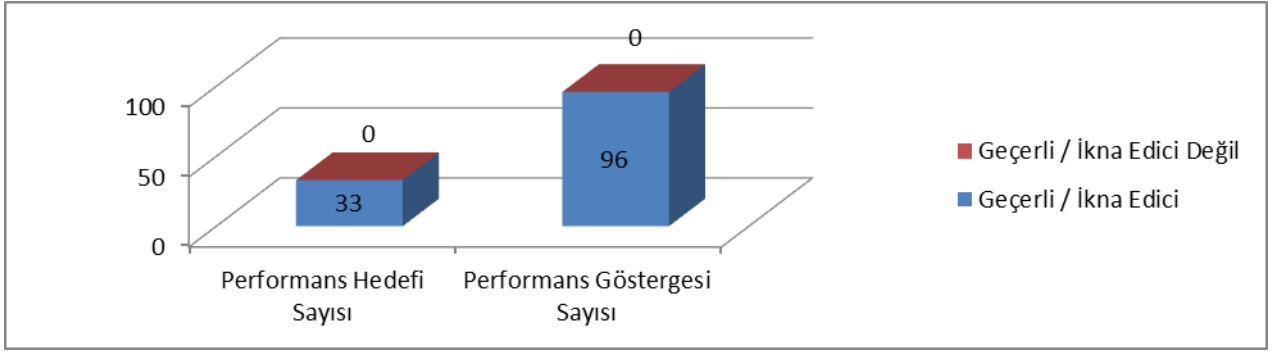


Geçerlilik / İkna Edicilik;

Faaliyet Raporunda yer alan 33 performans hedefi ile, 96 adet performans göstergesinin tamamının geçerli ve ikna edici olduğu görülmüştür.

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

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Geçerli / İkna Edici	33	96
Geçerli / İkna Edici Değil	0	0
Toplam	33	96



FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

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

- Gerek verileri sağlayan personele gerek veri girişini yapan personele kapsamlı bir eğitim verilmemiş olması,
- Verilerin üç ayda bir kümülatif olarak giriliyor olması,
- 2015 yılında risk değerlendirilmesi yapılmaması,
- Birkaç gösterge dışında verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması,
- Bölge müdürlüklerinde göstergelere ilişkin verileri temin edecek sorumlu personelin belirlenmemiş olması.

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

Sonuç olarak:

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

Kurum Faaliyet Raporu ise mevcut olup “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre içerisinde yayımlanmıştır. Ancak Faaliyet Raporu ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamakla birlikte, Faaliyet Raporunda “Mali Bilgiler” başlığı altında yer verilmesi gereken temel mali tablolara yer verilmediğinden Faaliyet Raporu için raporlama gereklilikleri kısmen yerine getirilmiştir.

Bunun yanında raporun “Denetim Bulguları” bölümünde gösterildiği üzere, Kurumun Performans Programı ve Faaliyet Raporu için “performans bilgisinin içeriği” bakımından kriterlerin kısmen karşılandığı, seçilen hedef ve göstergeler için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten “veri kayıt sisteminin” ise yine kısmen amaca uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2012-2016 dönemine ait Stratejik Planının kurumun 6001 sayılı Kanunla yeniden yapılandırıldıktan sonraki ilk stratejik planı olması, performans göstergelerini takip etmekle sorumlu personele gereken eğitimin verilememesi, 2015 yılında risk değerlendirilmesinin yapılmamış olması, verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması, bölge müdürlüklerinde göstergelere ilişkin verileri temin edecek sorumlu personelin belirlenmemiş olması ve bütçe ödeneklerinin dönem sonunda dönem başına göre büyük oranda artış göstermesi bu durumu ortaya çıkaran etkenlerden bazılarıdır. Söz konusu riskler verilerin güvenilirliğini zedeleyebileceğinden genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Programı Zamanında Yayınlanmamıştır

05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” uyarınca 2015 yılı Performans Programının 2015 yılı bütçe teklifi ile birlikte Maliye Bakanlığı’na ve Devlet Planlama Müsteşarlığı(Kalkınma Bakanlığı)’na gönderilmesi, nihai hali verilen performans programının üst yönetici tarafından Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanması ve en geç Mart ayının 15’ine kadar Maliye Bakanlığı’na ve Devlet Planlama Müsteşarlığı(Kalkınma Bakanlığı)’na gönderilmesi gerekmektedir. Ancak kamu idaresi, 2015 yılı Performans Programını 22.06.2015 tarihinde ilgili kurumlara gönderebilmiştir. 2014 yılı için Sayıştay tarafından yapılan Performans Denetimi sonuçlarına göre ise Performans Programı revize edilerek 20.11.2015 tarihinde Kurum internet sitesinden kamuoyuna açıklanmıştır. Dolayısıyla performans programı zamanında yayımlanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; “Sayıştay Başkanlığı’nın 2014 Yılı Performans Denetimi Raporu 16.04.2015 tarihinde Denetim-7/KGM/2015/265-21318 sayılı yazı ile Kuruluşumuza iletilmiştir. Söz konusu tarihte 2015 yılı Performans Programı hazırlanmış olmakla beraber 2014 yılı Performans Programının yayımlanmasındaki gecikme nedenlerine ilişkin 20.05.2015 tarih ve 97289 sayılı cevabi yazımızda belirtilen aynı gerekçelerle yayımlanması gecikmiştir.

Yayımlanan ve ilgili kurumlara gönderilen 2015 Yılı Performans Programı, 2014 Yılı Performans Denetimi Raporu’nun Denetim Bulguları doğrultusunda yeni gösterge düzenlenme ve geçmiş yıllara dönük veri toplama çalışması tamamlandıktan sonra revize edilerek kgm.gov.tr İnternet adresinde kamuoyuna açıklanmıştır.

Söz konusu gecikme nedenleri,:

a) Kuruluşumuza tahsis edilen sene başı yatırım bütçesi, yatırım amaçlı kullanılan cari bütçe de dahil olmakla birlikte, ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmaktadır.

2015 yılında sene başında 4.289.500.000 TL olan **yatırım bütçesi** yılsonunda yaklaşık %374 artışla 20.335.585.701 TL'ye yükseltilmiş ve bu ödeneğin 20.292.817.014 TL'si harcanmıştır.

Ayrıca; yatırım nitelikli cari giderlerden 837.375.560 TL'nin karayolları akaryakıt, bitüm alımı ve yol bakım-onarım hizmetleri için yatırım amaçlı harcandığı dikkate alındığında, Kuruluşun toplam yatırım harcaması 21.130.192.574 TL olmuştur.

2015 YILI	YATIRIM	ARTIŞ	CARİ	ARTIŞ	TOPLAM	ARTIŞ
SENE BAŞI BÜTÇESİ	4.289.500.000		2.956.804.000		7.246.304.000	
SENE SONU BÜTÇESİ	20.335.585.701	%374	2.540.025.294	%2,7	22.875.610.995	%216
HARCAMA	20.292.817.014	%373	2.532.981.405	-	22.825.798.419	%215

2015 yılında 7.246.304.000 TL olan **toplam bütçe** alınan 13.089.281.701 TL ek ödenek ile (%216 artışla) 22.875.610.995 TL olmuştur.

Sene başı yatırım bütçesine göre yapılan performans hedeflerinde gösterge değerleri, Performans Hedef tablolarında yer almakta olan önceki iki yıl ile kıyaslandığında çok düşük kalmakta bu da İdarenin program yılı için önceki yıllara göre daha az çalışma programladığı gibi algı yaratmaktadır.

Bir önceki yılsonu çalışması göz önüne alınarak hedef belirlemek istenirse; program yılının sene başı bütçesi yetersiz kalmaktadır.

Bu durumda İdaremizce Nisan ayının ilk haftalarında gerçekleştirilen Bölge Müdürleri toplantısına kadar beklenmektedir. Bölge Müdürlerinin de katılımıyla, yapılacak yatırımlara ilişkin ihtiyaç duyulacak ek ödenekler göz önüne alınarak toplantı sonucunda belirlenen alternatif çalışma programımızı da performans programına dâhil etmek ve

performans programının içeriğinde yeniden düzenlemeler yapmak performans programını geciktirmektedir.

Ancak; 2016 yılı sen başı yatırım bütçesi önceki yılın sene başı yatırım bütçesine göre yaklaşık %121 artışla tahsis edilmiş ve “2016 Yılı Performans Programı” tahsis edilen bütçe ve gelecek tahmini ek ödenek doğrultusunda düzenlenmiştir. Buna göre düzenlenen Performans Programı Maliye Bakanlığının belirlediği süre içinde (T.B.M.M Bütçe görüşmelerindeki gecikme nedeniyle 2016 yılı için; Maliye Bakanlığının web sitesinde “Duyurular” bölümünde 2016-Şubat ayı sonuna kadar internet ortamında yayımlanarak kamuoyuna duyurulması, 2016-Haziran ayı sonuna kadar kitap olarak ilgili kurumlara gönderilmesi gerektiği bildirilmiştir.) (29.02.2016 tarihinde)Kuruluşumuzun www.kgm.gov.tr internet adresinde yayımlanmıştır.

b) “100 Milyon TaşıtxKm ye düşen ölü sayısı” göstergesine ilişkin değerlendirme Kuruluşumuz verilerinin yanı sıra Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü’nden alınan “kaza etüt çalışmaları sonucunda KGM’nin sorumlu olduğu yol ağında meydana gelen kaza verileri” ile birlikte yapıldığından ve bu kurumlardan gelen verilerin belirlenen Performans Programı yayımlanma tarihiyle çakışmamasından gecikme yaşanmaktadır.

✓ *Trafik Güvenliği Dairesi Başkanlığımızca yapılan çalışmada, Bölge Müdürlüklerimizden alınan trafik sayım sonuçları ile Taşıtx Km değerleri hesaplanmaktadır. Elde edilen sonuçlar **yılın ilk çeyreğinde** netleşmektedir.*

✓ *Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığının yaptığı kaza etüt çalışmaları sonucunda KGM’nin sorumlu olduğu yol ağında meydana gelen kaza verileri **Mayıs/Haziran ayında** Kuruluşumuza bildirilmektedir.*

✓ *Toplanan veriler (Trafik sayım sonuçları ve kaza verileri) doğrultusunda Trafik Güvenliği Dairesi Başkanlığımızca “100 Milyon TaşıtxKm ye düşen ölü sayısı” hesaplanmakta ve Kuruluşumuzun www.kgm.gov.tr internet adresinde **Mayıs/Haziran ayında** yayımlanmaktadır.*

2016 yılında İdarenin stratejik Planı’na uyularak bu gösterge Performans Programında kullanılmıştır. Ancak; Göstergenin 2015 sonuç değeri henüz belli olmadığından aşağıdaki not yazılmıştır.

“NOT: (*)Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığınca, KGM yol ağında 2015 yılı içinde meydana gelen trafik kazalarına ilişkin veriler henüz Kuruluşumuza gönderilmediğinden gösterge sonuç değeri belirlenememiştir. Yol ağımızda meydana gelen kaza verileri (ölü ve yaralı sayıları) açıklandığında 100 milyon taşıt-km'ye düşen ölü sayısı Trafik Güvenliği Dairesi Başkanlığı'mızca belirlenerek Mayıs/Haziran ayı içinde web sitemizde (kgm.gov.tr) Trafik Kazaları Özeti 2015 dosyasında yayımlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, bulgu konusu hususa katılmakta olup, sene başı ve sene sonu bütçe ödenekleri arasındaki büyük fark nedeniyle bütçe ile performans programı arasındaki bağın kurulmasında zorluklar yaşandığını; nisan ayının ilk haftalarında gerçekleştirilen Bölge Müdürleri Toplantısında yapılacak yatırımlara ilişkin ihtiyaç duyulacak ek ödenekler göz önüne alınarak, bu toplantıdan sonra belirlenen alternatif çalışma programlarını Performans Programına dâhil etmek istemeleri ve bu durumun Performans Programının içeriğinde yeniden düzenlemeler yapmak gerektirdiğini; izledikleri bir göstergeye ilişkin verilerin başka kurumlardan sağlandığını ve bu verilerin alınma tarihinin mevcut takvime uymadığını ifade etmektedir. Sene başı bütçesinin sene sonunda %216'lık bir artış göstermesi, stratejik planın bütçe ile ilişkisini sağlayan performans programının doğru bir şekilde hazırlanmasına engel teşkil etmektedir. İlgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi, performans programının söz konusu mevzuatta yer alan takvime uygun olarak hazırlanmasını sağlayacaktır.

BULGU 2: Performans Programı ve Bütçe Arasında Var Olması Gereken İlişki, Sene Başında Belirlenen Bütçe İle Yılsonu Bütçe Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Büyük Orandaki Sapmalar Nedeni İle Ortadan Kalkmaktadır

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

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

yardımcı olmaktadır.

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

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

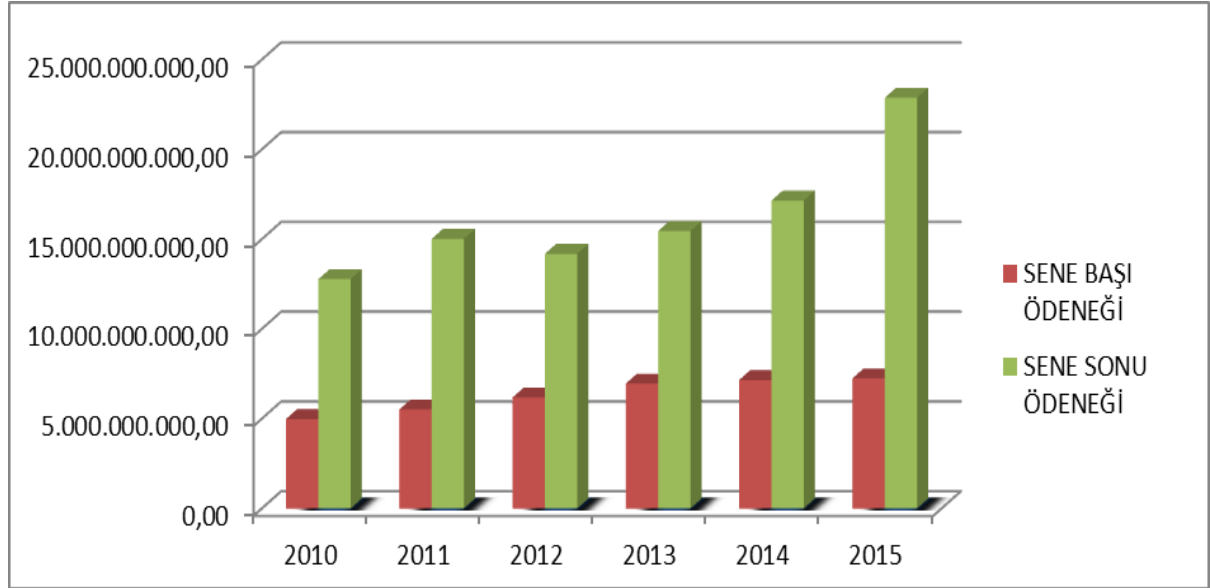
Performans hedefleri, idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder. Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, mal ve hizmet üretimine ilişkin daha isabetli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

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

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

YILLAR	SENE BAŞI ÖDENEĞİ	SENE SONU ÖDENEĞİ	ARTIŞ ORANI
2010	4.989.051.000,00 TL	12.776.462.001,00 TL	156,09%
2011	5.511.382.000,00 TL	15.021.145.078,00 TL	172,55%

2012	6.185.358.000,00 TL	14.186.359.022,00 TL	129,35%
2013	6.962.374.000,00 TL	15.460.032.561,00 TL	122,05%
2014	7.157.071.000,00 TL	17.152.995.399,62 TL	139,67%
2015	7.246.304.000,00 TL	22.875.610.995,00 TL	215,69%



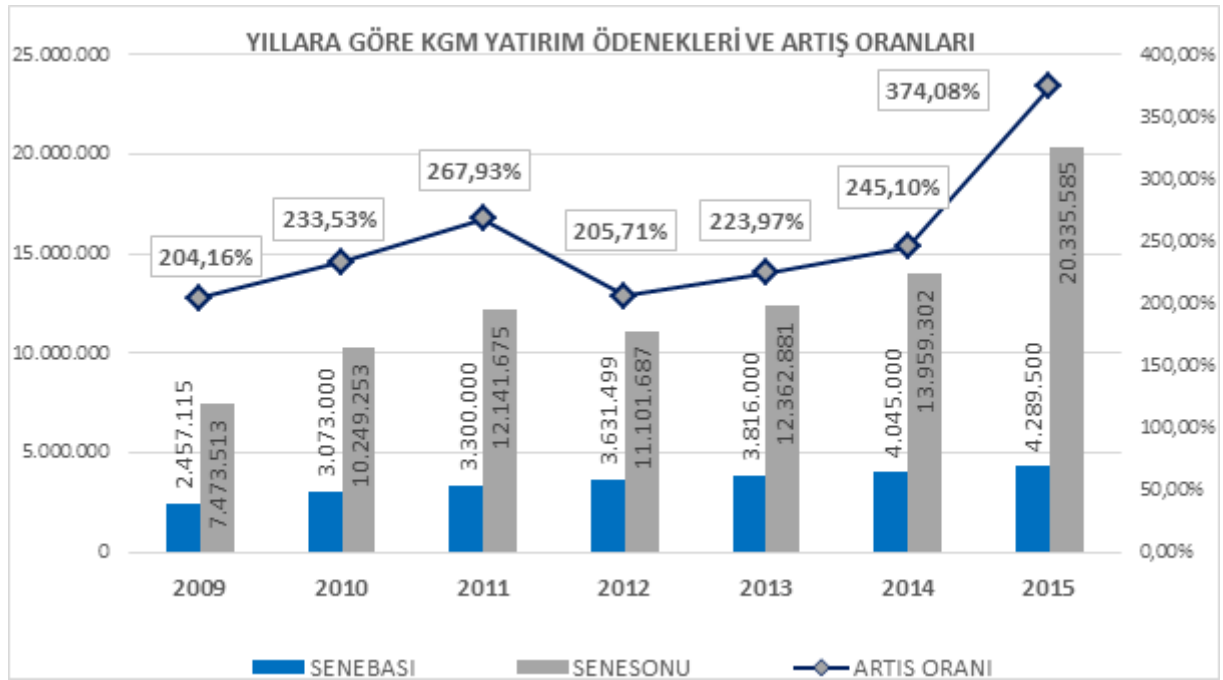
Kamu idaresi cevabında; “Bulgu 1’ de 2015 yılı için belirtildiği gibi sene başı yatırım bütçesinin sene sonu itibariyle % 374’e ulaşması, göstergelerde belirtilen değerlerin tahmininde aşırı sapmalara neden olmakta ve Performans Programını olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu durum Kuruluşumuzun Faaliyet Raporuna, "hedefin aşılması" olarak yansımaktadır.

Sene içinde kullanılacak bütçenin sene başında ihtiyaçları karşılayacak miktarlarda tahsis edilmesi, durumunda Kuruluşumuzun sağlıklı bir şekilde hedef belirleme ve izleme-değerlendirme imkânı olacaktır.

2016 yılı sen başı yatırım bütçesi önceki yılın sene başı yatırım bütçesine göre yaklaşık %121 artışla tahsis edilmiştir.” denilmektedir.

YILLARA GÖRE YATIRIM ÖDENEĞİ VE HARCAMALARI (1000 TL)					
YILLAR	SENEBAŞI	SENESONU	ARTIŞ ORANI (%)	HARCAMA	
2009	2.457.115	7.473.513	204,16	7.443.820	
2010	3.073.000	10.249.253	233,53	10.231.658	
2011	3.300.000	12.141.675	267,93	12.110.565	
2012	3.631.499	11.101.687	205,71	11.095.574	
2013	3.816.000	12.362.881	223,97	12.357.857	
2014	4.045.000	13.959.302	245,10	13.947.549	
2015	4.289.500	20.335.585	374,08	20.292.817	



Sonuç olarak Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, performans programı ile bütçe arasında ilişkinin kurulması açısından ilgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi ve sene başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların asgari düzeyde tutulması önem arz etmektedir.

BULGU 3: Performans Hedeflerinden 3 Tanesi İle Bunlara Ait 8 Göstergenin Çıktı veya Sonuç Odaklı Olmadığı Görülmüştür

Performans hedefleri, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir. Performans programında yer alan 36 adet performans hedefi ile 105 adet performans göstergesinin çıktı veya sonuç odaklılık değerlendirilmesinde aşağıda yer aldığı üzere; 3 adet performans hedefinin girdi veya faaliyet odaklı olduğu görülmüş olup, bu performans hedefleri ile bunların altında yer alan 8 adet göstergenin çıktı veya sonuç odaklı olmaması nedeniyle bu göstergelerin ilgililik yönünden değerlendirilmesi yapılmamıştır.

Amaç (SA 1):	<i>HAREKETLİLİK</i> <i>Yolcu ve yük taşımacılığında konforu artırmak, zaman kayıplarını ve ekonomik kayıpları en aza indirmek.</i>	
PH 1.4.1:	Özellikle kuzey-güney koridorları üzerinde bulunan tünel ve büyük sanat yapılarından özellik arz edenlerde çalışmalar hızlandırılacaktır.	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapılmamıştır
Gösterge 1	Tünellerin fiziki gerçekleşmesi (Ovit Tüneli) (%)	
Gösterge 2	Tamamlanan özellik arz eden köprü uzunluğu (m)	
Gösterge 3	Parasal Gerçekleşme oranı % (Projelere ayrılan kaynağın ne kadarı harcandı)	
Amaç (SA 2):	<i>KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ</i> <i>Karayolu ağı üzerinde trafik güvenliğini sürekli olarak artırmak.</i>	
PH 2.3.2:	Trafik güvenliğini artırmak için bölünmüş yol ve tek yol yapımı ve iyileştirme çalışmaları sürdürülecektir.	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik kriterine göre

		değerlendirilmesi yapılmamıştır.
Gösterge 1	Trafik güvenliğini artırmak için gerçekleştirilen bölünmüş yol harcamasının, toplam trafik güvenliğini artırmak için yatırım bütçesinden ayrılan bölünmüş yol payına oranı (%)	
Gösterge 2	Trafik güvenliğini artırmak için gerçekleştirilen tek yol harcamasının, toplam trafik güvenliğini artırmak için yatırım bütçesinden ayrılan tek yol payına oranı (%)	
Amaç (SA 4):	<i>KARAYOLU AĞININ KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ</i> <i>Karayolu sistemi üzerinde hareketliliği ve konforu artırıcı iyileştirmeleri ve gelişmeleri sağlamak ve sürdürmek</i>	
PH 4.1.4:	Kesinleşmiş projelerde kamulaştırma mühendislik hizmetlerine ait çalışmalar, kamulaştırılacak parsellere ait değerlendirme hizmetleri, ocaklara ait talep formu, plan, proje ve imalat haritası üretimi yapılacaktır.	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapılmamıştır.
Gösterge 1	Kamulaştırma plan üretimi (km)	
Gösterge 2	Taşınmaz Mal Değerlemesi (km)	
Gösterge 3	Güncel Plan Üretimi (km)	

Kamu idaresi cevabında; “Karayolları Genel Müdürlüğü 2015 yılı Performans Denetim Raporu'nun Denetim Bulguları doğrultusunda 2016 Performans Programında belirtilen Performans Hedef ve Göstergelere ilişkin olarak ilgili birimlerle çalışmalar yapılarak düzenlenen tablolar aşağıda yer almaktadır.

a) PH 1.4.1: Hedef " 2016 yılında; Kuzey-güney koridorları üzerinde bulunan Ovit Tünelinde tünelin % 100'ü ile özellik arz eden köprülerin toplamda 1.130 metresinde çalışmalar tamamlanacaktır." ifadesiyle Çıktı odaklı olarak yeniden düzenlenmiştir.

amaç (sa 1) :	hareketlilik <i>Yolcu ve yük taşımacılığında konforu artırmak, zaman kayıplarını ve ekonomik kayıpları en aza indirmek.</i>
PH 1.4.1 :	2016 yılında; Kuzey-güney koridorları üzerinde bulunan Ovit Tünelinde tünelin % 100'ü ile özellik arz eden köprülerin toplamda 1.130 metresinde çalışmalar tamamlanacaktır.
Gösterge 1	Çalışma yapılan tünellerin fiziki gerçekleşmesi (Ovit Tüneli %)
Gösterge 2	Tamamlanan "özellik arz eden köprü" uzunluğu (m)

Gösterge-1: Yıl içinde Tünellerdeki ilerlemeyi köprülerdeki gibi " metre" değer olarak verebilmek uygun olmadığından, Tünellerde yapım çalışmalarındaki iş kalemlerinin miktarlarına göre projedeki ilerleme Fiziki % değerler olarak izlenecektir.

Gösterge 2: Özellik arz eden köprülerde yapılan toplam köprü uzunluk (metre) olarak izlenecektir.

Gösterge-3: "Parasal Gerçekleşme oranı % (Projelere ayrılan kaynağın ne kadarı harcandı)" çıktı odaklı bir gösterge olmadığından ve gelen ek ödeneklere bağlı olarak yılsonunda %100 ve üzeri değerlere ulaşıldığından ayrıca, önceki çıktı odaklı iki göstergenin hedefin İzlenmesinde yeterli olduğu düşünülerek 2016 yılı Performans Programında kullanılmamıştır.

b) Bulgu 3- te PH 2.3.2 olarak belirtilen tablo, 2015 Yılı Performans Programında PH 2.1.5 olarak bulunmaktadır.

Söz konusu göstergeler; 2014 yılı Performans Denetim Raporu'nda "Bulgu 10" doğrultusunda. Stratejik Planda belirtilen ölçüm değerlerine göre yeniden düzenlenerek Kuruluşun web sitesi "kgm.gov.tr" adresinde yayımlanan "2015 Yılı Performans Programı" kitabında yılı içinde revize edilmiş, 2015 yılı İzleme ve Değerlendirmeleri yeni göstergeler üzerinden yapılarak KGM 2015 Faaliyet Raporunda yayımlanmıştır.

PH 2.1.5 için;İnternette yayımlanan 2015 KGM Performans Programı'nda ve 2015

Faaliyet Raporunda yer alan göstergeler

PH 2.1.5- Trafik güvenliğini artırmak için bölünmüş yol ve tek yol yapımı ve iyileştirme çalışmaları sürdürülecektir	
Gösterge 1	Trafik güvenliğini artırmak için yapılan bölünmüş yol (Km.)
Gösterge 2	Trafik güvenliğini artırmak için yapılan tek platformlu yol uzunluğu(Km.)

2016 yılı Performans Programında; Aşağıda belirtildiği gibi Performans Hedefi de çıktı odaklı olarak düzenlenmiştir.

PH 2.1.5 için;2016 KGM Performans Programı'nda yer alan Hedef ve Göstergeler.	
PH 2.3.2:	Trafik güvenliğini artırmak için yol ağımızda belirlenen kesimlerde 478 km bölünmüş yol (BY). 858 km tek platformlu yol (TY) yapım ve iyileştirme çalışmaları yapılacaktır.
Gösterge 1	Trafik güvenliğini artırmak için yapılan bölünmüş yol uzunluğu (Km.)
Gösterge 2	Trafik güvenliğini artırmak için Yapılan Tek Platformlu yol uzunluğu (Km.)

c) PH 4.1.4: 2016 yılı Performans Programında çıktı odaklı hedef ve göstergelerle yeniden düzenlenmiştir.” denilmektedir.

PH 4.1.4:	Karayolu fiziki ve geometrik standartları iyileştirilecek ve geliştirilecek güzergâhlarda; toplam 4000 km' lik kesimin Kamulaştırma Mühendislik ve Müşavirlik Hizmetlerinin yapılması, 22.000.000 m2 lik alanın kamulaştırılması hedeflenmiştir.
Gösterge 1	Kamulaştırma Mühendislik ve Müşavirlik Hizmetleri yapılan proje uzunluğu (Kamulaştırma plan üretimi. Taşınmaz Değerlemesi ve Güncel Plan Üretimi) Km
Gösterge 2	Karayolu güzergâhlarında kamulaştırılacak alan m2

Sonuç olarak Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, 2016 yılı için ilgili stratejik hedeflerin ve bunların altında yer alan performans hedeflerinin çıktı odaklı olarak yeniden düzenlendiği ve yeni göstergelerin belirlendiği ifade edilmiştir. Stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşılmasında çıktı-sonuç odaklı hedeflerin belirlenmesi önem arz etmekte olup, bu husus 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 4: Performans Göstergelerinden 1 Tanesinin Performans Hedefi İle İlgisi Kurulamamıştır

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve Performans Programı Hazırlama Rehberine göre göstergelerin performans hedefleri ile ilgili olması, hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bir bağlantı bulunması gerekmektedir. Aşağıda görüleceği üzere; “Bilgisayar ağındaki geliştirilen bilgisayar sayısı” şeklinde belirlenen performans göstergesinin, Karayolları Genel Müdürlüğü’ne yeni atanan ve Makine ve İkmal Dairesi Başkanlığına bağlı olarak görev yapan memur ve sanat sınıfı personelin eğitim ve temel kurslarının verilmesine devam edilerek kursa katılanların belgelendirilmesi şeklinde ifade edilen performans hedefi ile ilgisi kurulamamıştır.

Amaç (SA 3):	<i>KURUMSAL MÜKEMMELİYET VE SÜREKLİ GELİŞME</i> <i>Eğitim, AR-GE ve teknolojiye önem veren sürekli gelişmeye açık kurumsal yapı oluşturmak, kurum çalışanlarının gelişimini ve iş tatminini sağlamak.</i>
PH 3.3.1:	Teşkilatımıza yeni atanan ve Makine ve İkmal Dairesi Başkanlığına bağlı olarak görev yapan memur ve sanat sınıfı personelin eğitim ve temel kurslarının verilmesine devam edilerek kursa katılanlar belgelendirilecektir.
Gösterge 2	Bilgisayar ağındaki geliştirilen bilgisayar sayısı.

Kamu idaresi cevabında; “PH 3.3.1: 2016 yılı Performans Programında, söz konusu hedef ve göstergeye ilişkin ifadelerde hedef ve gösterge ilişkisinin vurgulanabilmesi için düzeltme yapılmıştır.

Hedefte yer alan "Birimdeki Bilgisayar ve Donanımların Yenileme, Geliştirme Çalışmaları" Faaliyeti "Yenilenen bilgisayar ve donanım sayısı" göstergesiyle izlenmektedir." denilmektedir.

Performans Hedefi (PH 3.3.1)	Teşkilatımıza yeni atanan ve Makine ve İkmal Dairesi Başkanlığına bağlı personele eğitim ve temel kurslar verilecek, kursa katılanlar belgelendirilecek, Birimin kapasitesi yetersiz kalan bilgisayar ve donanımları yenilenecektir.
Açıklama;	Başkanlığımıza bağlı olarak çalışan personelin bilgi ve becerilerinin geliştirilmesi, iş gereksinimlerini karşılayacak bilgisayarlar ile çalışmalarının sağlanması hedeflenmiştir.
Performans Göstergeleri	
1	Makine Eğitim Kurslarına katılan personel sayısı
Açıklama;	Kuruluşumuzca düzenlenen Makine Temel Eğitim Kurslarında yeni atanan Makine Mühendislerine temel teşkilat çalışmaları ve çalışma prensipleri hakkında eğitim verilmektedir
2	Seminer, Fuar, Sempozyum ve Teknik Toplantılara katılan personel sayısı
Açıklama;	Yeni teknolojiler, programlar, sistemler ile ilgili gelişmelerin takip edilmesi için düzenlenen Seminer, Fuar, Sempozyum ve Teknik Toplantılara katılan personel sayısı
3	Yenilenen bilgisayar ve donanım sayısı
Açıklama;	Makine ve İkmal Dairesi Başkanlığı ve Bölge Müdürlüklerinin Makine Başmühendisliklerinde bilgisayarla yürütülen çalışmalarda Kapasitesi yetersiz kalan bilgisayarlar ve donanımları yenilenmektedir.
Faaliyetler	
1	Makine Temel ve Periyodik Eğitim Çalışmaları
2	Birimdeki Bilgisayar ve Donanımlarının Yenileme, Geliştirme Çalışmaları

Sonuç olarak Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, 2016 yılı için ilgili performans hedefi ve buna ait göstergelerde ilgililik bağının kurulmasını teminen değişiklik yapılarak yeniden düzenlendiği ifade edilmiştir. Performans göstergelerinin performans hedefleri ile ilgili olması, göstergelerle faaliyetler arasında mantıksal bir bağın

bulunması önem arz etmekte olup, bu husus 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 5: Faaliyet Raporunda Mali Bilgiler Başlığı Altında Sunulması Öngörülen Temel Mali Tablolara Yer Verilmemiştir

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, faaliyet raporlarında yer verilecek bilgilere yönelik ilkeleri ve bu raporun hazırlanmasında izlenecek süreçleri ortaya koymaktadır Kurum 2015 yılı Faaliyet Raporunda, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te yer alan süreçler olan Genel Bilgiler, Amaç ve Hedefler, Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler, Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi ve Öneri ve Tedbirler bölümlerine yer verilmiştir. Lakin Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler bölümünde yer alan Mali Bilgiler başlığı altında sunulması öngörülen temel mali tablolar olan "Bilanço" ve "Faaliyet Sonuçları Tablosu"na yer verilmemiş, mali bilgiler sadece bütçe verileri üzerinden raporlanmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "2015 yılına ait "Bilanço" ve "Faaliyet Sonuçları Tablosu", KGM'nin www.kgm.gov.tr internet adresinde ilgili bölüme ayrı bir doküman olarak eklenecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, "Bilanço" ve "Faaliyet Sonuçları Tablosu"nun ayrı bir doküman olarak ekleneceği belirtilmektedir. Bu husus 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 6: Mali Yıl Başında Belirlenen Bütçe İle Yılsonu Bütçe Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Büyük Orandaki Sapmalar Nedeni İle Faaliyet Raporu İle Açıklanan Ölçümler Anlamsız Hale Gelmektedir

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

Performans esaslı bütçeleme doğrultusunda stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Performans programlarında, stratejik planlarda

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Faaliyet Raporları” başlıklı 41 inci maddesinde

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

Yukarıda yer alan madde ile yılı bütçesinde verilen ödenekleri performans programlarında belirlenen performans hedeflerine ulaşmada kullanan harcama yetkilileri ile üst yöneticinin, ilgili yıla ilişkin hedeflerin yılsonu gerçekleşmesinin yer aldığı birim faaliyet raporları ile bunların birleştirilmesi sonucu oluşturulan kurum faaliyet raporlarının yayımlanması öngörülmüştür. Hesap verme sorumluluğu kapsamında yayımlanması öngörülen faaliyet raporları ile yılbaşında performans programında kendilerince belirlenen ve kamuoyu ile paylaştıkları hedeflere mevcut bütçe ödenekleri ile ulaşma düzeyleri ve eğer sapma varsa bunun gerekçelerinin açıklanması beklenmektedir.

Ancak Karayolları Genel Müdürlüğünün detayları Bulgu 2’de yer alan bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; performans programı ve faaliyet raporu arasında var olması gereken ilişki, dönem başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen büyük orandaki sapmalar nedeni ile ortadan kalkmaktadır.

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

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

Bu durum göstergelerin yılsonu hedeflerine ulaşmasını veya sapma olması durumunda sapmalarının gerekçelerinin takibini anlamsız kılmakta; Kurumun sağlıklı bir şekilde hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesine engel olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “*Sene başı bütçesinin yetersizliği nedeniyle alınan ek ödenekler dolayısıyla iş miktarındaki artış, göstergelerde belirlenen ölçümlerde sapmalara neden olmaktadır.*”

Sene içinde kullanılacak bütçenin sene başında ihtiyaçları karşılayacak miktarlarda tahsis edilmesi durumunda Kuruluşumuzun hedeflerini ve gösterge değerlerini daha iyi belirleme imkânı olacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, faaliyet raporu ile bütçe arasında ilişkinin kurularak daha anlamlı ölçümlerin yapılabilmesi açısından ilgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi ve sene başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların asgari düzeyde tutulması önem arz etmektedir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Performans Göstergelerinden 2 Tanesi Hatalı Değerler Üzerinden Takip Edilmektedir

Veri kayıt sistemlerinin, gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek, faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması gerekmektedir. Aşağıda görülen performans hedefinin altında yer alan her iki gösterge de oran üzerinden takip edilmekte olup, performans göstergelerinin içerikleri itibari ile sıfır ile 1 arasında bir değer almaları beklenmelidir. “Yenileme yapılan köprü sayısı/yenileme gereken köprü sayısı oranı”nın 2 olarak ölçülmesi yenileme gereken köprü sayısının iki katı oranında yenileme yapıldığı sonucunu doğurmaktadır. Aynı durum diğer gösterge için de geçerli olup veri kayıt sisteminin hatalı veri setleri üzerinden oluşturulması, göstergelerin ölçümü ve takibini anlamsız kılmaktadır.

Amaç (SA 4):	KARAYOLU AĞININ KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ <i>Karayolu sistemi üzerinde hareketliliği ve konforu artırıcı iyileştirmeleri ve gelişmeleri sağlamak ve sürdürmek.</i>		
PH 4.2.1:	Deprem açısından dünyanın riskli ülkelerinden biri olan Türkiye'de devlet ve il yolları ağı üzerinde bulunan köprülerde deprem riskine karşı gerekli önlemlerin alınması ve standardı düşük köprülerin yenilenmesi hedeflenmiştir.		
Gösterge 1	Yenileme yapılan köprü sayısı/yenileme gereken köprü sayısı oranı		
	2013	2014	2015
	2	2	2
Gösterge 2	Güçlendirme yapılan köprü sayısı/Güçlendirme gereken köprü sayısı oranı		
	2013	2014	2015
	0	4	4

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu gösterge "Yenileme yapılan köprü sayısı/yenileme gereken köprü sayısı oranı (%) " şeklinde düşünülmüş ancak % bırakılmadığından yanlış anlaşılma olmuştur. Gerçekleşme oranı %2 veya %4 şeklindedir.

2016 yılında bu gösterge daha anlaşılabilir olması için aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.” denilmektedir.

Amaç (SA 4):	KARAYOLU AĞININ KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ Karayolu sistemi üzerinde hareketliliği ve konforu artırıcı iyileştirmeleri ve gelişmeleri sağlamak ve sürdürmek.
PH 4.2.1:	Deprem açısından dünyanın riskli ülkelerinden biri olan Türkiye'de devlet ve il yolları ağı üzerinde bulunan köprülerde deprem riskine karşı gerekli önlemlerin alınması ve standardı düşük köprülerin yenilenmesi hedeflenmiştir.
Gösterge 1	Yenileme yapılan köprü sayısı (Adet)
Gösterge 2	Güçlendirme yapılan köprü sayısı (Adet)

Sonuç olarak Veri kayıt sistemlerinin doğru veri setleri üzerinden oluşturulması, göstergelerin ölçümü ve takibinin sağlıklı bir şekilde yapılmasının temel şartıdır.

Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, 2016 yılı için bulgu konusu performans göstergelerinin değiştirildiği belirtilmektedir. Bu husus 2016 yılı denetimlerinde izlenecektir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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