



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE
HABERLEŞME BAKANLIĞI
2014 YILI**

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Temmuz 2015

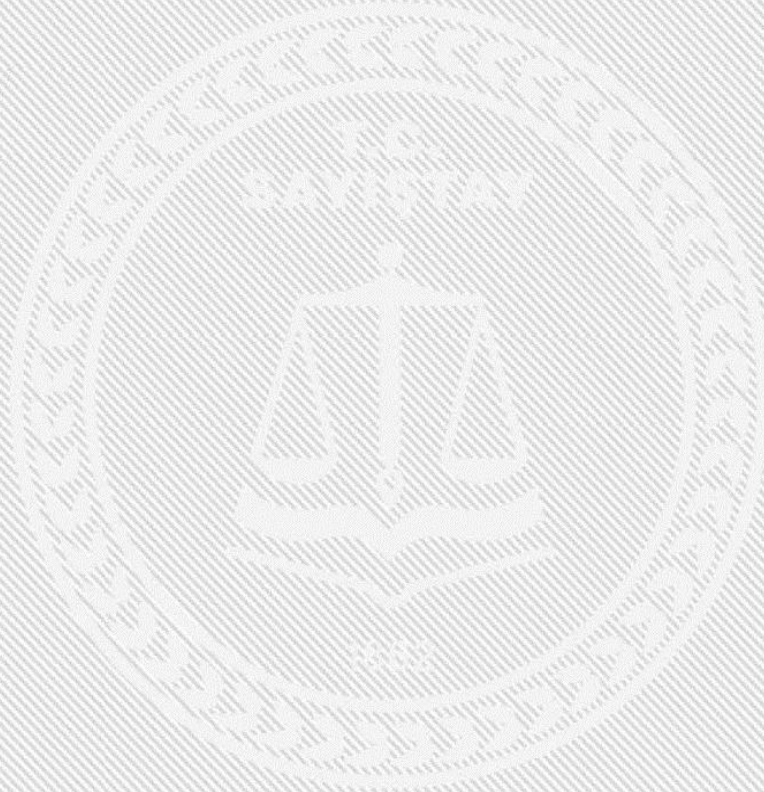
İÇERİK

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	37

**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE
HABERLEŞME BAKANLIĞI**

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	7

KISALTMALAR

AR-GE	Araştırma ve Geliştirme
AYGM	Altyapı Yatırımları Genel M¼d¼rl¼ę¼
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
DTP	S¼reksiz Tren Koruma
EGO	Ankara Elektrik, Havagazı ve Otob¼s İşletme M¼essesesi
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GYMY	Genel Y¼netim Muhasebe Y¼netmelięi
KGM	Karayolları Genel M¼d¼rl¼ę¼
KİK	Kamu İhale Kanunu
KİSK	Kamu İhale S¼zleřmeleri Kanunu
KMYKK	Kamu Mali Y¼netimi ve Kontrol Kanunu
M2	Kızılay-Çayyolu (M2) Metro Hattı Kalan İnaşaat İşleri
M3	Batıkent- Sincan (M3) Metro Hattı Kalan İnaşaat İşleri
M4	Keçi¼ren- Tandoğan (M4) Metro Hattı Kalan İnaşaat İşleri
RCBTC	Radyo Bazlı Tam Otomatik Tren Kontrol Sistemi
TBMM	T¼rkiye B¼y¼k Millet Meclisi
TCDD	T¼rkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
UDHB	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
YİMKY	Yapım İşleri Muayene ve Kabul Y¼netmelięi

TABLÖLAR

Tablo 1: Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2014 Yılı Ödenekleri (TL)

Tablo 2: Teknik Personele Ait Sürenin Teslim Tarihi İtibarıyla Karşılaştırılması

Tablo 3: Teknik Personel Listesi

Tablo 4: Onaylanan Teknik Personel Listesi

Tablo 5: Teknik Personele Ait Sürenin Teslim Tarihi İtibarıyla Karşılaştırılması

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa (KMYKK) ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2014 Yılı Bütçesiyle UDHB'ye 13.013.413.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 2,71'ine tekabül etmektedir.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden 370.345.626,50 TL, Araştırma, Geliştirme (AR-GE) ve Eğitim Faaliyetleri Payı Hesabından 222.274,25 TL ve Evrensel Hizmet Gelirlerinden 230.126.450,70 TL olmak üzere toplam 600.694.351,42 TL kaynak kullanılmıştır.

UDHB'nin 2014 yılı başlangıç ödenekleri toplam 13.013.413.000,00 TL olup, Personel Giderleri 130.194.000,00 TL, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Ödemeleri 26.192.000,00 TL, Mal ve Hizmet Alımları 34.054.000,00 TL, Cari Transferler 2.694.201.000,00 TL, Sermaye Giderleri 4.707.680.000,00 TL ve Sermaye Transferleri 5.421.092.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Eklenen ve düşülenler dâhil olmak üzere yılsonu toplam ödenek tutarı 20.461.337.711,00 TL olup ana kalemler itibarıyla harcama durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2014 Yılı Ödenekleri (TL)

Tertip	Başlangıç Ödeneği	Eklenen Ödenek	Düşülen Ödenek	Toplam Ödenek	Harcama
01- Personel Giderleri	130.194.000	39.965.947	15.965.947	154.194.000	120.794.550
02- SGK Ödemeleri	26.192.000	1.732.167	1.732.167	26.192.000	24.444.723
03-Mal ve Hizmet Alımları	34.054.000	109.833.074	33.436.798	110.450.276	82.315.733
05- Cari Transferler	2.694.201.000	141.604.100	646.130.000	2.189.675.100	2.105.341.774
06- Sermaye Giderleri	4.707.680.000	220.660.000	2.859.500.000	2.068.840.000	1.923.855.757
07-Sermaye Transferleri	5.421.092.000	10.490.894.335	0	15.911.986.335	15.178.092.000
TOPLAM	13.013.413.000	11.004.689.623	3.556.764.912	20.461.337.711	19.434.844.537

Kaynak: 2014 Yılı İdare Faaliyet Raporu

Bakanlığın, 2014 yılsonu harcaması 19.434.844.537,00 TL olup; bu tutarın 15.316.370.810,00 TL'si Karayolları Genel Müdürlüğü'ne (KGM) cari ve sermaye transferi olarak, 1.956.179.000,00 TL'si Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) Genel

Müdürlüğü'ne sermaye transferleri olarak aktarılmıştır. Diğer kurum ve kuruluşlara yaptığı bu aktarmalar düşüldüğünde Bakanlığın 2014 sonu itibarıyla gider gerçekleşmesi 2.162.294.727,00 TL olmuştur.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“Bu yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın*

çıkartılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.” hükmü yer almaktadır.

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 inci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

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

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

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

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.

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

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

UDHB mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845

sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

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

Denetim ve inceleme çalışmaları kapsamında; Bakanlığın merkez birimleri, Gaziantep, Samsun, Trabzon, İzmir ve Diyarbakır Bölge Müdürlükleri, Samsun, Sinop, Gerze, Trabzon, Vakfikebir, Sürmene, İzmir ve Aliğa Liman Başkanlıkları ile İzmir ve Samsun Denizdibi Tarama Başmühendislikleri muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve bunlara esas belgeler; harcama birimlerinde gerçekleşen mali iş, işlem ve kararlara ait belgeler tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2014 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İnşaat Sigortalarının (Bütün Riskler) İşin Tamamını Kapsamaması, İş Artışlarının ve Süre Uzatımlarının Kapsama Alınmaması

4735 sayılı KİSK'in "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinde,

"Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır." hükmü,

YİĞŞ'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinde;

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

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

... ” hükmü

yer almaktadır.

Yapım işlerine ilişkin inşaat sigortalarının yaptırılmasında yukarıda belirtilen hükümlere uyulması gerekmekte olup, yapım işi sözleşmeleri de anılan mevzuat hükümlerine aykırı olamaz.

İkmal işlerinde veya sözleşmesi fesih edilerek tekrar ihale edilen işlerde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler inşaat sigortalarının, sözleşme ve eki doküman gereği, kalan inşaat işleri ile birlikte önceki yükleniciler tarafından yapılmış imalatları da kapsamı gerekmektedir.

4735 sayılı KİSK’in “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9 uncu maddesi gereği, yükleniciler sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır. Dolayısıyla, 4735 sayılı Kanuna göre yüklenicilerin bütün riskler inşaat sigortasını sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde yaptırmaları gerekmektedir.

Diğer yandan, YİĞŞ’nin 9 uncu maddesinde “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı maddesinde, bütün riskler inşaat sigortasında esas alınacak bedelin işin kendisi için sözleşme bedeli olduğu hükmü yer almaktadır.

YİĞŞ sözleşme ve eki belgeler arasında ilk sırada yer aldığı ve delil sözleşmesi niteliğinde olduğu için, sözleşme tasarısı ve ihale dokümanının buna aykırı olmaması gerekir. KİSK’nin 9 uncu maddesi gereği bütün riskler inşaat sigortasının sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde yaptırılması hükmüne rağmen YİĞŞ’nin 9 uncu maddesinin sigorta tutarını sözleşme bedeli ile sınırlandırması, ikmal işlerinde veya sözleşmesi feshedilerek tekrar ihale edilen işlerde idarelerin ihale dokümanında bütün riskler inşaat sigortasının kapsamını belirleme yetkisini ortadan kaldırmaktadır.

Diğer bir husus, 4735 sayılı KİSK, YİĞŞ ve işin sözleşmesi gereği, sigorta poliçesi zeyilnamesi ile işe ait sözleşmenin uygulanması sürecinde ortaya çıkan iş artış tutarları ve hakedişlerde ödemesi gerçekleştirilen fiyat farklarını kapsayan toplam hakediş bedeli üzerinden sigorta bedelinin artırılması ve süre uzatım kararı kapsamında ilave edilen süre

doğrultusunda sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

Geçici kabul işlemleri onayla sonuçlanıncaya kadar hukuki olarak geçici kabul yapılmış sayılmayacağından, YİĞŞ'nin 9 uncu maddesi uyarınca, zeyilname ile inşaat sigortasının süresinin uzatılması ve ortaya çıkan iş artış tutarları ve hakedişlerde ödemesi gerçekleştirilen fiyat farklarını kapsayan toplam hakediş bedeli üzerinden sigorta bedelinin artırılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Özetle,

Kızılay-Çayyolu (M2) Metro, Batıkent-Sincan (M3) Metro ve Tandoğan-Keçiören (M4) metrosu işleri kapsamında sözleşmenin 17. maddesinde belirtildiği gibi (Ek 9.1.1. "Sözleşme 17.md.") sözleşme konusu iş için yüklenicinin all-risk sigorta yaptırma zorunluluğu bulunmaktadır. Sözleşme konusu işin bedeli sözleşmenin 6. maddesinde belirtilmiş olup; (Ek 9.1.2 "Sözleşme Md.6") bu tutar üzerinden sigorta yapılmıştır. İhale eki dokümanlar arasında öncelik sırasına göre Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri öncelikli olduğundan işbu şartnamenin 9. Maddesi gereğince işin sözleşme bedeli üzerinden ve işin kapsamı esas alınarak sigorta yaptırılmıştır. (Ek 9.1.3. "Poliçeler") Bu nedenle yapılan all-risk sigorta bedellerinin mevzuata uygun olduğu,

Öte yandan, Sigorta Poliçesinde İnşaat All Risk sigortasının 22.05.2014 tarihinde dolduğu görülmektedir. Ancak söz konusu metroların geçici kabul tutanaklarının heyet tarafından imzalanmasının akabinde M3 hattı 12.02.2014, M2 hattı ise 13.03.2014 tarihinde işletmeye alınmış ve fiili olarak bakım devresi başlamıştır. Bu sebeple poliçede bakım devresi süreci devreye girmiştir. Bakım devresi sürecinin bitiş tarihi ise 22.05.2015 olup halen yürürlüktedir. Ayrıca hattın işletmeye alınmasından itibaren işletmecisi kuruluş metro hattının işletme aşamasının gerektirdiği tüm sigortaları yaptırıldığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak: Bulguda belirtilen açıklamalar ve idarenin cevabı birlikte dikkate alındığında, 4735 sayılı KİSK'e göre bütün riskler inşaat sigortasının sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde ikmal işlerinde veya sözleşmesi feshedilerek tekrar ihale edilen işlerde sözleşme bedeli üzerinden değil, işin tamamı için yaptırılması gerekmektedir. Bu şekilde sigorta yaptırılabilmesi için de YİĞŞ sözleşme ve eki belgeler arasında ilk sırada yer aldığı ve delil sözleşmesi niteliğinde

olduğundan ve sözleşme tasarısı ve ihale dokümanının buna aykırı olmaması gerektiğinden YİĞŞ'nin 9 uncu maddesinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Geçici kabul işlemleri onayla sonuçlanıncaya kadar hukuki olarak geçici kabul yapılmamış sayılacağından inşaat sigortasının genişletilmiş bakım devresi de başlamayacaktır. 4735 sayılı KİSK'te de belirtildiği üzere genişletilmiş bakım devresi geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreyi kapsamaktadır. Dolayısıyla, geçici kabul işlemleri tamamlanıncaya kadar bütün riskler inşaat sigortasının yürürlükte olması gerekmektedir.

Diğer husus, 4735 sayılı KİSK, YİĞŞ ve işin sözleşmesi gereği, sigorta poliçesi zeyilnamesi ile işe ait sözleşmenin uygulanması sürecinde ortaya çıkan iş artış tutarları ve hakedişlerde ödemesi gerçekleştirilen fiyat farklarını kapsayan toplam hakediş bedeli üzerinden sigorta bedelinin artırılması ve süre uzatım kararı kapsamında ilave edilen süreler doğrultusunda sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

BULGU 2: Yapım İşinin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci Maddesinin c Bendi Kapsamında Gerçekleştirilmesi

Yapım işinin 4734 sayılı KİK'in 22 nci maddesinin (c) bendi kapsamında gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı KİK'in "Doğrudan temin" başlıklı 22 nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

...

c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.

...

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir."

hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, ilgili maddenin gerekçesinde; “İşin doğası gereği ilan yapılmaksızın ihtiyacın belirli bir istekliden karşılanmasının kaçınılmaz olduğu durumlar dikkate alınarak bu usul düzenlenmiştir. Bu usulün (a), (b), (c) ve (d) bentleri uluslararası mevzuat paralelinde hazırlanmıştır.

(c) bendindeki düzenlemenin Avrupa Birliği direktiflerindeki üç yıllık sınırla ilgisinin doğru biçimde kurulamadığı görüldüğünden, teknik uyum ve standardizasyon zorunluluğundan kaynaklanan alımlarda ilk alımın yapıldığı yıldan sonraki alımların asıl sözleşmenin süresi uzatılmak suretiyle yapılması sağlanmaktadır. Avrupa Birliği normlarına uygun olarak bu şekildeki uzatmaların toplam süresinin üç yılı geçmemesi ve üç yılın sonunda aynı bent kapsamında yeni bir sözleşme yapılması esası benimsenmektedir.” denilmiştir.

Söz konusu düzenlemede, sadece mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmet alımlarının 22 nci maddenin c bendi kapsamında doğrudan temin edilebileceği öngörülmüştür.

Dolayısıyla, anılan madde ile gerekçesi dikkate alındığında, yapım işi olarak belirlenen bir işin, teknolojik uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal veya hizmet alımı şeklinde değerlendirilerek, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması suretiyle doğrudan temin edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Bu çerçevede, 2010/1115 sayılı BKK ile ABB tarafından UDHB’ye devredilen Batıkent-Sincan OSB Metro Hattı Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı, Tandoğan-Keçiören ve Kızılay-Çayyolu 2 Metro Hatlarının Sinyalizasyon Sistemlerinin Yapımı ile Mevcut Kızılay-Batıkent Metrosunun Elektro Mekanik İşlerinin Yenilenmesi İşine ait sözleşmeye dayalı olarak, 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesi c bendi kapsamında düzenlenen Kızılay Çayyolu (M2) Metrosu Elektromekanik Ekipman Temin, Montaj ve İşletmeye Alma ve M1, M2 ve M3 Hatları İçin DTP (Süreksiz Tren Koruma) Sisteminin Kurulması İşine ait ek sözleşme yapılmasının anılan mevzuat hükümlerine göre değerlendirilmesi yapılmıştır.

Batıkent-Sincan OSB Metro Hattı Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı, Tandoğan-Keçiören ve Kızılay-Çayyolu 2 Metro Hatlarının Sinyalizasyon Sistemlerinin Yapımı ile Mevcut Kızılay-Batıkent Metrosunun Elektro Mekanik İşlerinin Yenilenmesi İşine ait anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, ABB EGO Genel Müdürlüğü ile yüklenici arasında 28.11.2008

tarihinde 175.000.000 Avro üzerinden imzalanmıştır.

Adı geçen proje, 2010/1115 sayılı BKK ile UDHB'ye devredilmiştir. Daha sonra ABB ile UDHB arasında 25.04.2011 tarihinde imzalanan devir protokolü kapsamında; işin mevcut yüklenicisi ile UDHB arasında 12.05.2011 tarihinde devir sözleşmesi imzalanmıştır.

UDHB tarafından devir alınan Ankara Metroları Elektro Mekanik ve Sinyalizasyon İşine ait sözleşmesinin devamı sürecinde; Kızılay-Çayyolu (M2) ve Batıkent-Sincan OSB (M3) metro hatlarının ticari işletmeye geçirilerek gelir sağlanması ve daha erken hizmet sunulması amacıyla işlere hız verilmesi kararlaştırılmıştır. İşletmeye geçilmesi için yukarıda belirtilen sözleşme kapsamında bulunmayan M2 Metro Hattının Elektro-Mekanik İşlerinin yapımını teminen AYGM tarafından Danışman ve EGO Genel Müdürlüğünden ticari işletme açısından mevcut Kızılay-Batıkent (M1) ve Batıkent-Sincan OSB (M3) metro hatları ile Kızılay-Çayyolu (M2) metro hattının mevcut ekipman ve teknoloji ile uyum ve standardizasyonunun zorunlu olup olmadığı ile ilgili teknik görüşlerini vermeleri talep edilmiştir. Ayrıca; mevcut sözleşme yüklenicisine de M2 ve M3 metro hatlarının erken işletmeye açılmasının planlandığı ve sözleşmede öngörülen sinyalizasyon sistemi kurulumu işinin hızlandırılması gerektiği bildirilmiştir.

Yüklenici tarafından mevcut sözleşme kapsamında yapımı planlanan sinyalizasyon sisteminin M1 ve M3 metro hatlarına ait hat boyu yer teslimleri ile test sahası teslimlerinin yapılmaması dolayısıyla sinyalizasyon sistemi kurulumunun tamamlanamaması sonucunda daha erken bir tarihte ticari işletmeye uygun hale getirilerek işletmeye alınmasının mümkün görülmediği belirtilmiştir. Ayrıca, sözleşmeye göre daha erken bir tarihte hatların işletmeye alınabilmesi için mevcut sözleşme kapsamında öngörülen RCBTC (Radyo Haberleşmesi Bazlı Tren Kontrol) sinyalizasyon sisteminin yerine çözüm olarak DTP (Süreksiz Tren Koruma) sinyalizasyon sisteminin kurulmasını önermiştir.

EGO Genel Müdürlüğü tarafından verilen görüşte özetle; UDHB'ye devredilen tüm metro hatlarının (M1, M2, M3 ve M4) kontrol ve kumandasının tek merkezden yapılacağı ve M2 metro hattında temin edilecek elektro mekanik ve sinyalizasyon sistemlerinin M3 metro hattında tesis edilen sistemlerle uyumlu olması gerektiği bildirilmiştir.

Danışman tarafından verilen iki teknik raporda özetle; M2 metro hattında çalışacak diziler M1 ve M3 hattı ile birlikte tek bir güzergah üzerinde işletileceğinden elektro mekanik ve sinyalizasyon sistemlerinin birbiri ile tam uyumlu, tam bağlı ve tek merkezden

yapılmasının teknik açıdan zorunlu olduğu, belirtilen metro hatlarının erken işletmeye alınması bakımından DTP sisteminin kurulmasının faydalı olacağı ve bu sistemin yüklenici tarafından kurulacak sistemlerin yazılım ve donanım bakımından modifikasyonu mahiyetinde olduğu için başka bir sinyalizasyon yüklenicisi tarafından teminin mümkün olmadığı bildirilmiştir.

Verilen teknik görüşler doğrultusunda 03.01.2013 tarihinde 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin c bendi kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara İlişkin Form (KİK022.0/M) düzenlenmiştir. Daha sonra 22.01.2013 tarihinde AYGM ile mevcut sözleşme kapsamında elektro mekanik ve sinyalizasyon işlerine devam eden yüklenici arasında Kızılay-Çayyolu Metrosu Elektro-Mekanik Ekipman Temin, Montaj ve İşletmeye Alma ve M1, M2 ve M3 Metro Hatları İçin DTP Sisteminin Kurulması işlerine ait 59.589.409,00 Avro bedelli anahtar teslimi götürü bedel ek sözleşme imzalanmıştır.

UDHB tarafından mevcut sözleşme tamamlanmadan ve süresi uzatılmadan ek bir sözleşme ile yeni bir alımın gerçekleştirilmesi söz konusu hükme aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer yandan, AYGM tarafından 2013/151661 ihale numarası ile 18.03.2014 tarihinde ihalesi yapılan yapım işi kapsamında Keçiören Metro (M4) metro hattının elektro mekanik işlerinin tamamlanması da yer almaktadır. Yukarıda bahsi geçen ve EGO Genel Müdürlüğü tarafından verilen teknik görüş kapsamında konu değerlendirildiğinde; sinyalizasyon işleri yapımının mevcut sözleşme kapsamında aynı yüklenici tarafından yapılacağı öngörülen M4 metro hattının kontrol ve kumandasının da tek merkezden yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen söz konusu iş tek kaynaktan temin edilecek mal olarak değerlendirilmemiştir.

Dolayısıyla; yapım işinin mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal alımı şeklinde değerlendirilmesi ve asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenen ek sözleşme ile ilk alım yapılan ortak girişimden doğrudan temin suretiyle alım yapılması yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında: Özetle, Kızılay-Çayyolu Metrosu Elektro-Mekanik ekipman Temin, Montaj ve İşletmeye alma ve M1, M2 ve M3 Metro hatları için DTP Sisteminin Kurulması işinin ağırlıklı olarak teknolojik malzeme, sistem ve yazılım temini niteliğinde olduğu belirtilerek, EGO Genel Müdürlüğü ve danışman tarafından verilen teknik raporlarda bu sistemlerin birbiri ile tam uyumlu, tam bağlı ve tek merkezden yapılmasının teknik açıdan

zorunlu olduğu, yüklenici tarafından kurulacak sistemlerin yazılım (Hizmet) ve donanım (Mal) bakımından modifikasyonu mahiyetinde olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, temin edilen sistemin (DTP) sözleşmesinde tanımlanan CBTC sinyalizasyon sisteminin ileride devre dışı kalması halinde devreye girecek yedek sistemi olduğu, yedek sistemin ana sisteme göre daha kısa sürede kurulabildiğinden bahisle yapılan alımla, hatların ticari işletmeye açılma tarihleri geciktirilmediği ve iki yıl daha erken hizmet vermesi sağlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak: 4734 sayılı KİK'in "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesine göre yapım işleri; bina, karayolu, demiryolu, otoyol, ... gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işleri olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanununun 22 nci maddesinin c bendine göre; mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden doğrudan temin usulüyle alınmasına imkan sağlanmıştır.

Bu düzenlemeye göre, sadece mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmet alımlarının doğrudan temin edilebileceği öngörülmüştür.

Dolayısıyla, bulgumuzda da belirtildiği üzere; yapım işi olan bir işin, teknolojik uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal veya hizmet alımı şeklinde değerlendirilerek, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması suretiyle doğrudan temin edilmesi mümkün değildir.

4734 sayılı Kanununun 22 nci maddesi c bendi kapsamında düzenlenen Kızılay Çayyolu (M2) Metrosu Elektromekanik Ekipman Temin, Montaj ve İşletmeye Alma ve M1, M2 ve M3 Hatları İçin DTP (Süreksiz Tren Koruma) Sisteminin Kurulması İşine ait ek sözleşme; 2010/1115 sayılı BKK ile ABB tarafından UDHB'ye devredilen Batıkent-Sincan OSB Metro Hattı Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı, Tandoğan-Keçiören ve Kızılay-Çayyolu 2 Metro Hatlarının Sinyalizasyon Sistemlerinin Yapımı ile Mevcut Kızılay-Batıkent Metrosunun Elektro Mekanik İşlerinin Yenilenmesi İşine ait sözleşmeye ek olarak düzenlenmiştir.

Her iki sözleşmede yapım işlerine ilişkin tip sözleşme esas alınarak hazırlanmıştır. Ayrıca, ek sözleşmeye göre yapılacak imalatlar için yeni bir teknik şartname hazırlanmamış olup, esas sözleşme kapsamında hazırlanan teknik şartnamelere atıfta bulunulmuştur. Buna göre ek sözleşme kapsamında yapılacak olan imalatların esas sözleşmede yer alan imalatlara benzer nitelikte olması nedeniyle mal ve hizmet alımı olarak kabul edilmesi de mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle; ek sözleşme kapsamında esas sözleşmeye bağlı olarak sözleşmeye bağlanan işin yapım işi olduğu hususu izahtan varestedir.

BULGU 3: Yapım İşi Sözleşmelerinde Öngörülen Teknik Personel Bildirimleri ile Onaylarının Sözleşme ve Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Yapılmaması

UDHB tarafından yürütülen bazı yapım işi sözleşmeleri kapsamında öngörülen teknik personel bildirimlerinin ve onaylarının işin sözleşmesi ile mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

3.1 Batıkent-Sincan OSB Metro Hattı Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı, Tandoğan-Keçiören ve Kızılay-Çayyolu 2 Metro Hatlarının Sinyalizasyon Sistemlerinin Yapımı ile Mevcut Kızılay-Batıkent Metrosunun Elektro Mekanik İşlerinin Yenilenmesi İşİ

Yapım işi kapsamında yüklenici tarafından idareye sunulan teknik personel listesinde yer alan bazı pozisyonlarda görev yapan teknik personelin deneyim süresi bakımından işin sözleşmesinde belirtilen deneyim süresi şartlarını taşımadığı halde İdare tarafından onaylandığı görülmüştür.

İşe ait ihale tarihinde yürürlükte bulunan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumu ile kaliteye ilişkin belgeler” başlıklı 41 nci maddesinin 7 nci fıkrasında;

“İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısı ilan ve ihale dokümanında belirtilir. Bu kapsamdaki teknik personel için “Teknik Personel Taahhütnamesi” verilmesi yeterlidir (Standart Form KİK040.0/Y). İhale üzerinde kalan isteklinin, taahhüt edilen teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri sözleşmenin imzalandığı tarihten itibaren 5 (Beş) gün içinde idareye sunması

zorunludur. İş ortaklığında teknik personel, ortaklık oranına bakılmaksızın pilot ve diğer ortaklar tarafından karşılanabilir. Konsorsiyumlarda ise, işin uzmanlık gerektiren kısımları için öngörülen teknik personelin, ilgili kısma teklif veren ortak tarafından karşılanması gerekir.” hükmü yer almaktadır.

Batıkent-Sincan OSB Metro Hattı Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı, Tandoğan-Keçiören ve Kızılay-Çayyolu 2 Metro Hatlarının Sinyalizasyon Sistemlerinin Yapımı ile Mevcut Kızılay-Batıkent Metrosunun Elektro Mekanik İşlerinin Yenilenmesi İşine ait anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, ABB EGO Genel Müdürlüğü ile yüklenici arasında 28.11.2008 tarihinde 175.000.000 Avro üzerinden imzalanmıştır.

Adı geçen proje 2010/1115 sayılı BKK ile Bakanlığa devredilmiştir. Daha sonra ABB ile UDHB arasında 25.04.2011 tarihinde imzalanan devir protokolü kapsamında; işin mevcut yüklenicisi ile Bakanlık arasında 12.05.2011 tarihinde devir sözleşmesi imzalanmıştır.

Anılan işin sözleşmesinin teknik personel bildirimine ilişkin 24.4 üncü maddesinde; *“Yüklenici, yukarıdaki teknik elemanların isimlerini ve belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden taahhütname, sertifika vb.) Teknik Personel Bildirisi ile birlikte sözleşmenin imzalandığı tarihten itibaren beş gün içinde idareye bildirmek mecburiyetindedir. İdare, bu elemanlar hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde yükleniciye tebliğ eder. İdarece bu tebliğ yapılmadığı takdirde, bildirilen teknik elemanlar kabul edilmiş sayılır. Yüklenici bu tebliğe uymaya mecburdur. Aksi halde, yukarıda öngörülen günlük cezalar uygulanır ve idare her hangi bir ihtar yapmaksızın işi durdurmak yetkisini kullanır.”* hükmü yer almaktadır.

12.05.2011 tarihinde devir sözleşmesi ile UDHB'ye devredilen sözleşme kapsamında yüklenici teknik personel bildirimini ilk olarak 02.02.2012 tarihinde gerçekleştirmiştir. İdare 10.02.2012 tarihinde bildirilen teknik personelin sözleşmede yer alan hükümler çerçevesinde yeniden düzenlenmesi için ilgili bildirim onaylamayarak yükleniciye iade etmiştir. Daha sonra yüklenici 12.04.2012 tarihinde İdare tarafından istenilen düzenlemeleri yaptığını belirterek yeniden teknik personel bildiriminde bulunmuştur. Söz konusu bildirim 17.04.2012 tarihinde İdare tarafından uygun görülerek onaylanmıştır.

Ancak, sözleşmenin 24 üncü maddesine göre Teknik Personel Listesinde yer alan pozisyonlar için belirtilen deneyim süreleri ile yüklenici tarafından 12.04.2012 tarihinde bildirilen liste deneyim süresi bakımından karşılaştırıldığında; aşağıda gösterilen tabloda

belirtildiği üzere bazı pozisyonlarda görev yapan teknik personelin deneyim süresi sözleşmede istenilen niteliklere uygun bulunmamaktadır.

Tablo 2: Teknik Personele Ait Sürenin Teslim Tarihi İtibarıyla Karşılaştırılması

Pozisyon	Sözleşmede İstenilen Deneyim Süresi	Meslek Odası Kayıt Tarihi
Teknik Ofis Müdürü	10 Yıl	11.04.2012
İnşaat İşleri Sorumlusu	5 Yıl	02.04.2012
Kalite Kontrol Sorumlusu	5 Yıl	25.08.2011
İş Güvenliği Sorumlusu	5 Yıl	02.04.2012

Buna göre; yüklenici tarafından idareye bildiri mi yapılan teknik personellerden tabloda yer alan pozisyonlarda görev yapan teknik personelin mesleki deneyim bakımından idarece uygun görülerek onaylanması yukarıda belirtilen sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

3.2 Kızılay-Çayyolu Metrosu Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı ve M1, M2, M3 Hatları İçin DTP Sisteminin Kurulması İş i

Yapım iş i kapsamında yüklenici tarafından idareye sunulan teknik personel bildiri mi hususunda mevzuat hükümlerine uyulmadığı ve bildirilen listede yer alan bazı pozisyonlarda görev yapan teknik personelin mesleki ve benzer iş deneyim süresi ile mesleki unvan bakımından iş in sözleşmesinde belirtilen nitelikleri taşımadığı halde İdare tarafından onaylandığı görülmüştür.

İşe ait sözleşme tarihinde yürürlükte bulunan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler” başlıklı 40 ıncı maddesinde;

“ (1) İhale konusu iş te çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısı, sözleşme tasarisının ‘Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması’ başlıklı bölümünde belirtilir. Bu durumda, yüklenicinin, iş in yürütülmesi sırasında çalıştıracağı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren beş gün içinde idareye sunması zorunludur. İş ortaklığında teknik personel, ortaklık oranına bakılmaksızın pilot ve/veya diğer ortaklar tarafından karşılanabilir. Konsorsiyumlarda ise, iş in uzmanlık gerektiren kısımları için öngörülen teknik personelin, ilgili kısma teklif veren ortak tarafından karşılanması gerekir. Personel

belgelendirilmesine ilişkin belgelerin idareye sunulduğu tarih itibariyle geçerli olması yeterlidir.” hükmü,

YİĞŞ'nin “İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar” başlıklı 19 uncu maddesi 6 ncı ve 7 nci fıkralarında;

“(6) Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren beş gün içerisinde İdareye bildirmek zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır.

(7) Yüklenici tarafından bildirilen teknik personelin İdare tarafından kabul edilmemesi halinde, kabul edilmeyen teknik personel yerine yeni bir teknik personel bildirilmesi için Yükleniciye beş gün süre verilir. Yüklenici, verilen süre içerisinde yeni bir teknik personel bildirmeye mecburdur. Aksi halde, teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır.” hükmü,

yer almaktadır.

Kızılay-Çayyolu Metrosu Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı ve M1, M2, M3 hatları için DTP (Süreksiz Tren Koruma) Sisteminin Kurulması işine ait sözleşme 4734 sayılı KİK'in 22 nci maddesi c bendi kapsamında; Batıkent-Sincan OSB Metro Hattı Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı, Tandoğan-Keçiören ve Kızılay-Çayyolu 2 Metro Hatlarının Sinyalizasyon Sistemlerinin Yapımı ile Mevcut Kızılay-Batıkent Metrosunun Elektro Mekanik İşlerinin Yenilenmesi İşine ait sözleşmeye ek olarak 22.01.2013 tarihinde UDHB ile mevcut yüklenici arasında imzalanmıştır. Ayrıca, 25.06.2012 tarihinde bahsi geçen işin kontrollük ve danışmanlık hizmetlerine ilişkin olarak AYGM ile Danışman arasında Ankara Metrolarının Yapım İşlerinin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetlerine ait sözleşme imzalanmıştır.

Anılan sözleşmenin teknik personel bulundurulmasına ilişkin 23.1 inci maddesinde; *“Yüklenici, 23.3. maddesi uyarınca, İdareye bildirdiği teknik personelin onaylandığının kendisine bildirildiği tarihten itibaren aşağıda adet ve unvanları belirtilen teknik personeli iş programına göre iş yerinde bulundurmak zorundadır.”* hükmü,

23.3 üncü maddesinde ise;

“Teknik personelin idareye bildirilmesi ve iş yerinde bulundurulmasıyla ilgili hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler uygulanır.” hükmü,

yer almaktadır.

Sözleşme kapsamında işyeri teslimi 29.01.2013 tarihinde gerçekleştirilmiş, fakat yüklenici tarafından teknik personel bildirim 18.04.2013 tarihinde yapılmıştır. Yüklenici tarafından yapılan söz konusu bildirim 10.05.2013 tarihinde Danışman tarafından sözleşme hükümlerine uygun olarak değerlendirilmiş ve 20.05.2013 tarihinde İdare tarafından onaylanmıştır.

Aşağıda sözleşmenin 23 üncü maddesine göre işyerinde bulundurulması istenilen teknik personel listesi ve nitelikleri ile yüklenici tarafından sunulan teknik personel listesi ve nitelikleri tablo halinde aşağıda değerlendirilmiştir.

Tablo 3: Teknik Personel Listesi

Adet	Pozisyon	Mesleki Ünvan	Mesleki Deneyim	Benzer İş Deneyimi
1	Elektrifikasyon İşleri Sorumlusu	Elektrik/Elektronik Mühendisi	5	2
1	Sinyalizasyon İşleri Sorumlusu	Elektrik/Elektronik Mühendisi	5	2
1	Kontrol ve Haberleşme İşleri Sorumlusu	Elektrik/Elektronik Mühendisi	5	2
1	Kalite Kontrol Sorumlusu	Elektrik/Elektronik Mühendisi	5	2
1	İş Güvenliği Sorumlusu	Mühendis	5	2

Tablo 4: Onaylanan Teknik Personel Listesi

Pozisyon	Mesleki Unvan	Lisans Mezuniyet Tarihi	Mesleki Odası Kayıt Tarihi	Benzer İş Deneyimi
Elektrifikasyon İşleri Sorumlusu	Elektrik Mühendisi	29.03.2006	16.04.2013	Sunulmamış
Sinyalizasyon İşleri Sorumlusu	Elektronik Mühendisi	07.07.2006	25.08.2011	Sunulmamış
Kontrol ve Haberleşme İşleri Sorumlusu	Elektrik Elektronik Mühendisi	15.07.2009	16.08.2010	Sunulmamış
Kalite Kontrol Sorumlusu	Çevre Mühendisi	28.06.2006	Sunulmamış	Sunulmamış
İş Güvenliği Sorumlusu	Maden Mühendisi	20.10.2008	Sunulmamış	Sunulmamış

Hazırlanan tablolar birlikte değerlendirildiğinde; bildiri yapılan listede yer alan personelin tamamının pozisyona bağlı olarak yapılacak göreve ilişkin benzer iş deneyimi bulunduğu dair belge sunulmadığı ve Kalite Kontrol Sorumlusu pozisyonu için bildirilen personelin mesleki unvanının sözleşmede belirtilen mesleki unvan niteliğini taşımadığı görülmektedir. Ayrıca, mesleki deneyim açısından bazı pozisyonlar için belge sunulmadığı, diğer pozisyonlara ilişkin olarak sunulan mesleki deneyimin yeterli olmadığı ve hatta Kontrol ve Haberleşme İşleri Sorumlusu pozisyonunda görev yapmak üzere bildirilen personelin lisans mezuniyet tarihi bakımından bile sözleşmede belirtilen deneyim süresi şartlarını taşımadığı görülmektedir.

Buna göre, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan değerlendirmeler çerçevesinde yüklenici tarafından sözleşme kapsamında bildirilen teknik personelin; işin yapı denetim görevini ifa eden Danışman tarafından uygun bulunması ve İdare tarafından onaylanması anılan sözleşme ve mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, yüklenicinin teknik personel bildirimini işyeri teslim tarihine göre 79 gün geç yapması da mevzuat hükümlerine uygun bulunmamaktadır.

3.3. Çandarlı Liman İnşaatı İşi

Yapım işi kapsamında yüklenici tarafından idareye sunulan teknik personel listesinde

yer alan bazı pozisyonlarda görev yapan teknik personelin deneyim süresi bakımından işin sözleşmesinde belirtilen şartları taşımadığı halde İdare tarafından onaylandığı görülmüştür.

Sözleşme kapsamında 12.05.2011 tarihinde yükleniciye yer teslimi yapılmıştır. Yüklenici teknik personel bildirimini ilk olarak 17.05.2011 tarihinde teknik personelin taahhütnamesi olmaksızın yapmıştır. Durumun bölge müdürlüğüne fark edilmesi üzerine 08.06.2011 tarihli bölge müdürlüğü yazısıyla yükleniciye bildirilmesi üzerine teknik personelin noter onaylı taahhütname ile bildirim 29.06.2011 tarihinde yapılmıştır.

Anılan sözleşmenin teknik personel bulundurulmasına ilişkin 23 üncü maddesinde;

"23.3. Yüklenici, yukarıda belirtilen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren beş gün içerisinde İdareye bildirmek zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır." hükmü yer almaktadır.

Ancak, sözleşmenin 23 üncü maddesine göre Teknik Personel Listesinde yer alan pozisyonlar için belirtilen deneyim süreleri ile yüklenici tarafından 29.06.2011 tarihinde sunulan listede yer alan deneyim süresi karşılaştırıldığında; aşağıda gösterilen tabloda belirtildiği üzere 1 nolu pozisyonda görev yapan teknik personelin deneyim süresi sözleşmede istenilen niteliklere uygun görülmemektedir. Ayrıca, sözleşmenin uygulanması sürecinde yüklenicinin talebi üzerine teknik personel değişikliğine gidilmesi sonucu idareye sunulan ve aşağıda yer alan tablodaki 2 nolu pozisyonda görev yapan teknik personelin deneyim süresi de sözleşmede istenilen niteliklere uygun bulunmamaktadır.

Tablo 5: Teknik Personele Ait Sürenin Teslim Tarihi İtibarıyla Karşılaştırılması

NO	Pozisyon	Sözleşmede İstenilen Deneyim Süresi	Lisans Tarihi	Mezuniyet Tarihi	Meslek Odası Kayıt Tarihi
1	Saha Mühendisi	5 Yıl	27.09.1999		08.04.2008
2	Saha Mühendisi	5 Yıl	08.02.2008		22.06.2010

Buna göre; yüklenici tarafından idareye bildirim yapılan teknik personellerden tabloda yer alan pozisyonlarda görev yapan teknik personelin mesleki deneyim bakımından idarece uygun görülerek onaylanması yukarıda belirtilen sözleşme hükümlerine aykırılık

teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Aynen;

3.1 “12.04.2012 tarihindeki yüklenici yazısı ekinde ve daha sonra bildirilen personel ve deneyimleri müşavir firma ve İdare tarafından incelenmiş olup; sektörde icra ettikleri diğer projeler, mesleki tecrübeleri ve benzer iş tecrübeleri dikkate alınarak uygun bulunmuştur.” ifade edilmiştir.

3.2 “Tablo 8’de anılan personellerden; Sinyalizasyon İşleri Sorumlusu mühendisin lisans mezuniyet tarihi 07.07.2006 olup, 2008 yılında EGO Genel Müdürlüğü Raylı Sistemler Dairesi Başkanlığında göreve başlamış olup, halen bu sektörde ve sistemlerde çalışmaktadır. Deneyimi danışman firma ve İdaremizce kontrol edilmiştir.

Kontrol ve Haberleşme İşleri sorumlusu mühendis sözleşmenin başlangıcından beri uzmanlık konusu işleri ile ilgili olarak proje için çalışmaktadır. Saha tecrübesi nedeni ile bu pozisyonda çalışması uygun görülmüştür.

Kalite Kontrol sorumlusu mühendisin benzer metro işlerindeki kalite kontrol tecrübesi dikkate alınarak bu pozisyon için uygun olduğu tespit edilmiştir.

Teknik personelin bildirim ile ilgili gerekli yazışmalar yapılmış olup; Kızılay-Çayyolu Metrosu Elektro-Mekanik ekipman Temin, Montaj ve İşletmeye alma ve M1, M2 ve M3 Metro hatları için DTP Sisteminin Kurulması işinin ana sözleşmenin eki olması nedeni ile ek teknik personel niteliğinde kabul edilmiş ve ana işin normal süreci içerisindeki ek bildirim olarak dikkate alınmıştır. Süresel gecikme söz konusu değildir.” şekilde ifade edilmiştir.

Özetle;

3.3 Çandarlı Limanı İnşaatı işinde taahhüt edilen teknik personelin, taahhüt tarihindeki toplam deneyimine göre değerlendirme yapıldığı, buna göre bulguda yer alan 1 nolu personelin deneyim süresinin yeterli olduğu, fakat 2 nolu personelin deneyim süresinin yetersiz olduğundan bahisle diğer işlerde teknik personelin deneyim sürelerinin daha dikkatli incelenerek kontrol edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak: **3.1** Bulgumuzda belirtildiği üzere; yüklenici tarafından idareye

bildirimi yapılan teknik personellerden bazı pozisyonlarda görev yapan personelin mesleki deneyim bakımından idarece uygun görülerek onaylanması işe ait sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Sözleşme hükümlerine göre meslek odası kayıt belgesinin de diploma ile birlikte deneyim süresi bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.2 İdare tarafından verilen cevapta her ne kadar belirtilen pozisyonlarda görev yapan teknik personelin deneyim ve tecrübelerinin danışman ve İdarelerince kontrol edildiği belirtilse de, teknik personel onay sürecinde sözleşme de öngörülen benzer iş deneyim sürelerinin kontrol edildiğini gösteren belge sunulmamıştır.

Bulgumuzda belirtildiği üzere; bildirimi yapılan listede yer alan personelin tamamının pozisyona bağlı olarak yapılacak göreve ilişkin benzer iş deneyimi bulunduğu dair belge sunulmadığı ve Kalite Kontrol Sorumlusu pozisyonu için bildirilen personelin mesleki unvanının sözleşmede belirtilen mesleki unvan niteliğini taşımadığı açıktır. Ayrıca, mesleki deneyim açısından bazı pozisyonlar için belge sunulmadığı, diğer pozisyonlara ilişkin olarak sunulan mesleki deneyimin yeterli olmadığı ve hatta Kontrol ve Haberleşme İşleri Sorumlusu pozisyonunda görev yapmak üzere bildirilen personelin lisans mezuniyet tarihi bakımından bile sözleşmede belirtilen deneyim süresi şartlarını taşımadığı görülmektedir.

Ayrıca, esas sözleşmeye ek olarak yapılan işe ait sözleşmenin yeni bir tip sözleşmeden faydalanılarak hazırlanması, esas sözleşmeden bağımsız hükümler içermesi ve iş yeri tesliminin bu kapsamda gerçekleşmesi nedeniyle yüklenicinin teknik personel bildirimini işyeri teslim tarihine göre 79 gün geç yapması da mevzuat hükümlerine uygun bulunmamaktadır. Bu durumda ek sözleşmenin esas sözleşmenin devamı niteliğinde olduğundan bahisle personel bildiriminde gecikme olmadığını belirtmek mümkün değildir.

3.3 Bulgumuzda belirtildiği üzere; yüklenici tarafından idareye bildirimi yapılan teknik personellerden 1 nolu personelin mesleki deneyim bakımından idarece uygun görülerek onaylanması işe ait sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Sözleşme hükümlerine göre meslek odası kayıt belgesinin de diploma ile birlikte deneyim süresi bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir. 2 nolu teknik personelin deneyim süresinin yetersizliği ise idare tarafından kabul edilmiştir. Sözleşmelerin uygulanması sürecinde yüklenici tarafından değişikliği talep edilen pozisyonlardaki teknik personellerin deneyim süresinin de sözleşme hükümlerine göre kontrol edilerek onaylanması gerekmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde; İdarenin sözleşmelerde işlerin

gerçekleşmesi için gerekli gördüğü ve istihdam edilmesini istediği teknik personellerin bir kısmı, yine sözleşmede belirtilen nitelik ve deneyim süresine yönelik belirlediği hususlara uygun olarak istihdam edilmemiştir.

BULGU 4: Yapım İşlerine İlişkin Geçici Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Yürütülmemesi

Yapım işlerine ilişkin geçici kabul işlemlerinin işe ait sözleşmede öngörüldüğü şekilde, 4735 sayılı KİSK, YİĞŞ ve Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği (YİMKY) hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

YİMKY hükümlerine göre, yüklenicinin idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunmasını müteakip, geçici kabul komisyonunun oluşturulması ve işyerine gönderilebilmesi, yapılan işin kusurlu ve eksik kısımlarının bedelleri toplamının işin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına bağlıdır. Bu oranı geçmeyen kusur ve eksiklikler, aynı zamanda işin idareye teslimine ve kullanılmasına ve/veya işletilmesine engel olmayacak ve herhangi bir tehlikeye meydan vermeyecek nitelikte olması gerekmektedir.

Mukayese için gerekli olan yüzde beşlik eksik ve kusurlu işler tespit edilirken, teklif birim fiyatlı işlerde eksik ve kusurlu işlerin bedellerinin birim fiyatlar üzerinden; anahtar teslimi götürü bedel işlerde ise, eksik ve kusurlu işlerin metrajları çıkarılarak YİĞŞ'nin 22 nci maddesine göre yapılacak itibari yeni birim fiyatlar üzerinden hesaplanmalıdır. Ancak, İdare bazı işlerde eksik ve kusurlu işlerin sözleşme bedelinin yüzde beşinden eksik olup olmadığının ve bu kusur ve eksikliklerin işin idareye teslimine ve kullanılmasına ve/veya işletilmesine engel olmayacak ve herhangi bir tehlikeye meydan vermeyecek nitelikte olup olmadığının tespitini yapmamıştır. Yapım işlerinde bulunan eksik ve kusurlu işlere rağmen, bu eksik ve kusurlar dikkate alınmadan geçici kabul işlemleri yürütülmemelidir.

Bununla birlikte, kabul komisyonu, gerçekleştirilen işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceler. Yapılan inceleme neticesinde; kabule engel nitelikte olmamakla birlikte yapılan işte kusur ve eksiklikler tespit edilirse; görülen kusur ve eksikliklerin ayrıntısını gösterir bir liste düzenlenir ve bunların giderilmesi için gerekli olan süre tespit edilir. Belirlenen sürenin sonunda, yüklenici bulunsun veya bulunmasın, işin son durumu, yapı denetim görevlisi tarafından düzenlenecek bir

tutanakla tespit edilip, idareye iletilmemiştir.

Kabul komisyonunun tespit ettiği eksiklikler, belirlenen sürede yüklenici tarafından giderilmezse bu sürenin bitiminden sonra eksikliklerin giderilmesine kadar geçecek her gün için, giderilecek eksikliklerin durumuna göre sözleşmesinde günlük gecikme cezası olarak yazılan miktarın belli bir oranında günlük ceza uygulanır ve geçici kabul tarihi kusur ve eksikliklerin giderilme tarihine ertelenir. Ancak bu gecikme otuz günü geçtiği takdirde idare, yüklenici hesabına eksiklerin giderilmesini kendisi yaptırabilir. Bu takdirde de eksikler tamamlanıncaya kadar ceza uygulaması devam eder ve kabul tarihi ertelenir. İdarece yürütülen bazı işlerde geçici kabul komisyonunun kusur ve eksikliklerin tamamlanmasını teminen yükleniciye vermiş olduğu sürelerin dolmasına rağmen cezalı çalışma ve/veya eksikliklerin yüklenici hesabına giderilmesi gibi mevzuatın ilgili hükümleri idarece işletilmemiştir.

Geçici kabul itibar tarihi olarak esas alınacak tarih, işin geçici kabule elverişli bir halde tamamlandığı tarih olup bunu geçici kabul komisyonu tespit ederek tutanağa geçirmelidir. Ancak yüklenici tarafından tamamlanması ve düzeltilmesi gereken eksik ve kusurlardan, teknik bakımdan tamamlandıktan sonra bir deneme süresi geçirmesi gerekenler varsa, bu kusur ve eksikliklerin giderilmesi tarihinden başlayarak kesin kabule kadar geçmesi gereken süre de belirlenerek tutanağa yazılması gerekmektedir.

Yine YİĞŞ gereği, geçici kabul için yapılan incelemede, teknik olarak kabulünde sakınca görülmeyen ve işin idareye teslimini ve kullanılmasını ve/veya işletilmesini engellemeyen, giderilmesi de mümkün olmayan veya fazla harcama ve zaman kaybını gerektiren, kusur ve eksiklikler görülecek olursa yüklenicinin varsa hakediş veya teminatından uygun görülecek bir bedel kesilmek şartıyla, iş idare tarafından bu hali ile kabul edilebilir. Bu gibi kusur ve eksikliklerin niteliğinin ve kesilecek bedelin kabul tutanağında gösterilmesi gereklidir. Yüklenici bu işleme razı olmazsa, her türlü gideri kendisine ait olmak üzere, kusur ve eksiklikleri verilen sürede düzeltmek ve gidermek zorundadır.

Ayrıca, sözleşmesinde taahhüdün tamamlanan ve müstakil kullanıma elverişli bu kısımları için kısmi kabul yapılacağı belirtilen işlerde veya sözleşmesinde kısmi kabul yapılması öngörülmemekle birlikte, işin yürütülmesi sırasında önceden öngörülmemeyen zorunlu nedenlerle ihtiyaç görülmesi durumunda; yukarıdaki usullere uygun olarak kısmi geçici kabul veya kabuller yapılabilir. İşin kısmi kabulünün yapılmış olması işin bütününe geçici kabulü yapıldığı anlamına gelmez.

Dolayısıyla yapım işlerine ilişkin geçici kabul işlemlerinin, 4735 sayılı KİSK, YİĞŞ ve YİMKY hükümleri ile işe ait sözleşmede öngörülen hükümlere uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Özetle;

Bulguda danışmanlık hizmet sunucusunun 10.10.2014 tarih ve 2358 sayılı yazısında eksik işlerin imalat bedelinin 6.997.735,33 TL olduğu ifade edilmiştir. Ancak hesap incelendiğinde bu bedelin işin kapsamından çıkarılarak mevcut yükleniciye yaptırılmayacak olan altgeçit ve benzeri imalatlar olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bunlar, geçici kabul eksisi olarak yüklenicinin tamamlayacağı bir iş kalemi değil, kesin hesapta sözleşme bedelinden düşülmesi öngörülen iş eksilişi bedelidir. Ayrıca bu bedelin verilen keşif artışlarıyla oluşan toplam sözleşme bedeline yani 142.279.822,71 TL'ye oranlanması durumunda eksik işlerin tutarının %4,92'sine tekabül ettiği,

Ayrıca Sayıştay denetleme raporunun 14.1, 14.2 alt başlıklarında ifade edilen işlerde geçici kabulde belirtilen eksikliklerin verilen süre bitiminden sonra yapılması durumunda Yapım İşleri Genel Şartnamesi 41. madde gereğince işlem yapılacaktır. Ceza bedellerinin sözleşme bedelinden düşülmesi işlemi kesin hesap kapsamında tamamlanacağı,

İş bu kabul işleminde yüklenici tarafından sözleşme ve şartnamesine uygun olarak yapılan ve itibar tarihi 13.05.2013 olan işlem söz konusudur. Heyetçe oluşturulan tutanağın İdaredeki görev değişiklikleri sebebiyle nihai onayı gecikmiş olup, Genel Müdür Makamı onayının 08.01.2015 olması, bu tarihe kadar kusurların giderilmesinin uzamış olduğu anlamına gelmemektedir. Adı geçen tutanakta itibar tarihi 13.05.2013'dir. Gecikme cezası uygulanması söz konusu olmadığı,

Kızılay-Çayyolu Metrosu Elektro-Mekanik ekipman Temin, Montaj ve İşletmeye alma ve M1, M2 ve M3 Metro hatları için DTP Sisteminin Kurulması işine ait sözleşmenin 9-3. Maddesinde işin müstakil kullanımına elverişli kısımları ve bitirme tarihleri tanımlanmış olup, geçici kabulü yapılan elektro-mekanik sistemlerin tamamlanma oranı ekli hak ediş raporunda görüldüğü üzere; $108.354.415,00 / 110.190.564,00 = \%98,04$ 'dir. Bu oran kontrol teşkilatınca kontrol edildikten sonra *kısmi geçici kabul teklif varakası* hazırlanmadığı,

Yüklenici firmanın 31.01.2014 tarihinde vermiş olduğu işin geçici kabule hazır olduğu dilekçesine istinaden, işin Kontrol Amirliğince düzenlenen 10.02.2014 tarihli geçici kabul teklif belgesinden işin sözleşmesine uygun olarak tamamlandığı ve geçici kabule hazır olduğu

tespit edilmiş buna istinaden 09.04.2014 tarih ve 7587 sayılı Genel Müdürlük Makamı Oluru alınarak geçici kabul heyeti kurulmuştur. Geçici Kabul heyeti 12-13 Nisan 2014 tarihlerinde işyerine giderek yüklenici tarafından yapılmış işleri geçici kabul bakımından incelemiş, yapılan işin sözleşme ve eklerine uygun olduğu ve geçici kabule engel olabilecek eksik, kusur ve arızaların bulunmadığı,

hususları ifade edilmiştir.

Sonuç olarak: Yapım işlerine ilişkin geçici kabul işlemlerinin işe ait sözleşmede öngörüldüğü şekilde, 4735 sayılı KİSK, YİĞŞ ve Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği (YİMKY) hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

Taahhüt edilen iş, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlandığında yüklenicinin idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunması ve idarenin YİMKY ve YİĞŞ hükümleri uyarınca geçici kabul işlemlerini yapması gerekmektedir.

İdarece anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen bazı işlerin geçici kabulünde kusurlu ve eksik işlerin yeni itibari birim fiyatlarının tespit edilerek bu kısımların bedelleri toplamının işin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olup olmadığına bakılmamış, geçici kabul eksiklikleri fiyatlandırılmamıştır.

YİĞŞ'nin 41 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında “*Kabul komisyonunun oluşturulması ve işyerine gönderilebilmesi, yapılan işin kusurlu ve eksik kısımlarının bedelleri toplamının işin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına bağlıdır. Bu oranı geçmeyen kusur ve eksiklikler, aynı zamanda işin idareye teslimine ve kullanılmasına ve/veya işletilmesine engel olmayacak ve herhangi bir tehlikeye meydan vermeyecek nitelikte olmalıdır.*” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla, işin geçici kabulün yapılabilmesi için işin kusurlu ve eksik kısımlarının bedelleri toplamının sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına bağlıdır. Kaldı ki, idare bazı işlerinde sözleşme bedelinin yüzde beşinden daha fazla eksik ve kusurlu işler mevcutken geçici kabul aşamasına geçmiştir.

İdare yine bazı işlerinde, geçici kabul komisyonlarınca verilen sürelerinin dolmasına ve geçici kabulde tespit edilen kusur ve eksiklikler yüklenici tarafından giderilmemesine rağmen YİĞŞ'nin 41 inci maddesinde öngörülen cezaları uygulamamıştır.

YİĞŞ'nin 41 inci maddesinin 5 inci fıkrasının b bendinde, “Kabul komisyonunun tespit ettiği eksiklikler, belirlenen sürede yüklenici tarafından giderilmezse bu sürenin bitiminden sonra eksikliklerin giderilmesine kadar geçecek her gün için, giderilecek eksikliklerin durumuna göre sözleşmesinde günlük gecikme cezası olarak yazılan miktarın belli bir oranında günlük ceza uygulanır ve geçici kabul tarihi kusur ve eksikliklerin giderilmesi tarihine ertelenir. Ancak bu gecikme otuz günü geçtiği takdirde idare, yüklenici hesabına eksiklerin giderilmesini kendisi yaptırabilir. Bu takdirde de eksikler tamamlanıncaya kadar ceza uygulaması devam eder ve kabul tarihi ertelenir” denilmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereği, yapım işlerinin geçici kabulünde komisyonca verilen sürenin bitiminden sonra eksikliklerin giderilmesine kadar geçecek her gün için gecikme cezası uygulanması ve kabul tarihinin ertelenmesi gerekmektedir. Ayrıca, gecikme otuz günü geçtiği için yüklenici hesabına eksiklerin giderilmesi de mümkün bulunmaktadır.

İdare bunlara ek olarak, geçici kabul onay tarihi ne kadar gecikmiş olursa olsun geçici kabul itibar tarihinin işlemlerde esas alınmasını gerektiğini belirtmiştir. Ancak, YİMKY 7 nci maddesi hükümleri gereği, geçici kabul komisyonunca tespit edilen noksan ve kusurlar tamamlandığında, yapı denetim görevlisi ile yüklenici tarafından durumun bir tutanağa bağlanarak yetkili makama gönderilmesi, söz konusu noksan ve kusurlar komisyonca belirlenen süre içinde tamamlanmadığı takdirde, yapı denetim görevlisi tarafından YİĞŞ'nin 41 inci maddesi hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. İdarenin işlere ilişkin eksikliklerin giderilip giderilmediğine dair mevzuatta öngörüldüğü şekilde işlem yapmaksızın geçici kabul itibar tarihi olarak belirlediği süreden aylar sonra geçici kabulü onaylaması mevzuat hükümleri ile örtüşmemektedir. Ayrıca, geçici kabul komisyonunun nihai kararı yetkili makamca onaylanıncaya kadar geçici kabulün yapılmış sayılmayacağı ortadadır.

Yapım işlerine ilişkin geçici kabul işlemlerinin, 4735 sayılı KİSK, YİĞŞ ve YİMKY hükümleri ile işe ait sözleşmede öngörülen hükümlere uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Revize İş Programlarının İşin Sözleşmesinde ve İlgili Mevzuatta Öngörülen Hükümlere Uygun Olarak Hazırlanmaması

UDHB tarafından yürütülen bazı yapım işi sözleşmelerinin uygulanması

sürecinde hazırlanan revize iş programlarının işin sözleşmesinde ve ilgili mevzuatta öngörülen hükümlere uygun olarak hazırlanmadığı ve bazı işlerde süre uzatımı verilmesine rağmen revize iş programı hazırlanmadığı görülmüştür.

YİĞŞ'nin "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde;

"(1) Bu Genel Şartnamenin uygulanmasında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 4 üncü maddesinde yer alan tanımlar yanında;

...

İş programı: Yüklenicinin, işin süresi ve varsa iş kısımlarına ait bitirme tarihleri ile yıllık ödeme miktarlarını da dikkate alarak, yapım işine ait iş kalemlerini/gruplarını, aylık imalatı ve iş miktarlarını, ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını ayrıntılı olarak gösterdiği programını,

ifade eder." hükmü,

Yine aynı Şartnamenin "İş programı" başlıklı 17 nci maddesinde;

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

...

(3) İdare, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylar ve onaylı bir nüshasını yükleniciye verir. İş programları idarenin onayıyla geçerli olur.

(4) İş programında, resmi tatil günleri ile sözleşmesinde belirtilmiş ise, iklim şartlarından dolayı çalışmaya elverişli olmayan dönemler dışındaki bütün günlerin çalışarak geçirileceği göz önünde tutulur. Ancak, işin bitimi çalışmaya elverişli olmayan döneme rastlar ise idare yükleniciden, teknik şartları yerine getirerek işi tamamlaması için bu devre içinde çalışmasını isteyebilir. İş programının büro çalışmaları ile ilgili bölümlerinde iklim şartları dikkate alınmaz.

...

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

(7) İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı bulunduğu takdirde, yüklenici bu hususun

kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde yeni süreye göre revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır.” hükmü,

Tip Sözleşmenin “İş Programı” başlıklı 12 nci maddesinde ise;

“12.1. Yüklenici, iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlar. Bu programda ayrıca; iş kalemleri, aylık imalat ve iş miktarları, (ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımı gösterilir ve iş programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere İdareye teslim edilir.

12.2. İdare, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere..... gün içinde onaylar.

12.3. İş programının hazırlanması ve uygulanması ile ilgili diğer hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümleri uygulanır.” hükmü,

yer almaktadır.

Ayrıca, 2002/5039 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesi eki 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Yapım İşlerine İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların “İş programı ve ödenek dilimi” başlıklı 8 inci maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin, sözleşme yapıldıktan sonra iş kalemlerini, aylık imalatı, ihzaratı ve yıllık ödenekleri ve bunların aylara dağılımını gösteren ayrıntılı bir iş programı hazırlayarak idareye onaylatmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Buna göre; yapım işleri sözleşmelerinin uygulanması sürecinde ortaya çıkan süre uzatımı kararları ile iş artışları kapsamında revize edilen iş programlarının yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ile işin sözleşmesinde belirtilen hükümler çerçevesinde hazırlanarak onaylanması gerekmektedir. Ayrıca, verilen süre uzatım kararları neticesinde yüklenici kararın kendisine tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içerisinde yeni süreye göre revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır.

Yüklenici tarafından hazırlanması gereken revize iş programı, işin başında hazırlanarak idare tarafından onaylanan onaylı iş programı göz önünde bulundurularak, süre uzatımları ve iş artışları kapsamında varsa ödenek aktarımlarını da kapsayacak şekilde düzenlenmelidir. Bu kapsamda yeni durumda ortaya çıkan ödeneklerin yıllara göre dağılım

esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihleri de dikkate alınarak sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarı hesaplanmalı ve aylık imalat ve iş miktarları yeniden belirlenmelidir. Belirlenen bu imalat ve iş miktarları revize iş programı tarihinden önce yüklenici tarafından gerçekleştirilmiş olan imalat ve iş miktarlarını değil ödeneklerin yıllara göre dağılım esaslarına göre sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarı üzerinden hesaplanarak belirlenen imalat ve iş miktarlarını yansıtmalıdır. Ödenek iş programı uyumunun bu çerçevede sağlanmadığı durumlarda, hem işin başında hazırlanan onaylı ilk iş programının hazırlanması anlamını yitirmekte, hem de sözleşme bedeli üzerinden hakediş bazında yapılan imalat yüzdelerinin ödeneklerle birebir uyum içerisinde ilerlemesi neticesinde fiyat farkı hesaplanması öngörülen işlerde hatalı hesaplamaların ortaya çıkmasına sebep olacağı değerlendirilmektedir.

5.1 Revize İş Programlarının Hazırlanmasında Revize Öncesinde Yapılan İmalatların Aylık İmalat Olarak Belirlenmesi

UDHB tarafından yürütülen bazı yapım işi sözleşmelerinin uygulanması sürecinde hazırlanan revize iş programlarında yüklenici tarafından revize öncesi gerçekleştirilen imalatların aylık imalat olarak kabul edildiği ve revize iş programında yer alan aylık imalatlar bölümünde bu tutarların gösterildiği görülmüştür.

Revize iş programları hazırlanırken işin başında hazırlanan onaylı iş programı da dikkate alınmalı ve yeni durumda ortaya çıkan ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihleri de dikkate alınarak sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarı hesaplanmalı ve aylık imalat ve iş miktarları yeniden belirlenmelidir.

Ayrıca, ilgili mevzuat hükümlerine göre revize iş programı hazırlanması için öngörülen gerekçelerin (süre uzatımı, iş artışı, vb.) ortaya çıkmadığı durumlarda iş programlarının revize edilmemesi ve işin başında hazırlanan onaylı iş programı çerçevesinde işin yürütülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, sözleşme bedeli üzerinden hakediş bazında yapılan imalat miktarlarının ödeneklerle birebir uyum içerisinde ilerletilmesi, hem asıl iş programının önemini yitirmesine hem de fiyat farkı hesaplanması öngörülen işlerde hatalı hesaplamaların ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde;

Ordu-Giresun Havalimanı Altyapı ve Diğer Müteferrik İşler İnşaatı işine ait

sözleşmenin uygulanması sürecinde alınan süre uzatım kararı ve iş artışı (%17,62) kapsamında 1 Nolu Ana İş Programı iki defa revize edilmiştir.

Çandarlı Limanı İnşaatı işine ait sözleşmenin uygulanması sürecinde alınan süre uzatım kararı, iş artışı ve yılsonunda ödenen hakedişlere göre gerçekleşen imalatlar kapsamında onaylı Ana İş Programı dört defa revize edilmiştir.

Söz konusu revizelerde revize tarihinden önce yüklenici tarafından yapılmış olan imalatların iş programına gerçekleştiği şekilde yansıtıldığı ve aylık imalat miktarlarının aylık ödenek dilimleriyle birebir uyumlu olarak gösterildiği görülmüştür. Bu durumda revize iş programı öncesinde yapılan imalatlarda yüklenicinin iş kalemlerine ilişkin imatları birebir iş programında öngörülen aylık ödenek dilimleri çerçevesinde yürüttüğü ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, revize iş programı işin sözleşmesine ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak hazırlanmamıştır.

5.2 Süre Uzatım Kararları Sonrasında Revize İş Programı Hazırlanmaması

Bakanlık tarafından yürütülen bazı yapım işi sözleşmelerinin uygulanması sürecinde verilen süre uzatım kararlarını müteakip yüklenici tarafından yeni süreye göre hazırlanması gereken revize iş programlarının hazırlanmadığı ve süre uzatım kararları sonrasında işin başında hazırlanarak onaylanan onaylı ilk iş programının uygulandığı görülmüştür.

YİĞŞ'nin 17 nci maddesinin 7 nci fıkrasında belirtildiği üzere, yapılan işte idarece onaylanan bir süre uzatım kararı bulunduğu takdirde, yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde yeni süreye göre revize iş programını düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır. Yeni süreye göre revize iş programının yapılmaması durumunda, mevcut iş programında yer alan işin kısımlarına ilişkin sürelerin güncellenmemesi nedeniyle yüklenici tarafından yapılması gereken imalatların yapı denetim görevlileri aracılığıyla takibi mümkün olamayacaktır.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler çerçevesinde; EGO Genel Müdürlüğünden devir alınan Batıkent-Sincan OSB Metro hattı Elektro Mekanik İşlerinin Yapımı, Tandoğan-Keçiören ve Kızılay-Çayyolu 2 Metro Hatlarının Sinyalizasyon Sistemlerinin Yapımı ile Mevcut Kızılay-Batıkent Metrosunun Elektro Mekanik İşlerinin Yenilenmesi İş sözleşmesinin uygulanması sürecinde 29.06.2010, 10.10.2011, 15.06.2013 ve 31.12.2014 tarihlerinde olmak üzere toplam dört adet süre uzatım kararı verilmiştir. Birinci süre uzatımı işin UDHB'ye devrinden önce EGO Genel Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Diğer süre

uzatımları ise devirden sonra UDHB tarafından gerçekleştirilmiştir. UDHB tarafından gerçekleştirilen ikinci ve üçüncü süre uzatım kararlarının tebliğini müteakip yüklenici tarafından yedi gün içerisinde yeni süreye uygun olarak hazırlanması gereken revize iş programının hazırlanmadığı ve sözleşmenin uygulama aşamasının devamında dördüncü süre uzatımı tarihine kadar devir aşamasında EGO Genel Müdürlüğü tarafından Bakanlığa iletilen iş programının uygulandığı görülmüştür. Dolayısıyla, süre uzatım kararlarını müteakip revize iş programının hazırlanmaması ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Aynen; “Çandarlı Limanı İnşaatı işinde revize iş programlarının hazırlanmasında, daha önceki iş programında öngörülen aylık imalat tutarı ile yüklenicinin fiilen yaptığı imalatlar kıyaslanarak düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemede fiilen gerçekleşen aylık imalat tutarlarından bazı aylar yeni iş programında revize edilmiş, bazı aylar ise aynı kalmıştır. Sadece iş programında öngörülen aylık imalat tutarından fazla fiili imalat yapılmış ise fiyat farkı ödemesinde herhangi bir değişikliğe yol açmadığı için fiili imalatlar aylık ödenek tutarı olarak revize edilmiştir.

2013/5217 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesinde İş programı ve ödenek dilimi başlıklı 7. Maddede yer alan ve 2002/5039 sayılı fiyat farkı kararnamesinde yer almamasına rağmen teamülen uygulanan ; *‘Havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde, idarenin izniyle yüklenici tarafından teknik şartlar yerine getirilerek işe devam edilmesi veya yüklenicinin iş programında öngörülenden daha fazla imalat yapması halinde, imalatın fiilen yapıldığı ay esas alınarak, bu dönemde gerçekleştirilen işler için fiyat farkı hesaplanır.’* hükmü mantığından yola çıkılarak, zaten iş programında öngörülenden fazla aylık imalat yapılması halinde fiili imalata göre fiyat farkı hesaplanması yapıldığı için revize iş programlarında fiili tutarlar kullanılmıştır.

Fiili olarak, iş programındaki tutardan daha az imalat yapılan aylarda ise önceki iş programındaki aylık tutar değiştirilmemiştir. Böylelikle fiyat farkı hesap ederken mevzuata uygunluk sağlanmıştır.

Ordu Giresun Havaalanı Altyapı ve Müteferrik İşler İnşaatı işine ait ilk iş programında işin uygulama projelerinin hazırlanma süreci 3 ay ön görülmüş deniz sondajlarının uzaması ve araştırma dairesince yapılan uygulama projesine esas model deneylerinin yapılmasının 5 ay civarında sürmesi nedeniyle işe başlanılamamış ve 2011 yılında imalat yapılamamıştır. Bu nedenle 2011 yılı ödeneği çalışılmayan dönem ve imalatların yapılma hızının mevsim koşullarına uygun belirlenmesi neticesinde ileriki yıllara aktarılmak zorunda kalmıştır.

Daha sonraki iş artışlarından dolayı verilmiş süre uzatımları nedeniyle iş programları tekrar revize edilmek zorunda kalmıştır. Ancak tüm bu süre uzatımları ve olumsuz koşullara rağmen 08.04.2015 tarihinde bitirilmesi planlanan iş 22.12.2014 tarihinde son hakedişi yapılarak tamamlanmış ve geçici kabule hazır hale getirilmiştir. İşin erken bitirilmiş olması idare açısından fiyat farkı avantajı sağlamıştır.

Batıkent-Sincan/OSB (M3) metro hattı Elektromekanik işlerin yapımı, Tandoğan Keçiören (M4) ve Kızılay-Çayyolu 2 (M2) Metro hatlarının sinyalizasyon sistemlerinin yapımı ile mevcut Kızılay-Batıkent Metrosunun elektromekanik işlerinin yenilenmesi” işi kapsamında M2 ve M3 hatlarında DTP sisteminin uygulanmasına esas ek sözleşmenin eki termin ve uygulama planı söz konusu işin revize iş planını oluşturmuş olup bu kapsamdaki mal ve hizmet alımının uygulanmasına esas program ek sözleşmenin eki olan termin planı olmuştur. İş; bu plana göre takip edilerek uygulanmıştır.” şeklinde ifade edilmiştir.

Sonuç olarak: Bulgumuzda da belirtildiği üzere; revize iş programları hazırlanırken işin başında hazırlanan onaylı iş programı da dikkate alınmalı ve yeni durumda ortaya çıkan ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ve varsa işin kısımları ile bitirme tarihleri de dikkate alınarak sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarı hesaplanmalı ve aylık imalat ve iş miktarları yeniden belirlenmelidir.

İş programları sadece fiyat farkı ödemesi için değil işin sözleşme eki belgelerde öngörülen süre ve şartlarda yapılması için zorunlu belgeler olup, fiilen yapılan imalatlara göre düzenlenmemeli; aksine imalat iş programına göre yapılmalıdır.

İlgili mevzuat hükümlerine göre revize iş programı hazırlanması için öngörülen gerekçelerin (süre uzatımı, iş artışı, vb.) ortaya çıkmadığı durumlarda iş programlarının revize edilmemesi ve işin başında hazırlanan onaylı iş programı çerçevesinde işin yürütülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, sözleşme bedeli üzerinden hakediş bazında yapılan imalat miktarlarının ödeneklerle birebir uyum içerisinde ilerletilmesi, hem asıl iş programının önemini yitirmesine hem de fiyat farkı hesaplanması öngörülen işlerde hatalı hesaplamaların ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

Ayrıca, yapım işleri kapsamında alınan süre uzatım kararları neticesinde ortaya çıkan yeni süre ve ödenek dağılımı esas alınarak ilgili mevzuatta öngörülen süre içerisinde revize iş programı hazırlanması gerekmektedir.

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

**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE
HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ**

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	37
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	39
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	39
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	39
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	41
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	43
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	44
8.	EKLER.....	51

KISALTMALAR

DMİS	Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü
KDGM	Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KTY	Karayolları Taşıma Yönetmeliği
UDHB	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
YKDİ	Yol Kenarı Denetim İstasyonu

TABLO

Tablo 1: Tescilli Araç Sayısı ile Yetki Belgeli Araç Sayısının Karşılaştırılması

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

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

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

5018 sayılı Kanunun Geçici 11 inci maddesi, döner sermaye işletmelerinin 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılmasını hükme bağlamıştır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığınca (Muhasebat Genel Müdürlüğü) tüm döner sermaye işletmelerinde kullanılması için geliştirilen ve döner sermayelerin muhasebe işlemlerini standardize eden Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) uygulanmaya başlamıştır. 2014 yılında Saymanlık tarafından DMİS kullanılmaya başlanmışsa da harcama birimleri tarafından sistem henüz kullanılmamaktadır.

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

İşletmenin aktif toplamı 258.394.893,07 TL'dir. Bunun 238.039.480,08 TL'si (%92) dönen varlıklar dan, 20.355.412,99 TL'si (%8) duran varlıklardan oluşmaktadır. İşletmenin pasif toplamı ise 258.394.893,07 TL'dir. Bunun 216.383.613,75 TL'si (%83) özkaynaklar, 42.011.279,32 TL'si (%17) kısa vadeli yabancı kaynaklardan oluşmaktadır.

İşletme 2014 yılında zarar etmiş olup; dönem net zararı -64.563.200,08 TL olarak gerçekleşmiştir.

Gelir tablosu kalemleri şu şekildedir;

“Brüt Satış Karı” 353.953.703,18 TL

“Faaliyet Giderleri (Genel Yönetim Giderleri)” (-)370.902.057,15 TL,

“Faaliyet Zararı” (-)17.284.795,69 TL,

“Diğer Faaliyetlerden Elde Edilen Olağan Gelir ve Karlar” 10.714.179,30 TL (“Faiz Gelirleri” 10.373.439,69 TL, diğer gelirler 340.739,61 TL),

“Olağan Zarar”(–) 6.570.616,39 TL,

“Olağandışı Gelir ve Kar” 222.834,89 TL,

“Olağandışı Gider ve Zarar (-)58.215.418,58 TL,

“Dönem Zararı” (-)64.563.200,08TL,

“Dönem Net Zararı” nın (-)64.563.200,08 TL’dir.

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.

- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu (sadece başlangıç bütçesi),
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu(sadece başlangıç bütçesi),
- Gelir tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Ödenmiş Sermaye Tutarı Tahsis Edilen Sermaye Tutarına Ulaştıktan Sonra Elde Edilen Karların Genel Bütçeye Aktarılmaması

655 sayılı KHK'nın "Döner Sermaye İşletmesi Dairesi Başkanlığı" başlıklı 21 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında, İşletmenin sermayesi 10.000.000 TL olarak belirlenmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Dönem kârının Hazineye veya ilgili kurum bütçesine aktarılması" başlıklı 579 uncu maddesinde;

"(1) Kanun ve yönetmeliklerde kârlarının sermayelerine ekleneceği belirtilen işletmelerce, bu işlem ilgili hesap döneminde değil, ertesi hesap döneminde yapılır. Dönem kârları, bilançoda ve gelir tablosunda sermayeye eklenmeden gösterilir.

(2) Sermayeleri kanun ve yönetmelikte belirlenen limite ulaşan ve mevzuatlarında yıllık kârlarının Hazineye veya ilgili kurum bütçesine aktarılacağına ilişkin hüküm bulunan işletmelerce, hesap dönemi içinde elde edilen kârlar, ertesi hesap döneminde ilgili muhasebe birimine yatırılır ve karşılığında alınan alımdının onaylı örneği Bakanlığa gönderilir." denilmektedir.

655 sayılı KHK'nin 21 inci maddesine istinaden İşletmenin işlemlerini düzenleyen bir yönetmelik çıkarılması gerekmekte birlikte, söz konusu yönetmelik henüz çıkarılmadığından, anılan KHK'nın Geçici 8 inci maddesine dayanılarak 06.04.2004 tarih ve 25425 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ulaştırma Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği ile 23.10.2008 tarih ve 27033 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği hükümleri, KHK'de düzenlenmeyen hususlar bakımından, uygulanmaya devam etmektedir.

Bu çerçevede, ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermayeye tutarına ulaştıktan sonra elde edilen karların genel bütçeye aktarılması ile ilgili olarak; Ulaştırma Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin "Sermaye" başlıklı 5 inci maddesinde;

"Döner sermaye işletmesinin faaliyetlerinden doğan kârlar, bu maddenin birinci paragrafına göre belirlenen sermaye miktarına ulaşıncaya kadar döner sermayeye eklenir.

Bu sermaye miktarına ulaştıktan sonraki elde edilen kârlar, takip eden yılın altıncı ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere mal sandığına yatırılır.

... " hükümü,

Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin "Sermaye

Kaynakları” başlıklı 6 ıncı maddesinin 2 nci fıkrasında da;

“ İşletmenin ödenmiş sermaye tutarı döner sermayeye tahsis edilen sermaye tutarına ulaşıncaya kadar, elde edilen dönem sonu kârları ödenmiş sermayeye eklenir. Ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilen sermayeye ulaştıktan sonra elde edilen kârlar, hesap dönemini izleyen şubat ayının sonuna kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili muhasebe birimine yatırılır.” hükmü,

yer almaktadır.

Yukarıdaki hükümlere göre, İşletmenin ödenmiş sermaye tutarı döner sermayeye tahsis edilen sermaye tutarına ulaştıktan sonra elde ettiği karları genel bütçeye aktarması gerekmektedir. 2014 yılı Döner Sermaye İşletmesi Bilançosunda 50 Ödenmiş Sermaye Hesabı 10.009.060,00 TL olması nedeniyle 655 sayılı KHK ile İşletme için belirlenen 10.000.000 TL sermaye tutarının tamamının ödendiği görülmektedir. İşletmenin ödenmiş sermaye tutarı döner sermayeye tahsis edilen sermaye tutarına ulaşması nedeniyle İşletmenin ödenmiş sermaye tutarı tahsis edilmiş sermaye tutarına ulaştıktan sonra elde ettiği karları Genel Bütçeye aktarması gerekirken aktarmayarak 570 Geçmiş Yıllar Karlar Hesabında (510.651.617,78 TL) yer verdiği görülmektedir.

Halen yürürlükte olan Ulaştırma Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin “Sermaye” başlıklı 5 inci maddesindeki hüküm uyarınca, İşletmenin ödenmiş sermaye tutarı döner sermayeye tahsis edilen sermaye tutarını aşması nedeniyle 570 Geçmiş Yıllar Karları Hesabında gözüken 510.651.617,78 TL'nin genel bütçeye aktarılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında: “27.04.2005 tarih ve 25798 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5335 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun” 21. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin “ Döner Sermaye İşletmesinin 2004 Yılı dahil gelirlerine ilişkin olarak 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 49. Maddesi hükümleri uygulanmaz.” denilmektedir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 5018 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırıldığı düşünülebilir. Ancak, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanununun geçici 9. maddesi “Diğer Kanunlar ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa yapılan atıflar, bu kanuna yapılmış sayılır.” hükmünü taşımaktadır.

Bakanlığımız, sözü edilen uygulamaları 5335 sayılı Kanunun 21 nci maddesinin 1 nci fıkrasının (b) bendi hükmünün yürürlükte olduğu yorumu doğrultusunda yapmıştır.

Ancak, Sayıştay Daireler Kurulu Kararından 5335 sayılı Kanunun 21 nci maddesinin 1 nci fıkrasının (b) bendinin hükümsüz kaldığı öğrenilmiş olup; Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği hazırlık çalışmaları kapsamında yeni bir düzenleme yapma gereğinin ortaya çıktığı anlaşılmıştır. Yönetmelik kapsamında gerekli düzenlemenin yapılması planlanmaktadır.” demiştir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi göndermiş olduğu cevabında; 570 Geçmiş Yıllar Karları Hesabında gözüken 510.651.617,78 TL'yi 5335 sayılı Kanunun 21 nci maddesinin 1 nci fıkrasının (b) bendi hükmünün yürürlükte olduğu düşünerek genel bütçeye aktarmadıklarını belirtmiştir. Anılan kanunun 21 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (b) bendinde “Döner Sermaye İşletmesinin 2004 yılı dahil gelirlerine ilişkin olarak 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun 49 uncu maddesi hükümleri uygulanmaz.” denilmektedir. Ancak 1050 sayılı Kanun 5018 sayılı Kanun ile yürürlükten kalktığı için yukarıda belirtilen hükmün uygulanmayacağı değerlendirilmektedir. İdare de göndermiş olduğu cevabında 5335 sayılı Kanunun 21 nci maddesinin 1 nci fıkrasının (b) bendinin hükümsüz kaldığını öğrendiklerini; Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği hazırlık çalışmaları kapsamında yeni bir düzenleme yapma gereğinin ortaya çıktığını ve Yönetmelik kapsamında gerekli düzenlemenin yapılmasını planlandıklarını belirtmiştir. Halen yürürlükte olan Ulaştırma Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin "Sermaye" başlıklı 5 inci maddesindeki hüküm uyarınca, İşletmenin ödenmiş sermaye tutarı döner sermayeye tahsis edilen sermaye tutarını aşması nedeniyle yeni bir düzenleme yapılınca kadar 570 Geçmiş Yıllar Karları Hesabında gözüken 510.651.617,78 TL'nin genel bütçeye aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 2014 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı 57 Geçmiş Yıllar Karları Hesap Alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İşletme Aktifinde Yer Alması Gereken Değerlerin Giderleştirilmesi

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gereken yol kenarı denetim istasyonu maliyet bedeli, 770 Genel Yönetim Gideri hesabına kaydedilmek suretiyle faaliyet giderine dönüştürülmüştür.

01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 517 inci maddesinde, Genel Yönetim Giderleri Hesabının, işletmenin yönetim fonksiyonları, işletme politikasının tayini, organizasyon ve personel, idare hizmetleri, büro hizmetleri gibi üretilen veya satılan malın maliyeti ile doğrudan ilişkisi kurulamayan genel mahiyetteki giderlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Genel Yönetim Giderleri Hesabı yukarıda da belirtildiği gibi genel anlamda işletmenin yönetimi, personel gideri, büro giderleri gibi aktifleştirilmeyen genel mahiyetteki giderlerin izlendiği hesaptır. Bu hesapta genel anlamda üretilen veya satılan malın maliyetine girmeyen ancak işletme ile ilgili olup aynı zamanda aktifleştirilmeyen genel faaliyet giderlerinin izlenmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 216 ncı maddesinde de, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yapımı devam eden maddi duran varlıklar, yapım işleri ile ilgili mevzuata göre geçici kabulün yapılmasına kadar bu hesapta izlenmekte ve geçici kabulden sonra ise ilgili maddi duran varlık hesabında muhasebeleştirilmektedir.

Yol Kenarı Denetim İstasyonu (YKDİ) maddi duran varlık olup, yapımı tamamlananların 252 Binalar Hesabında aktifleştirilmesi gerekmektedir. Daha sonra ilgili muhasebe yönetmeliği hükümleri çerçevesinde bu varlıkların toplam kayıtlı değerlerinin varlıkların ekonomik ömrü ya da itfa süreleri esas alınarak belirlenen sürelerle sistemli bir şekilde dağıtılarak, her yıla isabet eden amortisman ve tükenme paylarının gider olarak

muhasabeleştirilmesi gerekmektedir. Ancak “Konya-Afyon Karayolu (E981) Konya-Kadınhanı-Köylütolu Mevkii iki adet (Konya yönü- Afyon Yönü) yeni Yol Kenarı Denetim İstasyonu Yapımı ve Müteferrik İşler ile Konya Ankara Karayolu (D715) Kayacık Mevkii Mevcut Yol Kenarı Denetim İstasyonu Saha İnşaatı ve Müteferrik İşler” işine ait hak ediş ödemelerinin tümünün 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabında muhasabeleştirildiği görülmüştür. Oysa, yeni yapılan yol kenarı denetim istasyonlarına ait ödemeler 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Bu nedenle bilançoda maddi duran varlıklar hesap grubunda 252 Binalar Hesabında yer alması gereken ve geçici kabule kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gereken adı geçen yeni yapılan yol kenarı denetim istasyonları maliyet bedelinin tamamının, 770 Genel Yönetim Gideri Hesabına kaydedilmek suretiyle faaliyet giderine dönüştürülmesi suretiyle mali rapor ve tablolarda hataya sebep olduğu düşünülmektedir. Zira yeni yapılan yol kenarı denetim istasyonlarına ait 508.218,52 TL, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmeyip giderleştirilerek, mali tablolarda İşletmenin aktif değerlerinin 508.218,52 TL az görülmesine neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında: Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı II. Bölge Müdürlüğü ile Işıl İnşaat Tic. ve San. Ltd. Şti. arasında 05.06.2013 tarihinde imzalanan 3.058.000,00 TL bedelli sözleşmenin İşin Niteliği, Türü ve Miktarı başlıklı 3.3. maddesinde yapılacak olan işin “Konya –Afyon Karayolu (E981) Konya-Kadınhanı-Köylütolu Mevkii İki (2) Adet (Konya Yönü-Afyon Yönü) Yeni YKDİ Yapımı ve Müteferrik İşler ile Konya-Ankara Karayolu (D715) Kavacık Mevkii Mevcut YKDİ Saha İnşaatı ve Müteferrik İşler Yapılması İşi” şeklinde tanımlandığını ve Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı II. Bölge Müdürlüğünün rapora konu olan 508.218,52 TL’ yi sözleşme kapsamında mevcut Konya-Ankara YKDİ çevre düzenlemesi ve bakım onarımı kapsamında değerlendirdiğinden 770 Genel Yönetim Giderleri hesabına borç kaydı ile tahakkukunu yaptığını ve saymanlık müdürlüğüne de ödemesinin yapıldığını belirtmiştir.

Sonuç olarak: Kamu İdaresi göndermiş olduğu cevapta, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı II. Bölge Müdürlüğünün rapora konu olan 508.218,52 TL’ yi sözleşme kapsamında mevcut Konya-Ankara YKDİ çevre düzenlemesi ve bakım onarımı kapsamında

değerlendirdiğinden 770 Genel Yönetim Giderleri hesabına borç kaydı ile tahakkukunu yaptığını ve saymanlık müdürlüğünce de ödemesinin yapıldığını belirtmiştir. Ancak bulgumuzda belirtilen husus aynı sözleşme kapsamında yeni YKDİ yapımına ait harcamalardır. İşletmenin aktifinde yer alması gereken YKDİ maliyet bedeli 770 Genel Yönetim Gideri Hesabına kaydedilerek faaliyet giderine dönüştürülmüştür. Dolayısıyla Konya –Afyon Karayolu (E981) Konya-Kadınhanı-Köylütolu Mevkii İki (2) Adet (Konya Yönü-Afyon Yönü) Yeni YKDİ maliyet bedellerinin, işin geçici kabulü yapılmıncaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Karayollarında Yetki Belgesine Sahip Olmadan (Kayıtdışı) Taşımacılık Yapan Önemli Miktarda Karayolu Taşıma Aracının Bulunması

19.07.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ve 11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Karayolu Taşıma Yönetmeliğiyle, karayollarında yük ve yolcu taşımacılığı yapanların uyacağı usul ve esaslar belirlenmiş; seyir emniyetini sağlamaya ve aşırı yüklü araçlar nedeniyle karayollarının bozulmasını önlemeye yönelik önemli standart ve tedbirler getirilmiştir. Getirilen bu standart ve tedbirler uygulamada Bakanlık tarafından kurulan yol kenarı denetim istasyonları ile denetlenmeye başlanmış, karayollarında seyir emniyetini ve karayolu işletme maliyetlerini (yol bozulmalarından kaynaklanan) olumsuz olarak etkileyen kuralsız taşımacılık önlenmeye çalışılmıştır. Her yıl yapılan denetimlerde kurallara uymayan veya yetki belgesi bulunmayan araçlara yönelik önemli tutarlarda cezai yaptırımlar uygulanarak genel bütçeye gelir kaydedilmektedir (2014 yılı toplam ceza tutarı: 116.855.607 TL).

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

sağlamaktadır (2014 yılı DÖSİM Yetki Belgesi Gelirleri: 21.865.675,22 TL).

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

2014 yılsonu itibariyle Emniyet Genel Müdürlüğü'nün (EGM) ülke genelinde tescilli araç sayılarına ilişkin verileri ile aynı tarihli Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü'nün (KDGM) yetki belgelerine kayıtlı ülke geneli araç sayılarına ilişkin verileri aşağıda karşılaştırılarak verilmiştir:

Tablo 1: Tescilli Araç Sayısı ile Yetki Belgeli Araç Sayısının Karşılaştırılması

Araç Cinsi	EGM Trafikte Tescilli Araç Sayısı	KDGM Yetki Belgelerine Kayıtlı Araç Sayısı
Kamyon ¹	773.728	469.688
Kamyonet	3.062.479	716.457

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

Yukarıdaki veriler araç türlerine göre sırayla incelendiğinde:

Ülke genelinde trafikte tescilli 773.728 kamyon bulunmakta olup; bunlardan 469.688 adedi Bakanlık tarafından verilen yetki belgelerine kayıtlı durumdadır. Kamyon cinsi araçlar yük ve eşya taşımacılığında kullanıldığından Karayolları Taşıma Yönetmeliğinin (KTY) 6 ncı maddesine göre ticari olanların tamamı ile hususi tescilli olanlardan ticari maksatla taşımacılık yapmayacak olanlar hariç, araç sahibinin kendi esas iştiğal konusu ile ilgili eşya taşımacılığı yapılacakların (K2 Belgesi; KTY madde 6/8-b) yetki belgesi alması zorunludur. Yukarıdaki tabloda hususi ticari ayrımı yapılmamıştır. Bununla birlikte hususi tescilli kamyonlardan ne kadarının “K2 Belgesi” alması gerektiği, dolayısıyla ne kadarının yetki belgesiz taşımacılık yaptığı da ancak yapılacak denetimlerle tespit edilebilecek bir husustur. Dolayısıyla yetki belgesi almayacak hususi ticari araçlar da göz önüne alındığında önemli miktarda kamyonun yetki belgesinin olmadığı(kayıt dışında kaldığı) değerlendirilmektedir.

Kamyonetler ele alındığında ise; ülke genelinde tescilli 3.062.479 adet kamyonet bulunmakta olup; bunların 716.457 adedi Bakanlık tarafından verilen yetki belgelerine kayıtlı durumdadır. Yukarıda açıklandığı üzere, KTY madde 6/8-b'ye göre, sadece ticari amaçla taşımacılık yapanlar değil hususi olarak tescilli bulunan araçlardan da sahiplerinin kendi esas iştiğal konusu ile ilgili eşya taşımacılığında kullanılacak olanların (K2) yetki belgesi alması gerekmektedir. Yine yukarıdaki tabloda hususi-ticari ayrımı yapılmamış olup, yetki belgesiz

taşımacılık yapacak kamyonetlerin tespiti ise açıklandığı üzere yapılacak denetimlerle mümkündür. Ülke genelinde hususi kamyonet sayısının büyüklüğü dikkate alındığında bu hususta yapılacak denetimlerin önem arz ettiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, söz konusu husus UDHB 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler kapsamında Meclise bildirilmiştir. Kamu İdaresi tarafından 2013 yılı raporunda anılan hususa ilişkin cevapta; 2014 yılı sonunda AB Yardım Projesi kapsamında 23 daha yeni yol kenarı denetim istasyonu kurularak Yol Kenarı Denetim İstasyon sayısının toplamda 98'e ulaşacağı; ağır araç trafiğinin yoğun olduğu güzergâhlarda, yol kenarı denetim istasyonu kurulması için yer tespit çalışmalarının devam ettiği, denetimlerin daha etkin bir şekilde yapılmasının hedeflendiği; Bakanlık dışında diğer birimlerin yaptığı denetimlerin etkin bir şekilde artmasıyla birlikte yetki belgesiz kamyon ve kamyonetlerin kontrol altına alınabileceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte, 2014 yılında yapılan denetimlerde, personel yetersizliği nedeniyle bazı yol kenarı denetim istasyonlarında 24 saat esasına göre denetim yapılamadığı ve yukarıda açıklanan hususların devam ettiği görülmüştür. Trafikte tescilli kamyon ve kamyonetlerin sayısı ile yetki belgesine sahip kamyon ve kamyonet sayısı birlikte dikkate alındığında, bunların önemli bir kısmının yetki belgesinin olmadığı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, 2014 yılında yapılan uygulamalara göre bulgu konusuna ilişkin önemli bir ilerleme kaydedilmediği mütalaa edilmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında: "Bilindiği üzere, Karayolu Taşıma Yönetmeliğinin 2 inci maddesinin 3 üncü fıkrasıyla kapsam dışı taşımalar açık olarak belirtilmiş olup; resmi taşıtlarla ve bunların römorklarıyla yapılan ticari olmayan taşımalar kapsam dışındadır.

Anılan Yönetmelik hükmü gereğince, gerçek kişiler adına hususi olarak kayıt ve tescil edilmiş kamyonet cinsi taşıtlarla yapılan ve hem taşımanın hem de taşınan eşyanın ticari olmadığı taşımalar da kapsam dışı bırakılmıştır.

Ayrıca, bulguda belirtilen, ancak yukarıda ifade ettiğimiz yetki belgesi alması gerekmeyen Kamyonet cinsi taşıtlar haricinde ve genelde şehir içi kullanılan diğer kamyonetlere ilişkin yapılacak denetimlerin, Trafik Zabıtası tarafından yapılması gerektiği açıktır.

Diğer taraftan hali hazırda trafik tesciline kayıtlı olduğu halde kullanılmayacak durumda olan önemli miktarda taşıtın da mevcut olduğu düşünülmektedir.

Bununla birlikte, Mevzuatımız çerçevesinde, 2013 yılında toplam 32.195.824 adet taşıtın denetlendiği ve 188.594 adet İdari Para Cezası Karar Tutanağı (231.907.666,74 TL) düzenlenmiş olmasına rağmen, 2014 yılında toplam 35.140.649 adet taşıtın denetlendiği ve 141.012 adet İdari Para Cezası Karar Tutanağı (124.569.366,00 TL) düzenlenmiş olup, yıllara göre yetki belgesiz taşıt sayısında da azalma meydana gelmiştir.

Bu itibarla, 2013 yılına göre 2014 yılında kayıt dışı taşıt sayısında bir azalma meydana gelmiş ise de halen kayıt dışı çalışan taşıtların bulunduğu da açıktır. Kayıt dışı taşıtların tamamen ortadan kaldırılabilmesi için Bakanlığımız mevcut yol kenarı denetim istasyonlarının sayısını arttırmaya devam etmekte olup 2015 yılının haziran ayından itibaren bu sayı 95 adete ulaşacaktır. Neticede ülkemiz coğrafyasının tamamını kapsayan ve diğer yetkili kurumların da katıldığı bir denetim sistemi oluşturulması halinde kayıt dışı taşımacılığın tamamen ortadan kalkacağı değerlendirilmektedir." demiştir.

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

BULGU 3: İşletme Taahhütlerinin Mali Tablolarda Görülmemesi

Sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin izlenmesi için kullanılması gereken

980- Gider Taahhütleri Hesabı ile 981- Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı kullanılmamıştır.

Döner Sermayeli İşletmeler Genel Tebliğinin (Döner Sermayeli İşletmeler Detaylı Hesap Planı Sıra No:1) 98 Taahhüt Hesaplarını açıklayan 5 inci maddesinin (b) bendinde; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilenler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 980 Gider Taahhütleri Hesabı ve 981 Gider Taahhütleri Alacaklı Hesabı kullanılacağı belirtilmiştir. Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Döner Sermaye Hesapları Uygulama Rehberinde de bu hesap grubunun nasıl kullanılacağı açıklanmıştır. Ancak İşletme, sözleşmeye dayanarak girişilen taahhütleri olmasına rağmen yıl içinde 98 Taahhüt Hesaplarını çalıştırmamıştır. Bu nedenle, İşletme tarafından girişilen taahhütler mali tablolarda görülmemektedir.

Kamu idaresi cevabında: “Saymanlık Müdürlüğümüzce 2014 yılı ve öncesinde Boylam Yazılım firmasına yazdırılan PRESTO isimli muhasebe sistemi kullanılmakta iken Haziran 2014 tarihinden itibaren Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMIS) kullanılmaya başlanmıştır. Boylam Yazılım firmasına yazdırılan PRESTO isimli muhasebe sistemi ile Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMIS) Eylül 2014 ayına kadar birlikte kullanılmış olup Eylül 2014 sonu itibariyle Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMIS)’ nde günlük kayıt yapılabilir hale gelmiştir.

Boylam Yazılım firmasına yazdırılan PRESTO isimli muhasebe sisteminde Taahhüt hesapları kullanılmadığından Saymanlık Müdürlüğümüzce sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin izlenmesi için manüel olarak Taahhüt Kartı tutulmaktadır. Söz konusu aksaklıkların 2015 yılı başından itibaren ortadan kalkmış olacağı düşünülmektedir.” demiştir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta, daha öce kullanmış oldukları PRESTO isimli muhasebe sisteminde taahhüt hesapları kullanılmadığından Saymanlık Müdürlüğünce sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin izlenmesi için manuel olarak Taahhüt Kartı tutulduğunu belirtmişse de İşletme tarafından girişilen taahhütlerin mali tablolarda görülebilmesi için 98 Taahhüt Hesaplarının kullanılması gerekmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

İletme Kodu : 16010601		DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU		2014	
İletme Ad : Ulaştırma, Denizcilik ve					
Aktif				Pasif	
1	DÖNEN VARLIKLAR	238.039.480,08	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	42.011.279,32
10	HAZIR DEĞERLER	135.242.264,29	32	TİCARİ BORÇLAR	28.977.162,02
102	BANKALAR HESABI	135.242.264,29	320	SATICILAR HESABI	28.720.304,28
12	TİCARİ ALACAKLAR	2.150,83	326	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	256.857,74
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.150,83	36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	13.034.117,30
13	DİĞER ALACAKLAR	32.357,30	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	2.579.045,74
135	PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	13.938,18	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	379,60
136	DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	18.419,12	362	ÖDENECEK DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ HESABI	10.454.691,96
15	STOKLAR	238.899,69	5	ÖZ KAYNAKLAR	216.383.613,75
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	238.899,69	50	ÖDENMİŞ SERMAYE	10.009.060,00
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	102.523.807,97	500	SERMAYE HESABI	10.009.060,00
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	96.902.411,70	57	GEÇMİŞ YILLAR KARLARI	510.651.617,78
193	PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR HESABI	5.621.396,27	570	GEÇMİŞ YILLAR KARLARI HESABI	510.651.617,78
2	DURAN VARLIKLAR	20.355.412,99	58	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI	-239.713.863,95
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	20.355.412,99	580	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-239.713.863,95
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	13.552.627,95	59	DÖNEM NET KARI/ZARARI	-64.563.200,08
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	2.495.883,93	591	DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	-64.563.200,08
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	2.042.577,57			
257	BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.172.243,20			
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	4.436.566,74			
260	HAKLAR HESABI	2.469.266,00			
268	BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.469.266,00			
	Toplam :	258.394.893,07		Toplam :	258.394.893,07

DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU

	2014	2013
A- BRÜT SATIŞLAR	353.053.703,18	0,00
1- Yurt İçi Satışlar	353.053.703,18	0,00
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0,00
3- Diğer Gelirler	0,00	0,00
B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)	330.441,72	0,00
1- Satıştan İndiriler (-)	330.441,72	0,00
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
C- NET SATIŞLAR	353.017.201,46	0,00
D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)	0,00	0,00
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	0,00	0,00
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI	353.017.201,46	0,00
E- FAALİYET GİDERLERİ (-)	370.002.057,15	0,00
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0,00
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	370.002.057,15	0,00
FAALİYET KARI VEYA ZARARI	-17.284.705,00	0,00
F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve KARLAR	10.714.170,30	0,00
1- Faiz Gelirleri	10.373.430,00	0,00
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Kartarı	0,00	0,00
4- Kambiyo Kartarı	0,00	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	340.730,01	0,00
G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve ZARARLAR (-)	0,00	0,00
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00
2- Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00	0,00
OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR	-0.570.610,30	0,00
H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR	222.834,80	0,00
1- Önceki Dönem Gelir ve Kartarı	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Kartarı	222.834,80	0,00
I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)	58.215.418,58	0,00
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararları (-)	58.215.418,58	0,00
DÖNEM KARI VEYA ZARARI	-04.503.200,08	0,00
J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI (-)	0,00	0,00
DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI	-04.503.200,08	0,00

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>