



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

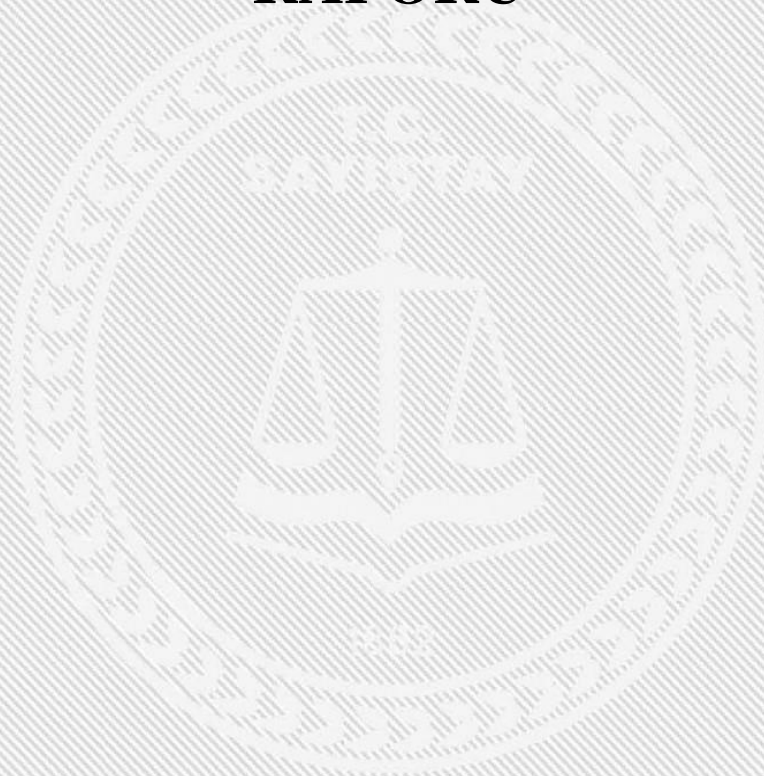
2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2019

İÇERİK

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	125

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
2018 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	13
8.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	33
9.	EKLER.....	119

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AT	: Avrupa Toplulukları
AYGM	: Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
BTK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
EHKP	: Evrensel Hizmet Katkı Payı
ERCA	: Avrupa Kök Sertifikalandırma Otoritesi
GSM	: Mobil İletişim İçin Küresel Sistem
IPA	: Katılım Öncesi Yardım Aracı
İPC	: İdari Para Cezası
KGM	: Karayolları Genel Müdürlüğü
KHY	: Kamu Hizmeti Yükümlülüğü
KÖİ	: Kamu Özel İşbirliği
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TTS	: Tekne Takip Sistemi
TÜDEMSAŞ	: Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii Anonim Şirketi
TÜLOMSAŞ	: Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii Anonim Şirketi
TÜPRAŞ	: Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi
TÜRKSAT	: Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi
TÜVASAŞ	: Türkiye Vagon Sanayii Anonim Şirketi
UAB	: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
YBS	: Yönetim Bilgi Sistemi

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1:	İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı.....	3
Tablo 2:	Bakanlığa Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri.....	4
Tablo 3:	2018 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	5
Tablo 4:	Ödenmemiş Evrensel Posta Hizmeti Net Maliyeti (TL).....	14
Tablo 5:	Evrensel Hizmet Kanunu Kapsamında Yürütülen Faz 1.1 ve Faz 2 Projelerinde, 2018 Yılı İçerisinde Kurulumu Gerçekleştirilen Sahalara İlişkin Kurulum Maliyetlerinin Karşılaştırması.....	59
Tablo 6:	Faz 1.1, Faz 2 ve Wi-Max Projeleri Kapsamında 2018 Yılı İçerisinde İşletilen Sahaların Aylık İşletme (Bakım-Onarım) Maliyetleri.....	61
Tablo 7:	Yüksek Hızlı Tren Hatlarına İlişkin Sefer Bilgileri.....	78
Tablo 8:	2017 ve 2018 Yıllarında Yüksek Hızlı Tren Hatlarının İşletilmesinden Elde Edilen Bilet Gelirleri, Katlanılan İşletme Giderleri Ve Hak Edilen Kamu Hizmeti Bedelleri.....	79
Tablo 9:	Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Sözleşmelerinde Öngörülen, Gerçekleşen ve Hakedişlere Dâhil Edilen Bilet Gelirleri.....	94
Tablo 10:	Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Hizmetlerinde KHY Sözleşmeleri Kapsamında Tahakkuk Eden Kamu Hizmeti Bedelleri ile Gerçekleşen Maliyet ve Elde Edilen Bilet Gelirleri Kullanılarak Hesap Edilen Bedellerin Karşılaştırması.....	95
Tablo 11:	Metro Yapım İşlerinde Yüklenicilere Yapılan Avans Ödemelerine İlişkin Bilgiler.....	101

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Kurumun Borcundan Kaynaklanan Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması
2. Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıklara İlişkin Bedellerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
3. Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
4. Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Hizmet Alımı Sözleşmesi Kapsamında Alımı Gerçekleştirilerek Hakedişlere Bağlanmış Yolcu Taşımacılığı Hizmet Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmamış Olması
5. Avrasya Tüneli Projesinde Hizmet İmtiyaz Varlığı ve Gelecek Dönemlere Ait Muhtemel Vazgeçilen Gelirlerin Gerçek Değerleriyle Mali Tablolarda Yer Almaması
6. Evrensel Hizmet Kanunu Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarının Muhasebeleştirilmesinde Hatalar Bulunması
7. Evrensel Hizmet Gelirlerinin Tahakkuk Kayıtlarının Güncellenmemesi
8. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılması İle Kıdem Tazminatı Ödemelerinin Giderleştirilmesi İşlemlerinin Eksik ve Hatalı Yürütülmesi
9. Tahsil Edilmeyen Evrensel Posta Hizmeti Gelirlerinin Mali Tablolarda Tam, Doğru ve Zamanında Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Avrasya Tüneli Projesinde Uygulama Sözleşmesi Gereği İdarece Verilen Talep Garantilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Emanetler Hesabında Yer Alan Tahsilatlardan İdareyle İlgisi Olmayanların Muhataplarına İade Edilmemesi
3. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına Gönderilen Emekli Kesenekleri Tutarlarından Yersiz Personel Maaşı Ödemesi Olarak Tespit Edilenlerin Adı Geçen Kurumdan Geri Tahsil Edilmemesi

4. Avrupa Birliği (AB) Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Kapsamındaki Projeler İçin Sağlanan Fonların Taahhüt Edilen Süre İçinde Kullanılamaması Nedeniyle İade Edilmesi
5. Merkez ve Taşra Teşkilatı Tarafından Uygulanan İdari Para Cezalarının Tam ve Doğru Olarak Takip Edilmemesi
6. İç Kontrol Sistemi Çalışmalarına Taşra Birimlerinin Dahil Edilmemesi
7. Veri Girişlerinin Tam, Doğru ve Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Yönetim Bilgi Sisteminin Etkin, Verimli ve Çıktı Odaklı Kullanılamaması
8. Tekne Takip Sisteminin Temin ve Kullanım Usulünün Kurum İçin Yüksek Risk Oluşturması; Takip Cihazlarının Kurumun Envanter Kayıtlarında Yer Almaması
9. Yetkilendirme Çerçevesinde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin Sorumluluğunda Üretilen Sayısal Takograf Cihazlarının Hatalı Olmasına Rağmen İdare Tarafından Konu Hakkında Gereğinin Yapılmaması
10. Sayısal Takograf Uygulamasıyla İlgili Olarak İdare ile TOBB Arasında Yapılan Yetki Devrine İlişkin Protokol İle Veritabanı Kurulmasına İlişkin Yapılan Ek Protokolün Alınacak Teminata İlişkin Açıklayıcı Hükümler Bulundurmaması
11. Evrensel Hizmet Alımlarında Bakanlık Tarafından Net Maliyetlerin Belirlenmemesi ve Ödemeye Esas Tutarlar Tespit Edilirken Etkin Bir Denetim Yapılmaması
12. Yapımı Tamamlanan Yat Limanı Projelerinin İşletme Döneminde Gerekli Olan Sermaye Tutarlarının Taraflarca Belirlenmemesi
13. Avrasya Tüneli Projesine İlişkin Olarak İmzalanan ve Uygulama Sözleşmesinin Eki Olan Doğrudan Sözleşmeye, Uygulama Sözleşmesine Aykırı Hükümler Konulması
14. Kamu Hizmet Yükümlülüğü Kapsamında Desteklenecek Demiryolu Yolcu Taşıma Hatlarının Ne Şekilde Belirleneceği ile Net Maliyetin Hesaplanma Yönteminin Belirli Olmaması
15. Tahakkuk Eden Kamu Hizmeti Bedeli Ödemelerine Esas Tahmini Maliyet ve Beklenen Bilet Gelirleri Hesaplarının Sağlıklı Olmaması

16. Metro Hattı Yapım İşleri Kapsamında Verilen Avansların Kullanım Yerlerini Gösteren Kanıtlayıcı Belgelerin İdare'ye Süresi İçerisinde Sunulmaması ve Fatura Suretleri Yerine Proforma Faturaların ve Dekontların Geçerli Belge Olarak Kabul Edilmesi

17. Yapım İşİ İhalelerinin Teklif Fiyat Değerlendirmesinde Fiyat Dışı Unsur Uygulamasının Mevzuat Gereklere Uygun Olmaması

18. Yapım İşİ İhalesinde Yeterlilik Kriteri Olarak Öngörülen Benzer İş Tanımının Mevzuata Uygun Olmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Anılan mevzuat hükümleri ile Bakanlığa verilen başlıca görevler şunlardır:

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

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

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

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

d) Bilgi toplumu politika, hedef ve stratejileri çerçevesinde; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak e-Devlet hizmetlerinin kapsamı ve yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek, bu hizmetlere ilişkin eylem planları yapmak, koordinasyon ve izleme faaliyetlerini yürütmek, gerekli düzenlemeleri yapmak ve bu kapsamda ilgili faaliyetleri koordine etmek,

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

f) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemek,

g) Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmeden önce Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı adıyla faaliyet gösteren Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları, 01.11.2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenmiş iken, 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 655 sayılı Kararnamenin Bakanlığın görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen maddelerinin birçoğu yürürlükten kaldırılmıştır.

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

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

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının misyonu; Toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ve ülke kalkınmasına katkı sağlamak amacıyla; ulaştırma, denizcilik, haberleşme, uzay ve bilgi teknolojileri alanlarında dengeli, güvenli, ekonomik, erişilebilir, ekolojik yapıyı gözeten, sürdürülebilir, kaliteli hizmet verilmesini sağlamak ve denetlemektir.

Vizyonu ise; Güvenle ulaştıran, hızla eriştiren, sevilen, şeffaf, başarı örneği olarak gösterilen bir kurum olmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında 31 Aralık 2018 tarihi itibarıyla toplam 4.020 kişi istihdam edilmektedir. Bakanlık personelinin istihdam türlerine göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: İstihdam Türlerine Göre Personelin Dağılımı

Kadro Durumu	Merkez		Taşra		Toplam Kadro	
	Dolu	Boş	Dolu	Boş	Dolu	Boş
Memur	1412	1271	1554	1263	2966	2534
İşçi	299	195	755	615	1054	810
Toplam Kadro	1711	1466	2309	1878	4020	3344

Söz konusu Tabloda yer alan verilere göre, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı bünyesinde 31 Aralık 2018 tarihi itibarıyla toplam 2966 memur ve 1054 işçi istihdam edilmektedir. Bakanlığa ihdas edilmiş olan 2534’ü memur, 810’u ise işçi kadrosu olmak üzere toplam 3344 boş kadro bulunmaktadır.

Bakanlık personelinin hizmet sınıflarına göre dağılımına bakıldığında, 1939 personelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfında, 981 personelin Teknik Hizmetler Sınıfında, 8 personelin Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında, 9 personelin Avukatlık Hizmetleri Sınıfında ve 29 personelin de Yardımcı Hizmetler Sınıfında yer aldığı görülmektedir.

Tablo 2: Bakanlığa Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri

Bağlı İdareler	İlgili İdareler	İlişkili İdareler
Karayolları Genel Müdürlüğü	Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü	PTT A.Ş. Genel Müdürlüğü
	TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü -TCDD Taşımacılık A.Ş. - TÜDEMSAŞ - TÜVASAŞ - TULOMSAŞ	TÜRKSAT A.Ş. Genel Müdürlüğü

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

Bakanlıkla ilgili olan kamu idareleri ise; Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü ve TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü olmak üzere 3 tanedir.

Bakanlığın ilişkili olduğu kamu idareleri; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, PTT A.Ş. Genel Müdürlüğü ve TÜRKSAT A.Ş. Genel Müdürlüğü olmak üzere 3 tanedir.

İlgili kamu idarelerinden TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünün; TCDD Taşımacılık A.Ş., TÜDEMSAŞ, TÜVASAŞ ve TULOMSAŞ olmak üzere 4 bağlı ortaklığı bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

UAB, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2018 Yılı Bütçesiyle UAB'a 31.338.036.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 4,11'ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeye verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamındaki projelerin ihalesine çıkılabilmesi için gerekli olan Finansman Anlaşmasının 6 Ekim 2017 tarihinde yürürlüğe girmesi nedeniyle ihale süreçleri devam etmekte olup, henüz sözleşmeye bağlanan bir proje bulunmadığından 2018 yılı içerisinde AB fonlarından herhangi bir kaynak kullanılmamıştır.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden 578.598.149,78 TL; genel bütçe gelirleri arasında yer alan Araştırma, Geliştirme ve Eğitim Faaliyetleri Payı Hesabından 66.060.505,27 TL, Evrensel Posta Hizmet Gelirlerinden 72.220.476,10 TL ve Evrensel Hizmet Gelirlerinden 648.149.918,66 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre, Bakanlığın 2018 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 3: 2018 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Tertip	Başlangıç Ödeneği	Aktarma		Toplam Ödenek	Harcama
		Eklene	Düşülen		
01- Personel Giderleri	170.465.000	47.555.000	25.982.981	192.037.019	180.194.318
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	34.773.000	2.542.900	664.600	36.651.300	36.491.922
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	88.510.000	284.425.420	21.584.640	351.350.780	292.735.646
05- Cari Transferler	7.543.232.000	1.896.965.600	1.185.100	9.439.012.500	9.408.619.418
06- Sermaye Giderleri	6.680.821.000	555.161.214	567.849.612	6.668.132.602	5.248.533.913
07- Sermaye Transferleri	16.820.235.000	14.192.677.346	-	31.012.912.346	28.238.661.505
TOPLAM	31.338.036.000	16.979.327.480	617.266.933	47.700.096.547	43.405.236.723

UAB'nin 2018 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 31.338.036.000 TL olup; Mal ve Hizmet Alım Giderleri 88.510.000 TL, Cari Transfer Giderleri 7.543.232.000 TL, Sermaye Giderleri 6.680.821.000 TL ve Sermaye Transfer Giderleri 16.820.235.000 TL olarak belirlenmiştir. Eklene ve düşülenler dâhil olmak üzere yılsonu toplam ödenek tutarı 47.700.096.547 TL'dir.

Bakanlığın, 2018 yılsonu harcaması ise, 43.405.236.723 TL olup; bu tutarın 37.647.280.923 TL'si cari transfer ve sermaye transferi olarak başta bağlı ve ilgili kamu idareleri olmak üzere diğer kurum ve kuruluşlara aktarılmıştır. Diğer kurum ve kuruluşlara

yapılan bu aktarmalar dikkate alındığında, Bakanlığın 2018 sonu itibarıyla gider gerçekleşmesi 5.757.955.800 TL olmuştur.

Bakanlık Döner Sermaye İşletmesi, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'nun 33'üncü maddesinin verdiği yetkiye istinaden, 2004 yılı Nisan ayında kurulmuş ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü olarak faaliyetlerine başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte; Döner Sermaye İşletmesi, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 490'ıncı maddesi ile yeniden yapılandırılmıştır. İşletmenin ana gelir kalemleri; belgelendirme ve ruhsat gelirleri ile muayene, ölçüm, kontrol ve denetim gelirlerinden oluşmaktadır. Ana gider kalemleri ise; Bakanlık ve Karayolları Genel Müdürlüğü personelinin ek ödemeleri ile Bakanlık hizmetlerinin desteklenmesine ilişkin giderler ve bazı yatırım projelerinin finansmanından oluşmaktadır. İşletmenin 2018 yılı toplam geliri 604.122.738,33 TL; toplam gideri ise, 578.598.149,78 TL olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılı içerisinde Döner Sermaye İşletmesi gelirlerinden toplam 89.935.835,56 TL Hazine payı aktarılmıştır. 350.000.000 TL tutarında sermayesi bulunan İşletmenin 31.12.2018 tarihi itibarıyla banka mevcudu 163.791.151,54 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerini kurmak amacıyla kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planlarını hazırlamaları ve planda yer alan faaliyetleri gerçekleştirmeleri gerekmektedir.

Bakanlık, 2009 yılı itibariyle İç Kontrol Sisteminin kurulmasına yönelik çalışmalara başlamıştır. Kurumun İç Kontrol Standartları Eylem Planları (I, II, III) 27/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu kapsamda; 2009-2011 yıllarını kapsayan İç Kontrol Eylem Planı-I 01/07/2009 tarihinde, 30.06.2013-31.12.2014 yıllarını kapsayan İç Kontrol Eylem Planı-II 24/06/2013 tarihinde, 2015-2016 yıllarını kapsayan İç Kontrol Eylem Planı-III ise 04/11/2015 tarihinde uygulamaya konulmuştur.

2017-2018 yıllarını kapsayan İç Kontrol Eylem Planı-IV Taslağı hazırlanmış olmasına rağmen onaylanmamıştır. Taslakta belirlenmiş toplam 42 adet faaliyetten 4'ü 2017 yılı, 28'i 2018 yılı ile ilgilidir. Bunlara ilave olarak 10 adet de sürekli faaliyet niteliğinde eylem oluşturulmuştur.

Eylem Planı-I'de; Kontrol Ortamı Standardı için 58, Risk Değerlendirme Standardı için 14, Kontrol Faaliyetleri Standardı için 44, Bilgi ve İletişim Standardı için 24 ve İzleme Standardı için de 11 adet olmak üzere toplam 151 adet faaliyet (eylem) tespit edilmiştir.

Eylem Planı-II'de belirlenmiş olunan toplam 117 adet faaliyetten 21'si 2013 yılı, 52'si 2014 yılı ile ilgilidir ve 44 adet de sürekli faaliyet niteliğinde eylem oluşturulmuştur.

Eylem Planları(I-II) kapsamında gerçekleştirilen çıktılar aşağıda belirtilmiştir;

Bunlar; İç Kontrol Sistemi Yönergesi, Bakanlık Süreç Kartları, Birim İşlem Yönergeleri, Birim Organizasyon Şemaları, Görev Tanımları, Hassas Görev Formu, Hassas Görev Envanteri, Kurum Risk Envanteri, İş Akış Şemaları, Görev Dağılım Çizelgesi, İmza Yetkileri Yönergesi İç Kontrol Sistemi Öz Değerlendirme Anketi, Risk Öz Değerlendirme Anketi, Eğitim Kataloğu, İç Kontrol El Kitabı, Bakanlığın Misyon ve Vizyonu ile İlgili Görseller, İletiler, İç Kontrol Sistemi ve İlkelerine Yönelik Sayfa Öneri Sistemi, Yıllık İş Planlarıdır.

Eylem Planı-III’de toplam 103 faaliyet belirlenmiş olup bunlardan 16’sı 2015 yılı, 87’si 2016 yılı ile ilgilidir.

Eylem Planı-III kapsamında gerçekleştirilen çıktılar aşağıda belirtilmiştir;

“İç Kontrol Sistemi ve Kurumsal Risk Yönetim Sisteminin Oluşturulması” projesi çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Yönetim Bilgi Sistemi kurulum çalışmaları yürütülmüştür. 2015 yılında Bakanlık taşra personeline “İç Kontrol Eğitimi” verilmiştir. 2016 yılında Bakanlık merkez ve taşra birimlerindeki iletişim sorumlularına “İç İletişim Eğitimi” verilmiştir. 2016 yılında Bakanlık merkez birim personeline “İç Kontrol Sistemi Öz Değerlendirme ve Memnuniyet Anketi” yapılmıştır. İç Kontrol Sistemi kapsamında uygulamaya alınan faaliyetlerle ilgili farkındalık yaratma ve bilgilendirme amacıyla “Yönetici El Kitabı” hazırlanarak tüm yöneticilere gönderilmiştir. Varlık Envanterleri hazırlanmış ve birimlere depolama alanı tahsis edilmiştir. 12.01.2016 tarihinde Belgenet Yönergesi çıkarılmıştır. Yönerge portalda yayınlanmıştır. Erişim yetkileri esasları tanımlanmıştır. Verilerin sisteme giriş noktası olan uygulamalarda, kritik verilerin girilmesi, değiştirilmesi ve pasif hale getirilmesi aşamalarında aktif loglama mekanizmaları kurgulanarak verideki değişimler uygulamalarda kayıt altına alınmıştır. Hassas Görev Rehberi ve Hassas Görev Envanteri oluşturulmuştur. Bakanlık merkez birimleri hassas görevlerini belirlemiştir. Eğitim İhtiyaç Planları yıllık olarak yapılmaya başlanmıştır. Eğitim Kataloğu güncellenmiştir. Yıllık denetim programı kapsamında denetimler yapılarak raporlar düzenlenmiştir.

Ayrıca; Strateji Geliştirme Başkanlığınca eylem planlarında öngörülen eylemlerin gerçekleşme sonuçlarını gösteren 7 adet rapor hazırlanarak üst yöneticiye sunulmuştur. En son rapor 2015-2016 yıllarına ilişkindir.

Tüm sürecin incelenmesi sonucunda; 2017 yılı itibariyle 79 adet genel şarttan 39’unda makul güvence sağlandığı bu gerçekleştirmelerle uyumluluk oranının yaklaşık yüzde elliye ulaştığı,

2018 yılı sonu itibariyle %80 uyumluluğa tekabül eden 24 adet genel şartın gerçekleştirilmesi konusunda birtakım eylemler belirlemiş olmasına rağmen, eylemlerin öngörülen sürelerde tamamlanamadığı,

2017-2018 yıllarını kapsayan İç Kontrol Eylem Planı-IV’ün taslağı hazırlanmış olmasına rağmen, onaylanmadığı,

İç kontrol sisteminin 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin gerçekleştirmelerinin yıllık olarak değerlendirilmesinin yapılmadığı ve üst yöneticiye raporlanmadığı,

İç kontrol standartları uyum eylem planlarında öngörülen faaliyetlerin bazılarının başlatılmadığı ya da süresinde tamamlanmadığı,

İç kontrol sistemi çalışmalarına taşra birimlerinin dahil edilmediği,

İş akış süreçlerinin Kurumun tüm işlem, faaliyet ve birimlerini kapsamadığı, belirli periyodlarla güncellenmediği,

İç kontrol konusunda birimler bazında sahiplik ve farkındalık düzeyinin beklenen seviyede oluşmadığı,

Birimlerin sistematik bir şekilde kendi iç kontrol süreçlerini değerlendirmedikleri,

İç kontrol faaliyetlerinin yönetimi, takibi ve koordinasyonu için bilgisayar yazılımlarından yeterince faydalanılmadığı,

Birimlerce kapsamlı bir risk belirlemesinin ve değerlendirmesinin yapılmadığı, risklere yönelik kontrol faaliyetlerinin tanımlanmadığı, dokümente edilmediği, “Kurumsal Risk Yönetim Yönergesinin hazırlanmadığı hususları tespit edilmiştir.

Yapılan tüm tespitler uyarınca, Kurumun iç kontrol sisteminin tüm unsurlarıyla kurulamadığı, sistemi düzenleyen tebliğ, genel yazı ve rehberin gereklerinin tamamıyla yerine getirilemediği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Kurumun Borcundan Kaynaklanan Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması

Evrensel posta hizmet yükümlüsü PTT AŞ'den geçmiş dönemlerde alınmış ve halen ödemesi yapılmamış posta hizmeti karşılığı bedellerin muhasebeleştirilmediği ve raporlanmadığı görülmüştür.

6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nun 16'ncı maddesinde;

“(1) Evrensel posta hizmetinin net maliyeti; evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısının, hizmetleri evrensel posta hizmeti kapsamında karşılamadığı zaman ile evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı olarak karşıladığı zamanki net maliyetleri arasındaki fark esas alınarak hesaplanır. Ancak, evrensel posta hizmetinin net maliyetinin hesaplanmasında, hizmet sağlayıcılarının evrensel posta hizmet yükümlüsü ya da sağlayıcısı olması dolayısıyla elde edeceği diğer gelirler de göz önüne alınarak değerlendirme yapılır. Evrensel posta hizmet yükümlülüğünün getirdiği ilave maliyet yükünü ortaya çıkaran bu hesaplama net maliyetler üzerinden yapılır. Bu amaçla evrensel posta hizmet yükümlüsü tekele tabi ve tekel dışı gönderiler için ayrı hesap tutmak zorundadır.

(2) Evrensel posta hizmet yükümlüsü veya sağlayıcıları her yılın sonunda evrensel posta hizmeti kapsamındaki hizmetleri karşılamanın net maliyetini Bakanlığa bildirir.

(3) Bakanlık, net maliyetin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair evrensel posta hizmet yükümlüsünü ve evrensel posta hizmet sağlayıcısını denetler veya masrafları evrensel posta hizmeti gelirlerinden karşılanmak üzere bağımsız denetçiler tarafından denetlenmesini sağlar, evrensel posta hizmetinin net maliyetini onaylar ve gerçekleşen net maliyeti öder.” Denilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un “Muhasebe Sistemi” başlıklı 49'uncu maddesinde;

“Muhasebe sistemi; malî raporların düzenlenmesi ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak 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 işlemler

ile garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur”

Aynı Kanun'un “Kamu Gelir ve Giderlerinin Yılı ve Mahsup Dönemi” başlıklı 51'inci maddesinde;

“Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir. Kamu hesapları malî yıl esasına göre tutulur” şeklindeki düzenlemelerle muhasebe sisteminin temel ilkeleri ortaya konulmuştur.

Ayrıca, mali tabloların sunulmasına ilişkin ilkeleri belirleyen 1 Nolu Devlet Muhasebesi Standardında da malî tabloların amacı belirtilmiştir. Buna göre, Kurumca düzenlenen malî tabloların amacı, idarenin malî durumu, performansı ve nakit akışları hakkındaki bilgileri sağlamaktır. Malî tablolar kamu idarelerinin, kaynaklarının dağılımı ve kullanımını, faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını, faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini, malî durumu ve malî durumundaki değişiklikleri, faaliyetlerindeki performans, etkinlik ve başarısını, kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını, malî işlemlerinde saydam olup olmadıklarını gösterir.

Bu nedenle, malî tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için önceki dönemin verilerini de içermeleri ve açıklamaları ile birlikte herkes tarafından anlaşılmasını sağlayacak şekilde hazırlanmaları gerekir. Ancak, bu şekilde malî tablolar, kamu idarelerinin varlıkları, yükümlülükleri, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akışları hakkında tam ve doğru bilgi verebilir.

Kurumun 31.12.2018 tarihi itibarıyla evrensel posta hizmeti net maliyetine ilişkin borç tutarlarının ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği şekildedir:

Tablo 4: Ödenmemiş Evrensel Posta Hizmeti Net Maliyeti (TL)

Evrensel Posta Hizmeti Net Maliyet – Ödeme Farkı			
Yıl	Net Maliyet	Ödeme	Fark
2013	56.578.847	49.656.477	6.922.370
2014	93.541.606	7.843.722	85.697.884
2015	103.954.111	82.969.801	20.984.310

2016	143.022.594	-	143.022.594
2017*	156.430.200	-	156.430.200
2018**	-	-	-
TOPLAM	553.527.358	140.470.000	413.057.358
*2017 yılı için PTT AŞ tarafından talep edilen KDV dahil net maliyet tutarı			
**2019 Yılında belirlenecektir.			

Kurum borçlarının mali tablolarında tam ve doğru şekilde gösterilmesini temin etmek üzere; muhasebe sisteminin dışında takip edilen evrensel posta hizmetlerinden kaynaklanan ve henüz PTT AŞ'ye ödenmemiş 413.057.358 TL borç tutarının muhasebe sistemi içerisinde kayıt altına alınarak raporlanması ve izlenmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, bulguda yer alan borç tablosunda 22.12.2018 tarihinde düzenlenen ödeme emri belgesi ile ödenen tutar yer almadığından borç tutarının 413.057.358 TL görüldüğü, oysaki 31.12.2018 tarihi itibarıyla evrensel posta hizmeti net maliyetine ilişkin borç tutarının 340.761.800 TL hesaplandığı, Haberleşme Genel Müdürlüğü tarafından faaliyetler sonucunda gerçekleşen ancak ödeneği bulunmadığı için ödeme emri belgesine bağlanamayan faturalar için "Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesi"nin hazırlandığı ve bu tutarın da muhasebe sistemi içerisinde borç olarak kayıt edilmesi için Merkez Saymanlık Müdürlüğü'ne gönderildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabından, tahakkuk birimi tarafından hazırlanan listeye istinaden oluşturulan borç tutarının kaydının yapılması için Saymanlığa gönderildiği, ancak Saymanlıkça bu zamana kadar herhangi bir kayıt işleminin yapılmadığı anlaşılmaktadır. Kurum borçlarının mali tablolarında tam ve doğru şekilde gösterilmesini temin etmek üzere; muhasebe sisteminin dışında takip edilen evrensel posta hizmetlerinden kaynaklanan ve henüz PTT AŞ'ye ödenmemiş 2013 ile 2017 yılları arasındaki dönemler için hesaplanan toplam 340.761.800 TL borç tutarının muhasebe sistemi içerisinde kayıt altına alınarak raporlanması ve izlenmesi gerekir.

BULGU 2: Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıklara İlişkin Bedellerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Bakanlık tarafından yürütülen projeler kapsamında kamulaştırması yapılan arazi ve arsaların kamulaştırma bedelleri üzerinden 250-Arazi ve Arsalar Hesabında izlenmesi gerekirken, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

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

Aynı Yönetmeliğin "250-Arazi ve Arsalar Hesabı" başlıklı 171'inci maddesinde; arazi ve arsalar hesabının, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 172'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise; bütçeye gider kaydedilmek suretiyle edinilen arsa ve arazilerin, maliyet bedeli üzerinden bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmektedir.

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

Bakanlık tarafından yürütülen projeler kapsamında kamulaştırması yapılan toplam 108.519.123,40 TL tutarındaki arazi ve arsaların kamulaştırma bedelleri üzerinden 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Ancak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, kamulaştırması yapılan arazi ve arsaların 250-Arazi ve Arsalar Hesabında kayıt altına alınması gerekmektedir.

Bu durum, mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar Hesabının 108.519.123,40 TL noksan; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda bahsi geçen kamulaştırma yolu ile edinilen duran varlıklara ilişkin bedellerden 19.682.788,93 TL Marmaray Bölge Müdürlüğüne ait olup ilgili bölge müdürlüğüne gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması için 19.06.2019 tarihli ve 45996 sayılı yazı yazıldığı, kalan tutar için gerekli muhasebe kayıtlarının yapılarak 250-Arazi ve Arsalar Hesabına aktarılması hususunda Merkez Saymanlık Müdürlüğüne yazı yazıldığı,

Ayrıca, muhasebe kayıtlarındaki hatalı işlemlerin tekrarlanmaması bakımından Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile koordinasyon sağlanarak ilgili personele bir eğitim programı düzenleneceği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulguda konu edilen husus kabul edilerek

gerekli düzeltmelerin yapılması için ilgili birimlere yazı yazıldığı belirtilmektedir.

Ancak, bulguda konu edilen hatalı muhasebe kayıtlarına ilişkin bir düzeltme henüz yapılmamış olduğundan, bu durum mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar Hesabının 108.519.123,40 TL noksan; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 3: Bakanlık Aleyhine Sonuçlanan Hukuk Davalarına İlişkin Borçların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı ve mali tablolarda raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bilanço İlkeleri" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, bilanço ilkelerinin belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasını amaçladığı belirtilmektedir. Aynı Yönetmeliğin "Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, kamu idarelerinin bilinen ve tutarları tahmin ve hesap edilebilen bütün yabancı kaynaklarının kaydedileceği ve bilançoda gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Bakanlığın taraf olduğu hukuk davalarına ilişkin incelemelerde, aleyhe sonuçlanan davalarla ilgili ilamların mülga Hukuk Müşavirliğince Bakanlığın ilgili hizmet birimine gönderildiği ve bu birim tarafından söz konusu borcun ödenmesine ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapıldığı görülmüştür. Ancak, hukuk davaları sonucu oluşan bu borçlara ilişkin tahakkuk kaydının Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğünce yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, mülga Hukuk Müşavirliğince dava süreçlerinin takibinde elektronik bir yazılım kullanılmaması nedeniyle hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının toplam tutarı da bilinmemektedir. Bu durum, İdare aleyhine oluşan ilama bağlı borçların mali tablolarda izlenememesine yol açmaktadır.

Mali tabloların, Bakanlığın mali işlemlerini tüm önemli yönleriyle tam ve doğru olarak yansıtmasını sağlamak amacıyla, hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce takibi yapılan tüm davalara ilişkin davanın her aşamasında davaya konu işlemi tesis eden ilgili birime

mahkemece verilen karar ve Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yapılan her işlemin intikal ettirildiği,

Ayrıca, Sayıştay Denetim Raporunda, hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının toplam tutarının bilinmemesi, dolayısı ile İdare aleyhine oluşan ilama bağlı borçların mali tablolarda izlenememesine yol açtığı belirtildiğinden, Bakanlığın taraf olduğu davaların takibinin yapılabileceği, Belgenet ve Uyap ile entegrasyonu olabilecek, ayrıca mevzuat ve içtihat uygulamalarını da bünyesinde barındırabilecek olan “Hukuk Yönetim Sistemi” nin ihalesinin Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca yapıldığı, analiz çalışmalarının ardından, tasarıma aşamasına geçildiği ve halihazırda sürecin devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulguda konu edilen hususa iştirak edilerek Bakanlığın taraf olduğu davaların takibinin yapılabileceği, Belgenet ve Uyap ile entegrasyonu olabilecek, ayrıca mevzuat ve içtihat uygulamalarını da bünyesinde barındırabilecek olan “Hukuk Yönetim Sistemi” nin kuruluma ilişkin çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Ancak, 2018 yılı itibarıyla bulguda konu edilen hususa ilişkin herhangi bir muhasebe kaydı yapılmadığından, bu durum Bakanlık aleyhine oluşan ilama bağlı borçların mali tablolarda izlenememesine yol açmaktadır.

Bu bağlamda; mali tabloların, Bakanlığın mali işlemlerini tüm önemli yönleriyle tam ve doğru olarak yansıtmasını sağlamak amacıyla, hukuk davaları sonucu oluşan İdare borçlarının tahakkuk kayıtlarının yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Hizmet Alımı Sözleşmesi Kapsamında Alımı Gerçekleştirilerek Hakedişlere Bağlanmış Yolcu Taşımacılığı Hizmet Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmamış Olması

İşletmeci şirket ile yapılan kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmelerine istinaden alınan demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetlerinden alımı gerçekleştirilerek hakedişlere bağlanan ve işletmeci kuruluş tarafından faturası düzenlenmiş hizmet bedellerinin ödeneği bulunmadığı gerekçesi ile muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı” başlıklı 16 ncı maddesinde,

“(1)Bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir.

(2) Kamu hesapları malî yıl esasına göre tutulur.

(3) Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir.”

Denilmektedir.

Yukarıdaki madde, kamu muhasebesinde tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin benimsenmiş olduğunu ve bir ekonomik değer yaratıldığında muhasebe kaydının yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bu anlamda, alımı gerçekleştirilmiş bir hizmetin alımın gerçekleştiği mali yılın muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerektiği açıktır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 630-Giderler Hesabının niteliğini belirleyen 401 inci maddesi ile hesabın işleyişinin düzenlediği 402 nci maddesinin konuyu düzenleyen ikinci fıkrası hükmü şu şekildedir;

“Hesabın niteliği

MADDE 401- (1) Giderler hesabı, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılır.

Hesabın işleyişi

MADDE 402- (1) Giderler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

2) Kamu idaresi adına yapılan veya özel bir kanunla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekleştiği hâlde, ilgili muhasebe birimi kayıtlarında ödeneğinin bulunmaması ve benzeri nedenlerle bütçeye gider kaydedilemeyen tutarlar, ödeneği temin edildiğinde bütçe giderlerine kaydedilmek üzere bu hesaba borç, 322-Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına alacak kaydedilir.”

Kamu hizmeti yükümlülüğünün, özel Kanuna dayalı olarak imzalanan sözleşmeler çerçevesinde yürütüldüğü ve bahse konu sözleşme kapsamında demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetinin alınmış olmasına rağmen, hizmet alımına ilişkin gerekli ödeneğin bulunmaması nedeniyle muhasebe kaydının yapılmamış olması, yukarıda belirtilen mevzuat hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Yönetmeliğin, “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 245 inci maddesinde, 322-Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına ilişkin işlemlerin nasıl yürütüleceğine ilişkin aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir;

“(1) Bütçe kanunu veya özel bir kanunla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekleştiği hâlde, ödeneği bulunmaması ve benzeri nedenlerle ödeme emri belgesine bağlanamayan ve bütçe giderlerinin Bakanlıkça belirlenen ekonomik kodlarında tanımlanan giderlere ilişkin borçlar, harcama birimlerinde iki nüsha “Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesi” (Örnek:33) ile muhasebe birimine bildirilir.

(2) Bütçeleştirilecek borçlar bildirim listesi harcama birimlerinde örneğine uygun olarak doldurularak düzenlenecek muhasebe işlem fişi ekinde ilgili muhasebe birimine gönderilir. Bu listenin genel sıra numarası bölümüne, her harcama biriminde, malî yılın başından itibaren “1” den başlayarak bir sıra numarası verilir. Listelerin birer nüshası harcama birimleri itibarıyla ve genel sıra numarasına uygun bir şekilde dosyalanarak saklanır. Daha sonra ödenek temin edildiğinde, bu hesapta kayıtlı tutarlar bütçeye gider kaydedilerek ödeme işlemi tamamlanır.”.

Ancak, madde metninde belirtildiği üzere bir bildirim ilgili harcama biriminde yapılmadığı, dolayısıyla muhasebe birimi tarafından da gerekli muhasebeleştirme işleminin yapılamamış olduğu anlaşılmaktadır.

Bakanlık ile işletmeciler kuruluş arasında 01.05.2018-31.12.2018 tarihleri arası dönem için imzalanan kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesi çerçevesinde 2018 yılı içerisinde 7 adet hakediş düzenlenmiş ve bu hakedişler ekinde yer alıp da ödenek yetersizliği nedeniyle muhasebeleştirilmeyen hizmet faturaları tutarı toplamı 369.740.661,76 TL olmuştur.

Söz konusu gerçekleşmiş borç tutarının yukarıda yer verilen ilgili Yönetmelik hükümleri dairesinde muhasebeleştirilmemesi neticesinde, yılsonu faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabının belirtilen tutar kadar eksik gösterilmesine ve bilançoda da 322-Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabının aynı tutarla yer almamasına sebebiyet verilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Ödeme emri belgesi düzenlemek için kullanılan Muhasebe Yönetim Sistemi (MYS) nin kullanıcı arayüzünde harcama birimleri olarak hesap kodları görülemediğinden “322- Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı” çalıştırılmamaktadır. Ayrıca ödeneği olmayan hiçbir harcamaya ödeme emri belgesi düzenlemeye de sistem müsaade etmemektedir. Şu an için Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği doğrultusunda işlem yapılabilmesi ancak Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından mümkündür. 2018 yılı içerisinde düzenlenen 7 adet hakedişin muhasebeleştirilmeyen hizmet faturaları tutarı olan 369.740.661,76 TL ödenmiştir” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen tahakkuk kaydı işleminin harcama birimi tarafından gerçekleştirilmesinin sistemselsel olarak mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Ancak ilgili Yönetmelik hükmünde de belirtildiği üzere, bahse konu muhasebe kaydının yapılabilmesi için Yönetmeliğin 33 numaralı ekinde yer alan “*Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesi*”nin harcama birimi tarafından muhasebe birimine iletilmesi ve ödenek yetersizliği nedeniyle muhasebeleştirilmeyen hizmet tutarı toplamı 369.740.661,76 TL'ye ilişkin kaydın muhasebe birimi tarafından yapılması gerekmektedir.

Bu şekilde de işlem tesis edilemiyorsa, muhasebe işlemlerinin Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda yapılabilmesini teminen Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi'nde bir revizyona ihtiyaç duyulduğunun Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne yazılı olarak bildirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, Bakanlığın 2018 yılı mali tablolarından faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabı ve bilançosunda da 322-Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı 369.740.661,76 TL tutarında eksik gösterilmiştir.

BULGU 5: Avrasya Tüneli Projesinde Hizmet İmtiyaz Varlığı ve Gelecek Dönemlere Ait Muhtemel Vazgeçilen Gelirlerin Gerçek Değerleriyle Mali Tablolarda Yer Almaması

Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilen İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) Projesinde hizmet imtiyaz varlığı ve gelecek dönemlere ait muhtemel vazgeçilen gelire ilişkin muhasebe kayıtlarının gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün 45 sıra nolu Genel Tebliği'nde kamu özel iş birliği uygulamalarının muhasebe işlemleri düzenlenmiştir.

Anılan Tebliğ'in “Yap-İşlet-Devret Modelinde Varlık ve Yükümlülük Kayıtları” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan hizmet imtiyaz varlığının, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına borç; gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde gelir kaydedilecek kısmının 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, sonraki

aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının ise, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Aynı fıkrada, gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir, sözleşmeye esas dokümanlarda yer alan görevli şirket tarafından hesaplanmış yatırımların işletilmesinden elde edilmesi muhtemel gelir olarak tanımlanmıştır. Avrasya Tüneli projesi açısından gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir, uygulama sözleşmesinde İdarece işletme dönemi boyunca verileceği öngörülen talep garantilerinin toplam tutarını ifade etmektedir.

Avrasya Tüneli projesine ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde, yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan hizmet imtiyaz varlığının gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir yerine, yatırımın maliyeti esas alınarak muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.

Uygulama sözleşmesi gereği işletme döneminin 25 yıl 28 gün olduğu ve İdarece görevli şirkete işletme döneminin ilk yılında çift yönde yıllık 25.000.000 araç geçiş garantisi verildiği ve bu sayının takip eden yıllarda % 0,5 artış katsayısı ile hesaplanacağı dikkate alındığında, gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir toplamının yatırımın maliyetinden yüksek olacağı anlaşılmaktadır. Nitekim, muhasebe kayıtlarına esas belgelerde gelecek dönemlere ilişkin olarak yapılan muhtemel vazgeçilen gelir hesaplamaları da bu hususu yansıtmaktadır.

Hizmet imtiyaz varlığının yatırım maliyeti üzerinden 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına kaydedilmesi, karşılıklı hesap olarak çalışan 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen geliri yansıtmamasına ve tutarsızlığa yol açmaktadır. Zira, 380 ve 480 nolu hesapların tanımı ve anılan Tebliğ uyarınca, söz konusu hesaplara gelecek dönemlere ait gelirler kaydedilmesi gerektiği halde, bahsi geçen projede yatırımın maliyeti kaydedilmiştir.

2018 yılı içerisinde projeye ilgili olarak yapılan muhasebe kayıtlarında, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında kayıtlı olan 23.243.585.824 TL'nin, yatırım maliyeti esas alınarak 4.704.939.433 TL üzerinden güncellendiği görülmüştür.

Söz konusu projede hizmet imtiyaz varlığına ilişkin muhasebe kayıtlarının gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir yerine, yatırımın maliyeti esas alınarak yapılmış olması, mali tablolarda 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının 18.538.646.390,91 TL, gelecek dönemlere ait gelirlerin izlendiği 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının

883.574.577,04 TL, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının ise, 17.575.996.158,48 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; KÖİ modeline ilişkin muhasebe kayıtlarının, 45 No'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği uyarınca yapıldığı, 02 Ocak 2017 tarihinde yatırım dönemi tamamlanarak işletme dönemine başlanılan İstanbul Boğazı Karayolu Boğaz Tüp Geçiş Projesi (Avrasya Tüneli) için 2017 yılında 45 sıra No'lu Tebliğin 5'inci maddesi uyarınca, İdarece bilgi ve belgelerin hazırlanarak muhasebe birimine bildirimde bulunduğu, izleyen dönemler içinde anılan belgelerin hazırlanması ve sunulması işlemlerine devam edildiği,

Ayrıca, yatırım toplam tutarı üzerinden 45 No'lu Tebliğin 7'nci maddesi uyarınca, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına kayıt yapıldığı, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına yapılan kaydın da garanti edilen araç sayısının aşılabacağı ve idareye %30 gelir aktarılacağı dördüncü yıl ve sonrası için beklenen tutar üzerinden yapıldığı,

Avrasya Tüneline ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinde herhangi bir hata tespit edilmediği; ancak, döviz kurlarında ve ekonomik ortam nedeniyle talep düzeyinde oluşan değişiklikler nedeniyle izleyen yıllara ilişkin öngörülerin yenilendiği, güncel kurlar ve gerçekleştirmeler dikkate alınarak tüm hesapların 2019 yılı ilk yarısı sonu itibarıyla güncellenerek ilgili muhasebe birimine bilgi verileceği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtildiği üzere, anılan Tebliğin 7'nci maddesi uyarınca, yapımı tamamlanarak işletme süresi başlayan hizmet imtiyaz varlığının yatırım tutarı üzerinden değil, gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelir esas alınarak 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, kamu idaresi cevabında, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına yapılan kayıtlarda idarenin elde edeceği gerçek gelirlere ilişkin tahminler üzerinden kayıt yapıldığı belirtilmektedir. Oysa, mevzuat gereği 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına yapılacak kayıtlarda gelecekte elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin, yani görevli şirketin elde etmesi muhtemel olan gelirin esas alınması gerekmektedir. Bu bakımdan, kamu idaresi cevabında yer alan, Avrasya Tüneline ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinde herhangi bir hata olmadığına dair açıklama gerçeği yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, güncel kurlar ve gerçekleştirmeler dikkate alınarak tüm hesapların 2019 yılı ilk yarısı sonu itibarıyla güncellenerek ilgili muhasebe birimine bilgi

verileceği belirtilmiş olsa da, 2018 yılı içerisinde herhangi bir düzeltme kaydı yapılmadığından, bu durum mali tablolarda 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının 18.538.646.390,91 TL, gelecek dönemlere ait gelirlerin izlendiği 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının 704.722.445,49 TL, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının ise, 17.833.923.945,42 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 6: Evrensel Hizmet Kanunu Kapsamında Gerçekleştirilen Hizmet Alımlarının Muhasebeleştirilmesinde Hatalar Bulunması

Evrensel Hizmet Kanunu kapsamında gerçekleştirilen hizmet alımlarında geçici kabulleri yapıp işletmeye alınan sahalarda yatırım bedellerinin ilgili varlık hesabına aktarılmadığı ve kurulumu gerçekleştirilen sahalardan elde edilen ara bağlantı gelirlerinin muhasebeye gelir olarak kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

A) Haberleşme Alt Yapısı Kurulumu Tamamlanıp İdare Tarafından Geçici Kabulleri Yapılarak İşletmeye Alınmış Sahalara İlişkin Yatırım Bedellerinin Kaydının İlgili Varlık Hesabına Alınmaması

Evrensel Hizmet Kanunu kapsamında kırsal alanda bulunan yerleşim yerlerine elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulmasına yönelik hem gerekli haberleşme alt yapısının tesisi hem de kurulacak alt yapının işletilmesini içeren hizmet alım sözleşmeleri yürütülmektedir. Söz konusu sözleşmelerin konusu geçici ve kesin kabul usulüne tabi hizmetler oluşturuyor olmasına karşın geçici kabulü yapılarak işletmeye alınan sahalara ilişkin gerçekleştirilen yatırım harcamalarının kaydının 258-Yapılmakta olan yatırımlar hesabından ilgili varlık hesabına alınmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 258-Yapılmakta olan yatırımlar hesabının niteliğinin açıklandığı 187 nci maddesi;

“(1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabı; kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır.”,

Hesabın işleyişi başlıklı 188 nci maddesinin (b) fıkrasında ise;

“b) Alacak

1) Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.”,

Denilmektedir.

Yine, aynı Yönetmeliğin, 253 Tesis, makine ve cihazlar hesabının niteliği ve işleyişine ilişkin 177 nci maddesi ve 178 nci maddesinin (a) paragrafının ilk bendi düzenlemeleri;

“253 Tesis, makine ve cihazlar hesabı

Hesabın niteliği

MADDE 177- (1) Tesis, makine ve cihazlar hesabı; kamu idarelerinin faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan büro makine ve cihazları hariç her türlü makine, tesis ve cihazları ile bunların eklentileri ve yükleme, boşaltma, aktarma makine ve gereçlerinin izlenmesi için kullanılır.

Hesabın işleyişi

MADDE 178-

(Tesis, makine ve cihazlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip yapılmakta olan yatırımlar hesabına kaydedilen tesis, makine ve cihazlara ilişkin tutarlar, yatırımın tamamlanıp geçici kabulünün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir”,

Şeklindedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri dahilinde, gerekli alt yapı yatırımlarının tamamlanıp haberleşme hizmeti sunumunun başladığı baz istasyonlarının kurulum ile söz konusu sahada kullanılan haberleşme ekipmanlarına ilişkin 258-Yapılmakta olan yatırımlar hesabında kayıtlı tutarların, ilgili sahaların geçici kabulünün yapıldığını gösteren tutanağın İdarece onaylandığı tarih itibariyle adı geçen hesaptan çıkılıp 253-Tesis, makine ve cihazlar

hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Elektronik haberleşme hizmetlerinin sunumuna ilişkin 2012 yılından bu tarafa yürütülen evrensel hizmet projeleri kapsamında kurulumu gerçekleştirilerek işletmeye alınan elektronik haberleşme altyapısı için Bakanlık bütçesinden 2018 yılı sonu itibariyle 623.799.849,76 TL ödenmiş ve söz konusu sahaların geçici kabulü yapılmış olmasına rağmen, 2018 yılsonu bilançosuna göre bahse konu yatırım harcamasının ancak 186.247.678,57 TL'sinin 253.01.01 İletişim/Haberleşme Tesisleri hesabına kaydının yapıldığı anlaşılmıştır.

Muhasebe kayıtlarının yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun yapılmamış olması nedeniyle Bakanlığın yılsonu bilançosunda 253.01.01 İletişim/Haberleşme Tesisleri hesabının 437.552.171,19 TL eksik; 258-Yapılmakta olan yatırımlar hesabı 182.572.798,52 TL ve 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ise 356.821.954,72 TL fazla görünmektedir.

Bununla birlikte, 31.12.2014 tarih ve 29222 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 39 Sıra No'lu Taşınır Mal Kapsamındaki Tesisler ve Detay Kodları Genel Tebliğinin 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi düzenlemesi gereği, bahse konu tesislerin kurulumlarının tamamlandığına ilişkin geçici kabullerin İdare tarafından onaylanmasının ardından toplam maliyet bedeli üzerinden taşınır kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Ancak, İdare taşınır kayıtlarının incelenmesi neticesinde, bahse konu tesislerin taşınır kayıtlarına da alınmadığı tespit edilmiştir.

B) Haberleşme Şebekesinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirlerin Muhasebe Kayıtlarına Ayrıca Kaydedilmeyerek Giderlerden Mahsup Edilmesi

Evrensel hizmet sözleşmeleri kapsamında kurdurulan haberleşme şebekesinin işletmeciler eliyle işletilmesi neticesinde sunulan çağrı sonlandırma hizmeti (ara bağlantı) nedeniyle evrensel şebekesi adına gelir tahakkuk etmektedir.

Söz konusu gelirin, Bakanlık muhasebe kayıtlarında ayrı bir hesapta takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde kamu kurumlarının bilançolarını hazırlarken uyacakları ilkelerin belirlendiği 8 inci maddesinin 3 üncü fıkrası;

“(3) Bütün varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar bilançoda gayrisafi değerleriyle gösterilir. Bu ilke, bilançonun net değer esasına göre düzenlenmesine bir engel oluşturmaz. Bu doğrultuda net değer bilanço düzenlenmesinin gereği olarak indirim kalemlerinin ilgili hesapların altında açıkça gösterilmesi esastır”

Şeklinde düzenlenmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde gelirlerin kaydına ilişkin,

“600 Gelirler hesabı

Hesabın niteliği

MADDE 393- (1) Gelirler hesabı, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın tahakkuk eden her türlü gelirin izlenmesi için kullanılır.

Hesabın işleyişi

MADDE 394- (1) Gelirler hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

...

18) Bütçe geliri olarak tanımlanmayan ancak, belirlenen muhasebe ilkelerine göre gelir kabul edilen ve (1) ile (15) numaralı alt bentlerde sayılmayan tutarlar bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedilir” düzenlemeleri mevcuttur.

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

2018 yılı içerisinde Evrensel Hizmet Kanunu kapsamında kurulan haberleşme şebekeleri üzerinden gerçekleştirilen elektronik haberleşme trafiği sonucunda Bakanlık adına tahakkuk eden 14.942.281,87 TL ara bağlantı gelirinin muhasebe kayıtlarında ayrıca izlenmemesi neticesinde, Bakanlığın 2018 yılı faaliyet sonuçları tablosunda 600-Gelirler Hesabının belirtilen tutar kadar eksik gösterilmesine sebebiyet verilmiştir.

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

Kamu idaresi cevabında;

“A) Haberleşme Alt Yapısı Kurulumu Tamamlanıp İdare Tarafından Geçici Kabulleri Yapılarak İşletmeye Alınmış Sahalara İlişkin Yatırım Bedellerinin Kaydının İlgili Varlık Hesabına Alınmaması;

Bulguda yer alan öneriler doğrultusunda, taşınır işlem kayıtları düzenlenerek, söz konusu tutarların “253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı”na alınması işlemleri gerçekleştirilecektir.

B) Haberleşme Şebekesinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirlerin Muhasebe Kayıtlarına Ayrıca Kaydedilmeyerek Giderlerden Mahsup Edilmesi;

Bulgudaki öneriler ile evrensel hizmet şebekesi adına tahakkuk eden gelirlerin özel niteliği dikkate alınarak, haberleşme şebekesinin işletilmesi sırasında Elektronik Haberleşme Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri kapsamında tahakkuk eden gelirlerin kayıt edilmesinde izlenecek usule ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığından alınacak görüş doğrultusunda işlem yapılacaktır” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulgumuzun (A) bendinde belirtilen hususa iştirak edildiği ve gerekli muhasebe kaydının yapılacağı belirtilmiş olsa da herhangi düzeltici bir kayıt işleminin gerçekleştirilmediği anlaşılmaktadır. (B) bendi için de Hazine ve Maliye Bakanlığında alınacak görüş doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu idaresinin, gerekli düzeltici muhasebe kayıtlarını ivedilikle yapmasının yerinde olacağı ve konunun gelecek yıl denetimlerinde takibinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla, Bakanlığın yılsonu bilançosunda 253.01.01 İletişim/Haberleşme Tesisleri hesabının 437.552.171,19 TL eksik; 258-Yapılmakta olan yatırımlar hesabı 182.572.798,52 TL ve 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ise 356.821.954,72 TL fazla görünmektedir.

BULGU 7: Evrensel Hizmet Gelirlerinin Tahakkuk Kayıtlarının Güncellenmemesi

Evrensel hizmet gelirlerinin tahakkuk girişlerinin eksik yapılması, güncelleme ve tahsilat işlemlerinin etkin bir şekilde yürütülmemesi, yapılan tahsilatların tahakkuk kayıtlarıyla karşılaştırılmaması ve GSM şirketleri tarafından yapılandırılarak takside bağlanan kurum alacaklarının tahakkuk kayıtlarının yapılmaması nedenleriyle; “Evrensel Hizmet Katkı Payı”nın (EHKP) tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin gerçek durumu tam ve doğru olarak yansıtmadığı görülmüştür.

2018 yılı sonunu itibariyle 120 no.lu Gelirlerden Alacaklar Hesabında takip edilen evrensel hizmet gelirlerinin tahakkuk toplamı 4.716.474,03 TL görünmektedir. Oysa, 2018 yılı Kesin Mizanında yer alması gereken tutar kurum kayıtlarına göre 9.835.443,96 TL olmalıdır. Ayrıca; 2018 yılı içerisinde toplam 1.236.377.725,50 TL tutarında evrensel hizmet katkı payı tahsilatı yapılmasına rağmen, 120.05.02.05.09 nolu “Evrensel Hizmet Gelirleri Tahakkuk Hesabı”na hiçbir kayıt yapılmamıştır. Son olarak, eski alacakların yapılandırılmasıyla ilgili olarak da herhangi bir tahakkuk kaydı oluşturulmamıştır.

Bu bağlamda; evrensel hizmet katkı payı gelirlerine ilişkin kayıtların gerçek durumu yansıtması için; tahakkuk kayıtlarının güncellenmesi, yapılan tahsilatların tahakkuk kayıtlarından düşülmesi, eski alacakların yapılandırılmasıyla ilgili yeni tahakkukların yapılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, Mayıs 2019 tarihi itibarıyla Strateji Geliştirme Başkanlığı uhdesinde tutulan evrensel hizmet işletmecilerinden olan kayıtlı alacakların, muhasebe kayıtları ile uyumlaştırılarak Bakanlık merkez mizanında alacaklar hesabına muhasebe kaydı yaptırıldığı, alacak tahakkuk kaydının oluşturulmasını teminen, vergi daireleri ile muhtelif yazışmalar yapıldığı, tahsil edilemeyen alacak tutarlarının vergi daireleri ile kalınan mutabakat sonucunda konsolide edilmek suretiyle Saymanlığa aktarıldığı, Saymanlıkla kalınan mutabakat neticesinde, Strateji Geliştirme Başkanlığınca evrensel hizmet alacak tutarının aylık periyodlarla resmi yazı ekinde Saymanlığa bildirildiği ve böylece aylık güncellemelerin sağlandığı ifade edilmiştir. 01.01.2018 tarihi öncesinde tahakkuk etmiş evrensel hizmet alacaklarının Vergi Daireleri, Bakanlık ve Saymanlık nezdinde uyumlu hale getirilerek muhasebe kaydı oluşturulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların başlatıldığı,

tahakkuk kayıtlarında gerekli düzeltmelerin yapıldığı anlaşılmakla beraber, Evrensel Hizmet Gelirlerinin düzeltilmesine ilişkin tahakkuk ve tahsilat kayıtları 2019 yılı içinde yapıldığından; düzenlenen 2018 yılı mali tabloları idarenin 2018 yılı alacakları hakkında tam ve doğru bilgi vermemektedir. Tahakkuk kayıtlarının ve yapılan tahsilat bilgilerinin Saymanlığa zamanında bildirimleri yapılarak alacakların mali tablolarda gerçek değerleriyle yer alması sağlanmalıdır.

BULGU 8: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılması İle Kıdem Tazminatı Ödemelerinin Giderleştirilmesi İşlemlerinin Eksik ve Hatalı Yürütülmesi

2018 yılı içerisinde sürekli işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı, kıdem tazminatı ödemelerinin karşılık hesapları kullanılmadan doğrudan giderleştirildiği, 2018 yılından önceki dönemlere ait karşılık tutarlarının güncellenmediği, taşeron işçiler için hiçbir dönem kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı hususları tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 197'nci maddesinde; ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın; 228'inci maddesinde ise, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Bu hükme göre; kamu idarelerinin, kıdem tazminatı alma hakkı bulunan personele ödenmesi muhtemel kıdem tazminatı tutarları için karşılık ayırmaları ve ayırdıkları bu karşılıkları 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabını kullanarak muhasebe kayıtlarında izlemeleri, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kıdem tazminatı karşılığı hesabında kayıtlı tutarlardan izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kısmını dönem sonunda 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydetmeleri gerekmektedir.

Ayrıca, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün "Kıdem Tazminatı" başlıklı 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı yazısında da kıdem tazminatı uygulamasının usul ve esasları belirtilmiştir.

Yapılan düzenlemeye göre;

"2- 2016 yılı ve sonraki yılların dönem sonlarında, kamu idarelerinden alınan kıdem tazminatı hesaplama listesinin toplam tutarı muhasebe birimlerince 630-Giderler Hesabına

borç, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak,

3- 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında kayıtlı önceki dönemlere ait tutarların, o yıl için belirlenen kıdem tazminatı tutarı üzerinden güncellenmesini teminen, kamu idarelerinin ilgili birimlerinden alınan kıdem tazminatı güncelleme listesinde yer alan toplam tutar, 630-Giderler Hesabına borç, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak,

4- Daha önceki yıllarda hesaplanarak 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmiş tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği kamu idarelerince muhasebe birimlerine bildirilen tutarlar dönem sonlarında 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak,

5- Ödenen kıdem tazminatı tutarlarının bir taraftan karşılık ayrılmış kısmı 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına, karşılık ayrılmamış kısmı ise 630-Giderler Hesabına borç, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan toplam tutar 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak,

kaydedilecektir.”

Konu ile ilgili uygulamaya bakıldığında; Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü dışında hiçbir birimin karşılık ayırmadığı, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğünün ise sürekli işçileri için 2015 ve 2016 yıllarına ait kıdem tazminatı karşılıklarına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirdiği, 2017 ve 2018 yılları için herhangi bir kayıt ve güncelleme işlemi yapmadığı görülmüştür.

Ayrıca, İdarenin taşeron işçiler hakkında kadro öncesi ve sonrasında ilgili olarak herhangi bir kıdem tazminatı karşılığı ayırmadığı da tespit edilmiştir.

Yapılan tüm açıklamalar uyarınca, sözü edilen kıdem tazminatı karşılıklarının, muhasebenin temel kavramlarından olan tam açıklama ve ihtiyatlılık ilkesi gereğince mali tablolarda tam ve doğru bir şekilde yer alması için, 2018 yılı içerisinde tüm işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması, önceki dönemlere ait karşılık tutarlarının güncellenmesi ve kıdem tazminatı ödemelerinin ilgili karşılık hesaplarından yapılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü tarafından uzun yıllardır işçi personel istihdam ediliyor olması sebebiyle uygulamanın mevzuat çerçevesinde gerçekleştirildiği, sonradan işçi personel çalıştıran diğer birimlerin bulgu doğrultusunda işlem

yapması için talimat verildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü tarafından 2018 yılında sürekli işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrıldığı ve 2018 yılından önceki dönemlerde ayrılmış olunan karşılık tutarlarının da güncellendiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğünce 2018 yılında sürekli işçiler adına kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı ve 2018 yılı öncesi ayrılmış olunan karşılıkların da güncellenmediği görülmüştür.

Diğer yandan, sonradan işçi personel çalıştıran diğer birimlerce de işçi personel için kıdem tazminatı karşılıkları ayrılmamıştır.

Sözü edilen kıdem tazminatı karşılıklarının, mali tablolarda tam ve doğru bir şekilde yer alması için, İdare tarafından 2018 yılı içerisinde tüm işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması, önceki dönemlere ait karşılık tutarlarının güncellenmesi ve kıdem tazminatı ödemelerinin ilgili karşılık hesaplarından yapılması gerekir.

BULGU 9: Tahsil Edilmeyen Evrensel Posta Hizmeti Gelirlerinin Mali Tablolarda Tam, Doğru ve Zamanında Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması

Evrensel posta hizmeti gelirlerinden oluşan kurum alacaklarının tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, takip ve tahsilat sürecinin muhasebe sistemi üzerinden yürütülmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mali Saydamlık" başlıklı 7'inci maddesinin (d) fıkrasında "*Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur*",

"Kayıt Zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde "*Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır*",

Aynı Kanun'un, "Kamu Gelir ve Giderlerinin Yılı ve Mahsup Dönemi" başlıklı 51'inci maddesinde; "*Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir.*

Kamu hesapları malî yıl esasına göre tutulur” hükümleri yer almaktadır.

Kurum kayıtlarının incelenmesi sonucunda; İdarenin 8 şirketten toplam 5.602.375,59 TL alacağı olduğu görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, Kurum alacaklarının muhasebe sistemine tam ve doğru şekilde yansıtılmasını temin etmek üzere, henüz tahsilatı yapılmamış toplam 5.602.375,59 TL tutarlarındaki evrensel posta hizmeti gelirlerinin muhasebe sisteminde kayıt altına alınarak mali tablolarda raporlanması ve izlenmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Evrensel posta hizmeti alacaklarına ait tutulan kayıtların mali tablolara esas teşkil edecek şekilde muhasebeleştirilmesi işleminin Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü’nce 14.06.2019 tarihi itibarıyla gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi, bulguda belirtilen tespite iştirak etmiştir. Ancak, evrensel posta hizmeti gelirlerinin tahakkuk kayıtları 2019 yılı içinde yapıldığından, düzenlenen 2018 yılı mali tabloları, idarenin 2018 yılı evrensel posta hizmeti alacakları hakkında tam ve doğru bilgi vermemektedir.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Avrasya Tüneli Projesinde Uygulama Sözleşmesi Gereği İdarece Verilen Talep Garantilerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilen İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) Projesi ile ilgili olarak İdarece verilen talep garantilerinin tam, doğru ve gerçeğe uygun bir şekilde muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) projesine ilişkin uygulama sözleşmesinin “Garanti edilen araç sayısı” başlıklı 23’üncü maddesinde, İdarece görevli şirkete işletme döneminin ilk yılında çift yönde yıllık 25.000.000 araç geçiş garantisi verildiği ve bu sayının takip eden yıllarda % 0,5 artış katsayısı ile hesaplanacağı belirtilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün 45 sıra nolu Genel Tebliğinde, kamu özel iş birliği uygulamalarının muhasebe işlemleri düzenlenmiştir. Anılan Tebliğin, “KÖİ Modeline İlişkin Sözleşmelerin Muhasebe Esasları” başlıklı 4’üncü maddesinin beşinci fıkrasında, sözleşmelerde belirlenen talep ve alım garantilerinin ilgili kamu idaresince ödenmesi tahmin

edilen hesaplanmış tutarlarının, hizmet imtiyaz varlığının işletmeye alındığı yıldan itibaren nazım hesaplarda izleneceği ve işletme süresince her yılın sonunda bu hesaplamaların kalan süre için gözden geçirilerek düzeltileceği belirtilmektedir.

Aynı Tebliğin 8'inci maddesinin birinci fıkrasında ise, işletme süresi boyunca verilen garantilerden ilgili kamu idaresince hesaplanan ödenmesi muhtemel tutarların 930-Verilen Garantiler Hesabına borç, 931-Verilen Garantiler Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Tebliğ hükümleri uyarınca, Bakanlık tarafından Avrasya Tüneli projesi kapsamında verilen talep garantilerinden ödenmesi muhtemel olan hesaplanmış tutarların 930-Verilen Garantiler Hesabında izlenmesi ve işletme süresince her yılın sonunda bu hesaplamaların kalan süre için gözden geçirilerek düzeltilmesi gerekmektedir.

Ancak, söz konusu projeye ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde, verilen talep garantilerinden ödenmesi muhtemel olan tutarların işletme döneminin tamamını (25 yıl 28 gün) kapsayacak şekilde hesaplanmadığı, yalnızca 2017-2019 yıllarını içeren 3 yıllık dönem için hesaplama yapıldığı görülmüştür. Bu kapsamda, bahsi geçen 3 yıllık dönem için yapılan ödeme tahminlerinin (372.649.537,01 TL) 31.12.2017 tarihinde muhasebe kayıtlarına intikal ettirildiği ve 930-Verilen Garantiler Hesabında kayıtlı olan bu tutarlar için sonraki dönemde herhangi bir güncelleme yapılmadığı tespit edilmiştir.

İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi (Avrasya Tüneli) projesinde, uygulama sözleşmesi gereği, İdarece verilen talep garantilerinden ödenmesi muhtemel olan tutarların işletme döneminin tamamı (25 yıl 28 gün) dikkate alınarak hesaplanması gerektiği halde, yalnızca ilk 3 yıllık dönem için hesaplanması ve muhasebe kayıtlarında gerekli olan güncellemelerin yapılmaması, mali tablolarda 930-Verilen Garantiler Hesabının olması gerekenden daha düşük görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; KÖİ modeline ilişkin muhasebe kayıtlarının, 45 No'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği uyarınca yapıldığı, 02 Ocak 2017 tarihinde yatırım dönemi tamamlanarak işletme dönemine başlanılan İstanbul Boğazı Karayolu Boğaz Tüp Geçiş Projesi (Avrasya Tüneli) için 2017 yılında 45 sıra No'lu Tebliğin 5'inci maddesi uyarınca idarece bilgi ve belgeler hazırlanarak muhasebe birimine bildirim yapıldığı, izleyen dönemler içinde anılan belgelerin hazırlanması ve sunulması işlemlerine devam edildiği,

Ayrıca, talep garantisi olarak verilen araç geçiş garantisi kapsamında geçiş öngörüsü

ile garanti edilen araç sayısı arasında kalacak toplam tutarın tahmin edildiği, 2020 yılı itibarıyla garanti edilen araç geçiş sayısının aşılabacağı öngörüldüğünden 2020 yılı sonrası için garanti ödenmeyeceği, tahmin edilen bu tutarın 930-Verilen Garantiler ve 931-Verilen Garantiler Karşılığı hesaplarına da kaydedildiği,

Avrasya Tüneline ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinde herhangi bir hata tespit edilmediği; ancak, döviz kurlarında ve ekonomik ortam nedeniyle talep düzeyinde oluşan değişiklikler nedeniyle izleyen yıllara ilişkin öngörülerin yenilendiği, güncel kurlar ve gerçekleştirmeler dikkate alınarak tüm hesapların 2019 yılı ilk yarısı sonu itibarıyla güncellenerek ilgili muhasebe birimine bilgi verileceği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtildiği üzere, anılan Tebliğin 4'üncü maddesinde, Bakanlık tarafından Avrasya Tüneli projesi kapsamında verilen talep garantilerinden ödenmesi muhtemel olan hesaplanmış tutarların 930-Verilen Garantiler Hesabında izlenmesi ve işletme süresince her yılın sonunda bu hesaplamaların kalan süre için gözden geçirilerek düzeltilmesi gerektiği; ilgili kamu idarelerince, sonraki dönemlerde ödenmesi tahmin edilen garanti tutarlarına ilişkin olarak yıl içerisinde yeniden tahmin yapılmasını gerektirecek derecede koşullarda önemli değişiklikler oluşur ise, yılsonu beklenmeksizin garanti tutarlarının güncellenebileceği belirtilmektedir. 2018 yılında yaşanan ve yeniden tahmin yapılmasını gerektiren ekonomik gelişmeler dikkate alındığında, muhasebe kayıtlarında esas alınan talep garantisi tahminlerinin yıl içerisinde güncellenerek ilgili muhasebe birimine bilgi verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında, güncel kurlar ve gerçekleştirmeler dikkate alınarak tüm hesapların 2019 yılı ilk yarısı sonu itibarıyla güncellenerek ilgili muhasebe birimine bilgi verileceği belirtilmiş olsa da, 2018 yılı içerisinde herhangi bir düzeltme kaydı yapılmadığından, bu durum mali tablolarda mali tablolarda 930-Verilen Garantiler Hesabının olması gerekenden daha düşük görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 2: Emanetler Hesabında Yer Alan Tahsilatlardan İdareyle İlgisi Olmayanların Muhataplarına İade Edilmemesi

Mali tabloda yer alan "Diğer Çeşitli Emanetler" hesabının incelenmesi sonucunda; muhasebe kayıtları içerisinde başka kurumlara ait tahsilatların yer aldığı görülmüştür.

Yanlış yapılan tahsilatlardan bir kısmı Karayolları Genel Müdürlüğüne ait geçiş cezası ücretlerinden oluşmaktadır.

Bilindiği üzere; Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 180'inci maddesinde; 333 Emanetler Hesabı'nın muhasebe birimlerince emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Bakanlığın 2018 yılı Kesin mizanında, 333.99.99 kodlu Diğer Çeşitli Emanetler hesabının bakiyesi 452.614,77 TL. görünmektedir.

Sözü edilen hesabın gerçek durumu tam ve doğru olarak yansıtması için yapılan tüm tahsilatların niteliği araştırılarak sehven yatırılan paraların iadesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Merkez Saymanlık Müdürlüğü emanet hesaplarında bekleyen Karayolları Genel Müdürlüğü'nün (KGM) geçiş cezası ücretlerinin 19.06.2019 tarih ve 5163 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişiyle KGM'nin banka hesabına gönderildiği; geri kalan emanet hesabında bekleyen miktarların bir kısmının hakediş üzerinden kesilen geçici kabul noksanları bir kısmının ise mahiyeti belli olmayan paralar olduğu; bu miktarlar ile ilgili harcama birimleri tarafından gelen talepler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen tespit ve öneriye iştirak edilmiş ve Diğer Çeşitli Emanetlere ilişkin kayıtların güncellemesi kısmen yerine getirilmiştir. Sözü edilen hesabın gerçek durumu tam ve doğru olarak yansıtması için yapılan tüm tahsilatların niteliği araştırılarak güncelleme işlemleri tamamlanmalıdır.

BULGU 3: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına Gönderilen Emekli Kesenekleri Tutarlarından Yersiz Personel Maaşı Ödemesi Olarak Tespit Edilenlerin Adı Geçen Kurumdan Geri Tahsil Edilmemesi

Yersiz ödenen personel maaşları nedeniyle oluşturulan borç tutarlarının; ilgili kişilerden tahsil edilmesine rağmen, emekli keseneklerinin SGK Başkanlığından henüz tahsil edilmediği görülmüştür.

Bilindiği üzere; kamu zararının tespiti ve bildirilmesi ile kamu zararından doğan alacağın tebliğ ve takip işlemleri Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yürütülmektedir.

Yapılan incelemede; 2008 ile 2018 yılları arasında yersiz personel maaş ödemeleri ile ilgili yaklaşık 30 adet alacak dosyasının oluşturulduğu ve bu alacaklar ile ilgili SGK Başkanlığından henüz tahsilat yapılmadığı hususları tespit edilmiştir.

Kişilerden alacaklar hesabının gerçek durumu tam ve doğru olarak yansıtması için SGK'dan olan emekli kesenekleri alacaklarının tahsil edilerek takip dosyalarının kapatılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca, emekli keseneği nedeniyle kapanmayan dosyalara ilişkin olarak, adına borç kaydı bulunan kişiler bazında yazışma yapılmak sureti ile ilgili harcama birimlerinin uyarıldığı ve tahsil sürecinin takip edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kişilerden Alacaklar Hesabı'nın gerçek durumu tam ve doğru olarak yansıtması için SGK'dan olan emekli kesenekleri alacaklarının tahsil edilerek takip dosyalarının kapatılması gerekir.

BULGU 4: Avrupa Birliği (AB) Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Kapsamındaki Projeler İçin Sağlanan Fonların Taahhüt Edilen Süre İçinde Kullanılmaması Nedeniyle İade Edilmesi

AB tarafından IPA kapsamındaki projeler için sağlanan fonların taahhüt edilen süre içinde kullanılmaması nedeniyle iade edildiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Toplulukları (AT) Komisyonu arasında 18.11.2009 tarihinde imzalanan Topluluk yardımına yönelik çok yıllık "Ulaştırma Operasyonel Programı ile ilgili Finansman Anlaşması" sonucunda 2007-2013 yıllarını kapsayan IPA-1 dönemi için Bakanlığa yaklaşık 592 milyon Avro AB fonu tahsis edilmiştir.

Söz konusu Anlaşmanın "Taahhüdün Otomatik Olarak Kaldırılması" başlıklı 13'üncü maddesinde, bütçe taahhüdünün yapıldığı yılı takip eden üçüncü yılın 31 Aralık gününe kadar taahhüdün herhangi bir kısmının ön finansman ya da ara ödemelerin yapılması amacıyla kullanılmadığında veya taahhütle ilgili harcama bildirimleri yapılmadığında AT Komisyonu tarafından taahhütlerin otomatik olarak kaldırılacağı belirtilmektedir. Ulaştırma Operasyonel Programının IPA-1 dönemindeki mali gerçekleştirmeleri incelendiğinde, anılan dönemde AT Komisyonu tarafından yapılan bütçe taahhütlerinin anlaşmada öngörülen süre içerisinde kullanılmaması nedeniyle yaklaşık 95 milyon Avro tutarındaki AB fon taahhüdünün otomatik olarak kaldırıldığı tespit edilmiştir.

Örneğin, Ulaştırma Operasyonel Programı içerisinde yer alan Samsun-Kalın Demiryolu Hattı Modernizasyonu projesinde, AB fon taahhütlerinin 2017 yılı sonuna kadar

kullanılması gerektiği halde, projede yaşanan gecikmeler nedeniyle, AB fonlarının kullanılmaması sonucunda yaklaşık 72 milyon Avro tutarında bir fon kaybı gerçekleşmiştir. Projede yaşanan bu gecikme nedeniyle 2018 yılı içerisinde projeye ilişkin ara ödemelerin tamamı merkezi yönetim bütçesinden karşılanmıştır.

Katılım öncesi AB'den sağlanacak fonların yönetimine ilişkin 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nin "Kurumsal Yapılar" bölümünde, program otoritelerinin desteklenecek proje ve faaliyetlere ilişkin olarak, programlama, ihale ve sözleşme yapılması, proje ve faaliyetlerin yürütülmesi, ödemelerin yapılması, muhasebeleştirilmesi ile buna ilişkin kontrol, izleme ve değerlendirmelerin gerçekleştirilmesi görevlerinin yerine getirilmesinden sorumlu oldukları belirtilmektedir.

Benzer şekilde, IPA Uygulama Tüzüğü'nün program otoritelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 28'inci maddesinde, program otoritelerinin sağlam mali yönetim ilkelerine uygun olarak programları yürütmek ve bu kapsamda programların uygulanmasını izlemekle sorumlu oldukları hükmüne yer verilmiştir.

Dolayısıyla, Ulaştırma Operasyonel Programının program otoritesi olan Bakanlığın IPA projelerini sağlam mali yönetim ilkelerine uygun olarak yönetmenin yanında proje süreçlerini kontrol ve izleme sorumluluğu bulunmaktadır.

AB tarafından IPA projeleri için sağlanan fonların süresinde harcanamaması nedeniyle iade edilmesinin, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmamasına ve sözleşme süresi devam eden projelere ilişkin bakiye ödemelerin bütünüyle merkezi yönetim bütçesinden karşılanmasına neden olduğundan bu fonların zamanında kullanılabilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; AB tarafından ulaştırma sektörüne tahsis edilen fonların yönetiminden Bakanlık Program Otoritesi olarak sorumlu olmakla birlikte, programlama, ihale, mali yönetim ve sözleşme yönetimi süreçlerine Bakanlık dışında birçok aktörün müdahil olduğu ve fon yönetim sürecini etkilediği,

AB projelerinin ihale dosyalarının, Nihai Faydalanıcı kurumlarca AB'nin aday ülkelerde kullandığı ihale prosedürlerine (PRAG) göre, yapım işlerinde FIDIC (Müşavir Mühendisler Uluslararası Federasyonu) Sözleşmeleri kullanılarak hazırlandığı ve hazırlanan ihale dosyalarının AB Türkiye Delegasyonunca onaylandığı,

PRAG ihale kurallarına göre uluslararası açık yapım işi ihalelerinin asgari 9 ay sürdüğü; fakat Ulaştırma Operasyonel Programı altında yürütülen yapım işlerinin Avrupa ve Türkiye'nin IPA kapsamındaki en büyük projeleri olması sebebiyle ihale dokümanlarının onay süreçlerinin beklenenden çok daha uzun sürdüğü, örneğin Samsun-Kalın Demiryolu projesinin ihale sürecinin yaklaşık olarak 15 ayda tamamlandığı,

Programlama ve ihale süreçlerindeki gecikmeler nedeniyle projelerin sözleşmelerinin imzalanma tarihlerinin doğal olarak uzadığı, bu durumun da sözleşme yönetim sürecinde zaman baskısı yarattığı,

Samsun-Kalın Demiryolu Hattı Modernizasyonu Projesi özelinde de sözleşmenin imzalandığı tarihte, projenin IPA-I dönemi kapanış tarihi olan 31 Aralık 2017'den önce bitirilmesinin öngörüldüğü; ancak yüklenicinin sahada iş planında öngörülen zamandan çok daha sonra çalışmalara başladığı ve öngörülemeyen yapım işlerinden kaynaklı ilave iş artışları ve süre uzatımı talepleri ortaya çıktığı,

Özellikle; tüm iş ve işlemlerin FIDIC kuralları gereği bağımsız Müşavir/Mühendis kontrolünde gerçekleştirme zorunluluğu, zeyilnamelerin AB Türkiye Delegasyonunun ön onayına tabi olması, faydalanıcı kurum olan TCDD'nin kendisinden istenilen görüş ve öneriler için zamanında dönüş yapmaması ve yüklenicinin iş programına uyum konusunda gösterdiği düşük performans olmak üzere çok farklı sebepler nedeniyle projenin planlanan süre içerisinde tamamlanmasının mümkün olmadığı,

Tüm bu aksamalara rağmen, Bakanlığın projeye ilişkin olarak fon kaybının minimum seviyede olması ve kamu kaynaklarının zarar görmemesi adına sözleşme yönetimi ve mali yönetim sürecindeki ilgili tüm önlemleri aldığı ve IPA-I döneminde özellikle programlama safhasında oluşan gecikmelerin tekrar yaşanmasını önlemek amacıyla, Bakanlığın faydalanıcısı olduğu "2014-2020 Programlanmasının Hazırlanması ve Güçlendirilmesi için Program Otoritesine Teknik Destek" başlıklı IPA projesinin hayata geçirildiği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtildiği üzere, IPA Uygulama Tüzüğü'nün program otoritelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 28'inci maddesinde, program otoritelerinin sağlam mali yönetim ilkelerine uygun olarak programları yürütmek ve bu kapsamda programların uygulanmasını izlemekle sorumlu oldukları hükmüne yer verilmiştir.

Dolayısıyla, Ulaştırma Operasyonel Programının program otoritesi olan Bakanlığın IPA projelerini sağlam mali yönetim ilkelerine uygun olarak yönetmenin yanında proje süreçlerini kontrol ve izleme sorumluluğu bulunmaktadır.

AB tarafından IPA projeleri için sağlanan fonların süresinde harcanamaması nedeniyle iade edilmesinin, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmamasına ve sözleşme süresi devam eden projelere ilişkin bakiye ödemelerin bütünüyle merkezi yönetim bütçesinden karşılanmasına neden olduğundan bu fonların zamanında kullanılabilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: Merkez ve Taşra Teşkilatı Tarafından Uygulanan İdari Para Cezalarının Tam ve Doğru Olarak Takip Edilmemesi

İlgili Kanunlara göre Bakanlık ve yetkili birimler tarafından düzenlenen idari para cezaları (İPC) tutanaklarından bir kısmının sorumlulara tebliğ edilmediği, tebliğ edilenlerden bazılarının kayıtlara alınmadığı, ödemesi yapılmayan bazı cezaların tahsilat için vergi dairelerine gönderilmediği ve yapılan tahsilatlara ilişkin olarak vergi daireleri tarafından Kuruma geri bildirimlerin yapılmadığı görülmüştür.

30.03.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "İdari Para Cezası" başlıklı 17' nci maddesinin üçüncü fıkrasında, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idari para cezalarının ilgili kanunlarında 1.6.2005 tarihinden sonra belirlenen oranın dışındaki kısmı ile Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idari para cezalarının genel bütçeye gelir kaydedileceği; dördüncü fıkrasında, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken İdarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararların, 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderileceği, beşinci fıkrasında ise, idari para cezası tamamen tahsil edildikten itibaren en geç bir ay içinde durumun ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde, idari yaptırım kararının, 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgili kişiye tebliğ edileceği, idari yaptırım kararının ilgili gerçek kişinin huzurunda verilmesi halinde tutanakta bu hususun açıkça belirtileceği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, 12.05.2007 tarihli ve 26250 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 442 Seri No'lu Tahsilat Genel Tebliği'nde de, idari yaptırım kararlarının tebliğ usulü, idari para cezalarının kesinleşmesi sonrasındaki süreç, idari para cezalarının gelir kaydı ve tahsiline ilişkin genel hususlar düzenlenmiştir.

Buna göre; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu'na göre verilen idari para cezaları kesinleşmeden önce muhasebe yetkilisi mutemetlerine ve vergi dairelerine veya vergi daireleri adına tahsilat yetkisi bulunan bankalara ya da posta idaresine ödenecektir. Bu süre, verilen idari para cezalarının tebliğinden itibaren bir aydır. İdari yaptırım kararlarının kesinleşmesi üzerine ödemeler, ilgili vergi dairesinin hesabının bulunduğu bankalara veya vergi dairelerine yapılacaktır.

Ödeme veya kesinleşme süresi içerisinde ödenmeyen idari para cezasına ilişkin idari yaptırım kararları, kesinleşmesini müteakip tahsil için; borçlu gerçek kişi ise ikametgâhının, tüzel kişi ise kanuni veya iş merkezinin bulunduğu yerdeki vergi dairesine gönderilecektir.

Vergi daireleri de idari para cezalarının tamamını tahsil ettikleri tarihten itibaren bir ay içinde durumu ilgili idarelere bildireceklerdir.

Ayrıca; 6183 sayılı Kanun'un 102'nci maddesinde de, amme alacağının, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrayacağı ifade edilmiştir.

01.01.2000 - 22.01.2019 tarihleri arasında Merkez, Bölge Müdürlükleri ve Liman Başkanlıkları tarafından Karayolu Taşıma Kanunu'na göre 1.201.427.888,03 TL tutarında, toplam 1.006.960 adet ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre de 728.232.989 TL tutarında, toplam 538.218 adet idari para cezası tutanağı düzenlemiştir. 2018 yılı sonu itibarıyla 9.695.122,12 TL tutarında idari para cezası tahsilatı yapılmıştır.

Karayolu Taşıma Kanunu'nun 26'ncı maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde belirtilen miktarda 2001 ve 2019 tarihleri arasında uygulanan İPC tutarlarının ayrıntılı listesi incelendiğinde; toplam tutarı 82.691.297 TL olan 142.642 adet ceza tutanağının düzenlendiği, bunlardan 107.557 adedinin tebliğ edilemediği, zamanaşımı süresi dolan 1074 adet ceza tutanağının tebliğ tarihi ile firma isimlerinin kayıtlara alınmadığı, ceza kesilen yaklaşık 22 bin firmanın bilgilerinin olmadığı görülmüştür.

İlgili yasal düzenlemeler kapsamında düzenlenen idari para cezalarının tutanak

bilgilerinin girişı, merkez ve taşra teşkilatı tarafından Bakanlık bünyesinde yer alan bir veri tabanına kaydedilmekte ve takip ve tahsilatın tebliğ aşamasına kadar olan süreci "U-net" adı verilen bu sistem üzerinden yürütölmektedir.

Fakat, mahkemelerce iptal edilen, taksitlendirilen, tebligatı yapılmayan, kesinleşip ödemesi gerçekteşmeyen, vergi dairesi takibinde olan, zamanaşımına uğramış veya uğrayacak olan tutanak bilgilerine sistem üzerinden ulaşılamamaktadır. Özellikle, vergi dairesine intikal eden borçların tahsilinin yapılıp yapılmadığı hususunda sağlıklı bilgi bulunmamaktadır.

Bu bağlamda; cari ve geçmiş dönemlere ait İPC'lerin güncellenmiş envanterinin ivedilikle ortaya konulması, oluşturulmuş tutanakların tebliğ edilmesi işlemlerinin tamamlanması, vergi daireleri tarafından yapılan tahsilatların geri bildirimlerinin sağlanması, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini yürüten personelin sorumluluklarının belirlenmesi ve etkili bir takip sisteminin kurulması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda bahse konu edilen ceza kayıtlarında görünen "2001" ve "01.01.2000" gibi tarihlerin veri tabanındaki bir takım veri girişı hatalarından kaynaklandığı, U-Net otomasyon sisteminde söz konusu tutanakların tebliğ tarihlerinin, firma isimlerinin girilmemesinin, tutanakların tebliğ edilmediği anlamına gelmeyeceği, İPC tutanaklarının düzenlenmesi, tebliğ edilmesi ve ilgili Vergi Dairelerine gönderilme işlemlerinin halen fiziki ortamda yürütöldüğü, düzenleyen birimler tarafından dosyasında muhafaza edildiği, tutanakların Vergi Dairelerine gönderilmesi hakkında merkez birimleri ile Bölge Müdürlükleri tarafından tutanakların tebliği ve ilgili vergi dairelerine gönderilme işlemlerinin usulüne uygun yapıldığı, tahsilatlara ilişkin olarak Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından geri bildirimlerin yapılmadığı, elektronik veri paylaşımı çalışmalarının yürütölmekte olduğu, yapılacak protokol neticesinde de elektronik ortamda tahsilata gönderme ve vergi daireleri tarafından yapılan tahsilatların elektronik ortamda geri bildirimlerinin alınmasının sağlanacağı, düzenlenen tutanakların tamamının tahsil edilemeyeceği hususlarının göz önünde bulundurulmasının uygun olacağı,

İPC tutanaklarının U-Net otomasyon sistemi üzerinde takibi ve Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edildiğine dair bilgilerin elektronik ortamda görölebilmesi için gerekli çalışmanın başlatılmış olduğu, gerek merkez gerek taşra ve gerekse ceza kesmeye yetkili Bakanlık dışındaki tüm birimlerin sisteme veri göndermesi/girmesine dair işlemlerin periyodik olarak da takip edilebileceği,

İPC düzenlemeye yetkili diğer kurumlarla yapılan/yapılacak veri paylaşımı protokolleriyle, tutanak verilerinin zamanında ve eksiksiz olarak alınabilmesinin sağlanacağı, ayrıca tebliğ tarihleri gibi sonradan güncellenmesi gereken verilerin, tutanak gönderildikten sonra U-Net otomasyon sistemine kayıt yapılabileceği,

Etkili bir denetim takip süreci ile ilgili hali hazırda hem idari hem de teknik çalışmaların devam ettiği, bu sayede, merkez ve taşra teşkilatı tarafından uygulanacak idari para cezalarının elektronik ortamda düzenlenmesi, tebliği ve tahsilata gönderilmesi hususunda yürütülmekte olan idari ve teknik çalışmaların tamamlanması neticesinde denetim sürecinin elektronik ortamda takibinin etkin bir şekilde yürütülmesinin sağlanabileceği, buna göre, denetimde görevli personel ile İPC tutanaklarının tebliğ ve tahsilini takip edecek personelin yapacağı iş ve işlemler ile ilgili mevzuatta düzenleme çalışması yapılarak ilgili birimlerin görüşlerine gönderildiği, gelen görüşlerin bulguda yer alan ifadeler de dikkate alınarak değerlendirilmekte olduğu, mevzuat çalışmasında son aşamaya gelindiği, bunun yanında "Karayolu taşımacılığında denetimlerin teknolojik gelişmelerden faydalanılarak etkinleştirilmesi projesi" faaliyetlerinin başladığı,

Sonuç olarak, bulguyla ilgili yapılan faaliyetler meri mevzuata göre yürütülmekle birlikte, sistemin iyileştirilmesi için idari ve teknik çalışmaların başlatılmış olduğu, yakın bir zamanda etkili bir takip sisteminin kurulmasının öngörüldüğü, son olarak İdare uygulamalarında bir hata olduğu söylenemeyeceğinden bulgunun denetim raporundan çıkarılmasının uygun olacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin merkez ve taşra teşkilatı tarafından uygulanacak idari para cezalarının elektronik ortamda düzenlenmesi, tebliği ve tahsilata gönderilmesi hususunda yürütülmekte olan idari ve teknik çalışmalarının devam ettiğini belirtmiş olması olumlu değerlendirilmekle beraber, idare genel bir savunma yaparak bulguda belirtilen sayısal veriler hakkında somut ve açıklayıcı bilgi ve belgelere yer vermemiştir. Dolayısıyla, Kurumun toplam İPC uygulaması hakkında tam ve doğru bilgi ortaya konulamamıştır.

Bu bağlamda; merkez ve taşra teşkilatı tarafından uygulanan idari para cezalarının tahsil ve takibinin etkin bir şekilde yürütülmesini teminen; taşra teşkilatının talimatlandırılarak, cari ve geçmiş dönemlere ait İPC'lerin güncellenmiş envanterinin ivedilikle ortaya konulması, oluşturulmuş tutanakların tebliğ edilmesi işlemlerinin tamamlanması, vergi daireleri tarafından yapılan tahsilatların geri bildirimlerinin yapılması, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini yürüten personelin sorumluluklarının belirlenmesi gerekir.

BULGU 6: İç Kontrol Sistemi Çalışmalarına Taşra Birimlerinin Dahil Edilmemesi

5018 Sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına taşra birimlerinin dahil edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55, 56 ve 57'nci maddelerinde iç kontrolün tanımı, amacı ile yapısı ve işleyişi belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesinde "*İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür*" hükmü yer almaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum konulu 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Genelge'sinde; hazırlanan eylem planlarının kurumsal nitelik taşıması bakımından taşra teşkilatı olan kamu idarelerinin eylem planı hazırlık ve revize çalışmalarına taşra teşkilatını da dahil etmesi gerektiği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim sistemi, uluslararası standartlara uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda kamu idareleri genelinde etkin bir iç kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat hükümleri ile iç kontrol sistemi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

Bakanlığın uygulamaya ilişkin işlemlerinin büyük bir kısmını taşra teşkilatı gerçekleştirmektedir. 13 Bölge Müdürlüğü, Marmaray Bölge Müdürlüğü, 3 Denizdibi Tarama Başmühendisliği ve 71 Liman Başkanlığı ile hizmet vermektedir. Toplam 4020 personelin 2309'u taşrada çalışmaktadır.

Görüldüğü üzere, çok geniş bir sahada ve çok sayıda personelle faaliyet gösteren taşrada, Kurumun gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin yönetilebilmesi için etkin işleyen bir iç kontrol sistemine ihtiyaç vardır. Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler ve taşradaki uygulamalar göz önünde bulundurularak, iç kontrol sistemine taşra birimlerinin de dâhil edilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 55-56-57 nci maddeleri gereğince, Bakanlık genelinde İç Kontrol ve Kurumsal Risk Yönetim Sisteminin kurulması çalışmalarının Ocak 2019 itibariyle Kamu İç Kontrol Otomasyon Yazılımı (KIOS GRC) üzerinden yürütülmeye başlandığı, Bakanlık bünyesinde kurulacak olan iç kontrol sistemine yönelik yazılımın, uygulamaya alınırken karşılaşılabilecek sorunların tespit edilmesi ve geliştirilmesi amacıyla; öncelikle pilot taşra birimlerinde yürütülmesi ve yazılımın bu birimlerde uygulanarak geliştirilmesinin benimsendiği, Bakanlık merkez birimleri ile pilot birim olarak seçilen II. Bölge Müdürlüğü (Ankara) ve İstanbul Liman Başkanlığı süreçleri üzerinden çalışmaların gerçekleştirildiği, bu pilot uygulamanın ardından Kamu İç Kontrol Otomasyon Yazılımının İç Kontrol standartları gereğince tüm taşra teşkilatınca kullanımının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi bulguda belirtilen tespit ve önerilere katılmış ve bu doğrultuda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili düzenlemeler çerçevesinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına taşra teşkilatını da dahil etmiştir. Bu bağlamda; Bakanlık merkez birimleri ile pilot birim olarak seçilen II. Bölge Müdürlüğü (Ankara) ve İstanbul Liman Başkanlığı süreçleri üzerinden çalışmaların gerçekleştirildiği, bu pilot uygulamanın ardından Kamu İç Kontrol Otomasyon Yazılımının İç Kontrol standartları gereğince tüm taşra teşkilatınca kullanımının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bilindiği üzere; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç kontrolün amacı kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar

oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak şeklinde belirlenmiş ve yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için gerekli önlemleri alma sorumluluğu üst yönetici ile diğer yöneticilere verilmiştir.

Diğer yandan, kamu idarelerinin, hedeflere ulaşılmasını ve kaynak kullanılmasını etkileyen tüm mali ve mali olmayan işlemlerinde, iç kontrol standartlarına uymaları ve gereğini yerine getirmeleri yasal bir yükümlülüktür. Üst yöneticiler bu sorumluluğun gereklerini merkez ve taşra teşkilatı eliyle yerine getirmektedirler.

Kurumun taşra teşkilatı, çok geniş bir sahada faaliyet göstermektedir ve buralarda yapılan iş ve işlemler Kurumun gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin yönetilmesine katkı vermektedir. Bu katkının yeterli ve verimli olması, etkili bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasına bağlıdır. Bu nedenle, taşrada iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde kurulması ve uygulanmasının sağlanması için yürütülen çalışmaların ivedilikle tamamlanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 7: Veri Girişlerinin Tam, Doğru ve Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Yönetim Bilgi Sisteminin Etkin, Verimli ve Çıktı Odaklı Kullanılmaması

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak Yönetim Bilgi Sistemi projesinin, teknik alt yapısının kurulmasına rağmen, sisteme veri ve bilgi girişlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Stratejik plan, yatırım projeleri teklif, izleme, analitik bütçe, nakit ihtiyaç talep, il bilgileri takip modüllerinden oluşan Yönetim Bilgi Sistemi (YBS) ile bugüne kadar manuel yürütülen faaliyetlerin bilgisayar ortamında etkin bir şekilde sunumu ve takibi hedeflenmiştir.

Yapılan incelemede; bazı birimlerin sisteme veri girişi yapmadığı, girilen verilerden bir kısmının doğru veya güncel olmadığı ve sistemin diğer bilgisayar sistemleriyle entegrasyonunun sağlanamadığı görülmüştür.

Yönetim bilgi sisteminin aktif kullanımını sağlamak üzere; ivedi bir şekilde veri girişleri tamamlanması büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda; yetkilendirilen görevlilerin veri giriş sorumlulukları ile yaptırımların belirlenerek bilgilerin sisteme tam, doğru ve zamanında girilmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlığın bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlarının proje takibine ilişkin yazılımlarını kendi iş süreçleri ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde birbirinden farklı yazılım kullanmak suretiyle tasarlamış olmasının, çok daha kapsamlı ve entegre bir mimari ortaya koyan İzlem'e (Yönetim Bilgi Sistemi) veri tedariğinde bir zorluk oluşturduğu, sorunun aşılması için Sistemin öngördüğü detayda verilerinin temini ve doğrulanması üzerinde hassasiyetle durulduğu, yıllık takip edilen proje sayısının 3000-4000 civarında olmasının, 2000'li yıllar öncesinden başlayan ve devam eden çok sayıda projeye ait verinin derlenmesinin, işin daha geniş bir zaman takvimine yayılmasını gerektirdiği,

Sistem veri entegrasyonu konusunda Bakanlık kurum ve kuruluşları ile entegrasyon çalışmasının tamamlandığı, harcama ve bütçe bilgilerinin veri aktarımı için Hazine ve Maliye Bakanlığı ile protokol yapılmış olmakla birlikte 2018 yılında devreye alınan Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sisteminden veri aktarımının henüz başlatılmadığı, bütün bu gelişmeler çerçevesinde sistemin 2020 yılı başında devreye alınması için yoğun bir çaba gösterildiği, Sistemin devreye alınması öncesinde veri giriş, onay mekanizmaları dahil olmak üzere tüm ilgililerin görev ve sorumluluklarını içeren resmi bir doküman hazırlanarak işleme konulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Yönetim bilgi sisteminin eksiksiz aktif olarak kullanımını sağlamak için; veri girişlerinin ivedilikle tamamlanması gerekmektedir. Bu bağlamda; yetkilendirilen görevlilerin veri giriş sorumlulukları belirlenerek bilgilerin sisteme tam, doğru ve zamanında girilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 8: Tekne Takip Sisteminin Temin ve Kullanım Usulünün Kurum İçin Yüksek Risk Oluşturması; Takip Cihazlarının Kurumun Envanter Kayıtlarında Yer Almaması

Tekne Takip Sisteminin tedarik, kullanım, iyileştirme ve geliştirme faaliyetlerinin yazılı bir talimat olmaksızın Kurum dışında yer alan bir organizasyon eliyle yürütüldüğü, temini sonrasında yaşanan teknik eksiklikler ile kullanım usulüne ilişkin mevzuatsal düzenlemenin olmamasının kontrol ve denetimde sorunlara yol açtığı ve yaklaşık 10.000 adet takip cihazının Kurumun envanter kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Sistemle ilgili süreç aşağıda özetlenmiştir. Buna göre;

06.12.2013 tarih ve 10800-6055 sayılı AVEA İletişim Hizmetleri AŞ'nin Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Deniz Ticareti Genel Müdürlüğüne hitaplı yazısında;

ÖTV'siz deniz yakıtı kullanan tanker, yük gemisi, ro-ro, yolcu ve turizm gemisi, römork, hizmet ve bilimsel araştırma gemileri ile balıkçı tekneleri gibi deniz araçlarının on-line ÖTV'siz yakıt kullanımının takibini sağlamak üzere bir sosyal sorumluluk projesi olarak yapılan "Tekne Takip Sistemi" (TTS) bileşenlerinden sistemin ayrılmaz parçası olan ve data iletişimini sağlayacak 8000 adet AVEA M2M data hattının; 12 aylık data bedeli, hatların ilk açılışında alınan telsiz ruhsat ücreti, 12 aylık telsiz kullanım ücreti, 12 aylık APN kurulum-kullanım ücreti ve SİM kart bedellerinin tamamının bila bedel olarak AVEA tarafından sağlanacağı taahhüt edilmiştir. Akabinde, Genel Müdürlüğün 10.12.2013 tarih ve 1949 sayılı yetkilendirme yazısına istinaden 8000 adet hattın açılış işlemleri yapılmıştır.

Projenin tüm aşamaları, Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. ile Tüpraş A.Ş. arasında imzalanan yakıt takip sistemi projesine ilişkin işbirliği protokolünde düzenlenmiştir. Protokolde; Avea'nın 1 yıl iletişim hizmeti sunacağı, Arvento firmasının da takip cihazlarını gemilere ücretsiz monte edeceği ve 3 yıl boyunca bakım ve onarım hizmetini de ücretsiz sağlayacağı belirtilmiştir.

Buna göre; Genel Müdürlüğün dahil olmadığı ve sadece taraflar (AVEA ve Tüpraş) arasında yapılan Protokolden; söz konusu sistemin Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. tarafından sahiplenilerek bir sosyal sorumluluk projesi olarak Bakanlığa bila bedel teslim ve hibe edilmek istendiği, projenin iletişim boyutunun Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. yazılım ve donanım boyutunun Arvento Mobil Sistemler A.Ş. ve finansman yükünün ise Tüpraş A.Ş. tarafından üstlenildiği anlaşılmaktadır.

Sürecin; sistemin ihtiyaç duyulan teknik ayrıntılarının kurumca belirlenmeden Deniz Ticareti Genel Müdürlüğünün taraf olmadığı bir protokolle Kurum dışından yürütülmesi nedeniyle; cihazın kendisi ve montajı, yazılımı ve donanımı, bakım ve kontrol ile ilgili birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır.

Cihazın denizcilik standartlarına uygun olduğunu gösterir sertifikası/belgesinin olmaması, cihazın tehlikeli yük taşıyan gemilere uygun olup olmadığı konusunda bilgi ve belge olmaması, cihazlar takıldıktan sonra test edilmemesi, cihaz ve montajı ile ilgili olarak; sistemden hâlihazırda makine çalışma sürelerinin alınmaması, makine çalışma süreleri ve yakıt tüketiminin sistem üzerinden alınarak söz konusu gemilerin aldığı ve tükettiği yakıt karşılaştırmasının yapılamaması, cihazların kullanımı ile ilgili donatanlara ve kullanıcılara yeterli bilgi verilmemesi, kullanıcı yetkilerinin ihtiyaca göre yapılandırılmaması, GSM hat yönetimi modülünün bulunmaması sistemin kayıtları yedekleme kapasitesinin 5 yıl için

yeterli olmaması, cihazların müdahaleye karşı belli periyotlarda kontrol edilmemesi, kontrolü hangi yeterlikte, kimin ne zaman yapacağını belirsiz olması bu sorunlardan bazılarıdır.

Yukarıda belirtilen olumsuzluklar karşısında, Tekne Takip Modülü (ÖTVBSTTM) sisteminin, işin yürütücüsü ve düzenleyicisi olan Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü envanterine alınarak yürütülmesi hem mevzuat hem de teknik açıdan elzemdir. Özellikle; eksikliklerinin sistemin kabulünden önce giderilmesi ve akabinde devralınması, daha sonra ortaya çıkacak ilave maliyetlerin asgari düzeyde kalmasını sağlayacaktır.

Bu bağlamda; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 40'ıncı maddesi ile Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesi hükümleri uyarınca, hibe işlemlerinin yapılması ve devir sonrasında bir takım sorunlarla karşılaşılması için gerekli idari, teknik ve yasal önlemlerin ivedilikle alınması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Tekne Takip Modülü'nün, Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ) tarafından Bakanlığa muhatap 05.02.2019 tarih ve 2058 sayılı yazıları ile bedelsiz olarak devredilmiş olduğu, 19.02.2019 tarih ve 13600 sayılı Makam Oluru ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri çerçevesinde Genel Müdürlüğün envanterine kaydedilmesini teminen düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin bir suretinin 19.03.2019 tarih ve 21906 sayılı yazıyla Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne gönderildiği,

Deniz Ticareti Genel Müdürlüğünün 08.02.2019 tarih ve 10616 sayılı yazısında öncelikli olarak 2014 yılı ilk dört ayına ait Arvento sunucularındaki verilerin, servis/arıza, son montaj ve depoda bulunan cihazlara ait kayıtların tesliminin hazırlanan iş listesi kapsamında eksikliklerin giderilerek çalışmalara devam edilmesi hususunun Arvento Mobil Sistemleri A.Ş.'ye, Avea İletişim Hizmetleri A.Ş.'ye ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığına bildirildiği, çalışmaların koordineli olarak devam ettiği,

Diğer taraftan, Deniz Ticareti Genel Müdürlüğünün 15.02.2019 tarih ve 9664 sayılı yazısı ile Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ve Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğüne resmi uzantılı uygulama sayfalarında yer alan açık kaynaklı dijital haritaların altlık olarak kullanımının ulusal çıkarlar ile örtüşmeyen hususları barındırdığı için yürürlükteki mevzuatla uyumlu Dijital İdari Deniz Haritalarının en kısa sürede hazırlanarak kullanıma sunulması yönünde talepte bulunulduğu, altlık harita çalışmalarının ilgili birimlerle koordineli olarak sürdürüldüğü,

Son olarak, Deniz Ticareti Genel Müdürlüğünün 25.03.2019 tarih ve 22847 sayılı yazısı doğrultusunda ÖTV'siz yakıt uygulamasının kontrol ve takibinin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesini teminen 2018 sonu itibarıyla sona eren sistemin lisans güncelleme ve haberleşme işlemleri için Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca Türk Telekom yetkilileri ile protokol çalışmalarının sürdürülmekte olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin cevabından, Tekne Takip Modülü'nün envanter kaydının Saymanlıkça henüz gerçekleştirilmediği, çalışmaların hem mevzuatsal hem de teknik yönden devam ettiği anlaşılmaktadır. Tekne takip sisteminin temin ve kullanım usulünün kurum için yüksek risk oluşturmaması hususunda ortaya konulan irade olumlu değerlendirilmekle beraber, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 40'ıncı maddesi ile Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesi hükümleri uyarınca, hibe işlemlerinin tamamlanması, devir sonrasında bir takım sorunlarla karşılaşılması için gerekli idari, teknik ve yasal önlemlerin ivedilikle alınması ve sürecin sürekli izlenmesi gerekir.

BULGU 9: Yetkilendirme Çerçevesinde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin Sorumluluğunda Üretilen Sayısal Takograf Cihazlarının Hatalı Olmasına Rağmen İdare Tarafından Konu Hakkında Gereğinin Yapılmaması

Bakanlık ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) arasında imzalanan 16.04.2010 tarihli Protokol çerçevesinde TOBB, Bakanlık tarafından "Kart Verme Otoritesi" olarak yetkilendirilmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda; İdare tarafından verilen yetki çerçevesinde TOBB'un 06.03.2017 tarihli ve 3975 sayılı yazıyla Bakanlığa ilettiği sayısal takograf kök sertifika CD'sinin, sayısal takograf cihazları yerine sehven takograf kartlarına yönelik oluşturulması sonucunda, Avrupa Kök Sertifikalandırma Otoritesinden (ERCA) yanlış ülke anahtarları temin edildiği ve bu anahtarların kontrol edilmeksizin TOBB tarafından üretici firmalarla paylaşıldığı, yapılan bu yanlış paylaşım sonucunda şu ana kadar üretici firmalarca 3.500 adet sorunlu sayısal takograf cihazının üretildiği ve bu cihazların uluslararası taşımacılıkta tanınırlığının olmadığı görülmüştür.

Protokol'ün 3.1.8. maddesinde, TOBB'un "Sertifikalandırma Otoritesi" ve "Kart Verme Otoritesi"nin teknik işlevlerini yerine getiren olarak sayısal takograf sisteminin gerektirdiği iş ve işlemleri yerine getirmek üzere, sayısal takograf kart imalatı, sayısal

takograf kart kişiselleştirmesi, tüm ilgili sertifikaların oluşturulması ve/veya temini, sayısal takograf anahtar şifreleri ve kullanıcılarla/yararlanıcılarla ilgili konularda Ulusal Otorite olan Bakanlığa karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca, Protokolün 3.1.11 maddesinde de; *“Bakanlık, bu protokol kapsamında TOBB tarafından yapılacak işlemlerle ilgili olarak her türlü denetimi yapar. Yapılan denetimler sırasında Bakanlıkça yayımlanan genelge ve talimatlar dahil, ilgili ulusal ve uluslararası mevzuat ve usule uyulmadığının tespiti halinde; TOBB tarafından işlemi yapan kişi/kişiler ile ilgili idari ve cezai işlemler derhal uygulanır. Böyle bir durumda, gerektiğinde TOBB veya altyüklenicilere verilen yetkiler geri alınır”* şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda belirtilen Protokol hükümleri uyarınca; İdarenin, TOBB’un sayısal takograf üreticileri ile yanlış sertifikalandırma paylaşması nedeniyle hatalı üretilen cihazların yenilenmesini teminen idari ve yasal süreci başlatmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“Sayısal takograf; yolcu ve yük taşıyan taşıtların hızını, taşıt kullanma sürelerini ölçen ve kaydeden bir cihazdır. Ülkemizde karayolu taşımacılığında ticari araçlarda çeşitli takograflar (analog, mekanik, elektromekanik, elektronik, sayısal) kullanılmakta olup, bununla birlikte gerek taraf olduğumuz “Uluslararası Karayolu Taşımacılığı Yapan Taşıtlarda Çalışan Personelin Çalışmalarına İlişkin Avrupa Anlaşması” (AETR) ve gerekse AB’ye aday ülke hükümlülüklerimiz çerçevesinde AB ve AETR ülkelerine yapılan uluslararası karayolu yük ve yolcu taşımacılık faaliyetlerinde sayısal takograf kullanımı zorunlu hale gelmiştir.*

AETR Anlaşması uyarınca, 16 Haziran 2010 tarihinden sonra yeni tescil edilen ve AETR’ye taraf ülkelere yönelik taşımalarda kullanılacak yük taşımada kullanılan ve azami ağırlığı, römork veya yarı römork dahil 3,5 tonu geçen araçlar ile yolcu taşımada kullanılan ve sürücü dahil 9 kişiden fazla taşımaya elverişli araçlarında Sayısal Takograf (ST) kullanımı zorunlu hale gelmiştir.

Ülkemizde sayısal takograf sistemi uygulamasından sorumlu “Ulusal Otorite” olarak Bakanlığımız tayin edilmiş ve Bakanlığımızca bazı teknik iş ve işlemleri yerine getirmek üzere Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) yetkilendirilmiştir.

ST Sisteminin ülkemizde uygulanabilmesini teminen ilk olarak 21 Temmuz 2010 tarihinde ST Ulusal Güvenlik Politikası, AB Komisyonu bünyesindeki ST Sisteminden sorumlu kuruluş olan Joint Research Center (Ortak Araştırma Merkezi) tarafından onaylanmıştır.

26 Ağustos 2010 tarihinde yapılan ilk anahtar töreni ile ST kartlarının ülkemizde verilebilmesi için gerekli sertifika ve anahtarlar JRC'de yapılan "ilk anahtar teslim töreni" ile alınmıştır.

Alınan bu anahtarlar ile Kart verme otoritesi TOBB bünyesinde kurulan "Sayısal Takograf Araştırma ve Uygulama Merkezi"nde (STAUM) ST kartları üretilmeye başlanmıştır.

Söz konusu politika, ST sistemindeki gelişmeler ve JRC'nin talepleri doğrultusunda güncellenmektedir.

Ülkemizde ST üretimi yapmak üzere Aselsan ve Pars-Arge firmalarının JRC tarafından gerekli belgeleri aldıktan sonra politikaya ST Cihazı üretimi ile ilgili hususlar eklenmiştir.

Politika onayından sonra ST cihazlarına anahtar ve sertifikaların yüklenmesi için ekteki yazışmalarda bulunulmuş ve işlemler gerçekleştirilmiştir.

İlişik yazışma özetlerinden ve işlemlerden görüleceği üzere, sorunun ortaya çıkmasıyla birlikte ilk andan itibaren Bakanlığımızca gerekli çalışmalar başlatılmış ve gerek Bakanlığımızın gerek üretici firmalar, gerekse bahsedilen takograf cihazlarını kullananlar aleyhine bir durum oluşmaması için tedbirler alınmıştır" denilmektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından takograf cihazlarını kullananların aleyhine bir durum oluşmaması için tedbirler alınması hususu olumlu değerlendirilmekle beraber, bulguda belirtilen hatalı üretim nedeniyle ortaya çıkan sorunun çözümüne ilişkin somut bir adım atılmadığı, kullanıcı mağduriyetleri gündeme gelinceye kadar çözümün ötelendiği anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, Protokol hükümleri uyarınca; sayısal takograf üreticileri ile yanlış sertifikalandırmanın paylaşması nedeniyle hatalı üretilen cihazların yenilenmesini teminen Kurumun TOBB hakkında, idari ve yasal süreci başlatmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Sayısal Takograf Uygulamasıyla İlgili Olarak İdare ile TOBB Arasında Yapılan Yetki Devrine İlişkin Protokol İle Veritabanı Kurulmasına İlişkin Yapılan Ek Protokolün Alınacak Teminata İlişkin Açıklayıcı Hükümler Bulundurmaması

Bakanlık, Sayısal Takograf sisteminin uygulanması için ulusal otorite olarak görevlendirildikten sonra, “Kart Verme Otoritesi”, “Sertifikalandırma Otoritesi” ve “Kart Kişiselleştirme” sistemlerinde yer alan bazı teknik iş, işlemleri yerine getirmek üzere 16 Nisan 2010 tarihli “Sayısal Takograf Uygulamasıyla İlgili Bir Kısım İşlerin TOBB Tarafından Yürütülmesi İçin Yetki Devrine İlişkin Protokol”le TOBB’u yetkilendirmiştir.

TOBB ile yapılan protokol gereğince, kartların dağıtımına 1 Ekim 2010 tarihinde başlanmış ve 31 Aralık 2018 tarihine kadar yaklaşık 512.997 adet kart basılarak dağıtılmıştır. Daha sonra, 9 Şubat 2017 tarihinde sayısal takograf cihazları ve kartlarındaki bilgilerin yükleneceği, analiz edileceği bir veri tabanının kurulması ile üretilecek yerli sayısal takografların sertifikalandırılması için Bakanlık ile TOBB arasında ek Protokol imzalanmıştır.

Sözü edilen Protokollerin incelenmesi sonucunda şu hususlar tespit edilmiştir:

A) Protokollerin Konuları Farklı Olmasına Rağmen, Ek Protokolde Teminat Alınmasına İlişkin Hükme Yer Verilmemesi

16.04.2010 tarihli Protokol hükümleri çerçevesinde TOBB’dan 1 milyon TL tutarında Kesin Teminat Mektubu alınmışken, 9.02.2017 tarihli Ek Protokol hükümleri kapsamında herhangi bir ek teminatın alınmadığı görülmüştür.

Esas Protokolün konusu; takograf sistemi için verilecek akıllı takograf kartlarına ilişkin başvuruların alınması, değerlendirilmesi, kartların sertifikalandırılması, kartların kişiselleştirilmesi ve sahiplerine dağıtılması sürecindeki iş ve işlemler iken, Ek Protokolün konusu ise; sayısal takograf sürücü kartlarındaki ve sayısal takograf cihazlarındaki verilerin saklanması, söz konusu verilerin gerektiğinde analiz edilmesine imkân sağlayan bir veritabanı kurulması, Bakanlığa aktarılan verileri ilgili kamu kurumların kullanmalarına imkân tanıyacak gerekli analiz yazılımlarının geliştirilmesi ile üretilecek yerli sayısal takografların sertifikalandırılmasına yönelik iş ve işlemleri kapsamaktadır.

Protokollerin konularına bakıldığında yapılacak işler bakımından birbirinden farklı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, alınan her bir teminat, ilgili olduğu sözleşmenin taraflara

yüklemiş olduğu taahhütlerin sözleşme hükümlerine uygun olarak ifa edilmesini garanti altına aldığından, bu amaçla Ek Protokolde de teminat alınmasına ilişkin düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Esas Protokolde Belirlenen Teminat Tutarının Güncellenmemesi

Protokolün 3.1.9'uncu maddesinde; TOBB'un yapacağı çalışmalar sonucunda belirleyeceği kart kullanımına ilişkin potansiyel talebi ve her bir kartın yenileme süresini de dikkate alarak, bu Protokolün 3'üncü maddesinde belirlenen hizmetler karşılığında kart başına alacağı ücreti Protokolün yürürlüğe girmesini müteakip 15 gün içerisinde Bakanlığa bildireceği, 3.1.13'üncü maddesinde; TOBB'un işbu Protokol kapsamında yapacağı işler için Bir Milyon TL nakit teminat veya aynı miktarda banka teminat mektubu vereceği, 5.1'inci maddesinde; İşbu Protokolün 5 (beş) yıl süreyle geçerli olduğu, bu sürenin bitiminden en az 30 gün önceden taraflardan biri yazılı fesih bildiriminde bulunmadıkça bu süre kendiliğinden birer yıl süreyle uzayacağı belirtilmiştir.

Bu hükümler çerçevesinde, TOBB tarafından 2010-2015 yılları arasında verilen kart sayısı toplamı 222.554 adet iken, son üç yıldaki toplam ise 307.172 adet olmuştur.

Protokolde belirlenmiş olan 1 milyon TL teminat, 5 yıl boyunca üretilen 222.554 adet kartın üretimine ilişkin süreci garanti altına almıştır. Oysa, üretimin büyük çoğunluğu son üç yıllık döneme aittir. Dolayısıyla, artan iş hacmi nedeniyle kurumun karşı karşıya kaldığı risk de artmaktadır. Bu nedenle, uzatılan her Protokol döneminde teminat tutarının güncellenmesi İdare lehine olacaktır.

Düzenlenen protokollerde, TOBB'un sorumluluğunda yürütülen işlere yönelik olarak, protokollerin uygulanması sırasında kurum ile TOBB arasında doğan uzlaşmazlıklara bakacak görevli ve yetkili mahkemelerin belirlenmesi, gizlilik ve mücbir sebeplerle ilgili hükümlere yer verilmesinin yanında işin tam ve zamanında yerine getirilmemesi halinde uygulanacak cezalara ilişkin hükümlere yer verilmesinin Kurum lehine olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Ek Protokolde teminat alınmasına ilişkin hükme yer verilmemesi başlıklı bulguyla ilgili olarak; Esas Protokolde ekonomik karşılığı olan Sayısal Takograf Kartlarının teminine ilişkin esasların düzenlendiği, TOBB'un yükümlülüklerini yerine getirememesi durumunda irad kaydedilmek üzere belirli bir teminat tutarının belirlendiği, Ek Protokolde geçen, sosyal sorumluluk ve ön denetim amaçlı, dünyada ilk kez

kurulan sayısal takograf veri analizi projesinin ise ekonomik bir hedefinin olmadığı ve Bakanlığa maddi bir külfet getirmediği, ayrıca bir teminat belirlenmesine gerek olmadığı,

Diğer yandan, TOBB'dan alınan yazıda ise, 16 Nisan 2010 tarihinde imzalanmış bulunan Protokol'ün 3.1.13. maddesi gereğince Bakanlığa verilen 1 milyon TL tutarındaki Kesin Teminat Mektubunun, Ek Protokol hükümlerini de kapsadığının değerlendirildiği, gelecekte gerçekleşmesi muhtemel olumsuzluklarla ilgili olarak TOBB'un hukuki sorumluluğunun oluşması halinde sözkonusu teminat mektubunun taahhüt niteliği taşıdığı ve üçüncü şahıslar tarafından Bakanlıktan talep edilebilecek olası maddi/manevi zararı tazmin etmek bakımından gerekli güvenceyi sağlayabileceği,

Konuyla ilgili olarak Hukuk Müşavirliği'nden alınan görüşte de; banka teminat mektuplarının hukuki mahiyetinin genel olarak garanti sözleşmesi şeklinde kabul edildiği, zarara uğrayacak olanların Bakanlıktan bir talep hakkı doğması durumunda teminat mektubunun paraya çevrilerek kullanılabilmesi, teminat mektubunun Bakanlık tarafından paraya çevrilmesi durumu oluştuğunda TOBB'un dava yoluna gidip gitmeyeceği hususunun kendi tasarruflarında olduğu,

Bu nedenlerle, Ek Protokol ile yapılacak iş ve işlemler için yeni bir teminat istenilmesine gerek duyulmadığı ifade edilmiştir.

Esas Protokolde Belirlenen Teminat Tutarının Güncellenmemesi başlıklı buguyla ilgili olarak; nakit teminatın, söz konusu kartları bir başka AETR ülkesinden temin etme zorunluluğunun ortaya çıkması ihtimaline yönelik, üretilecek kart sayısından bağımsız olarak, sistemin zamanında ve eksiksiz kurulup kurulamayacağına ilişkin bir defaya mahsus olarak düzenlendiği ve bu nedenle tekrar güncelleme yapılmadığı,

Sayısal takograf kart ve sertifika ücretlerinin, takip eden ayın ilk 10 (On) iş günü içinde Bakanlık Döner Sermaye Saymanlığı hesabından ilgili Banka tarafından TOBB hesabına aktarıldığı, bu çerçevede Bakanlığın zararına yol açacak herhangi bir durumda, ödeme yapılmaması imkanı bulunduğundan kart sayısı bazlı ayrıca bir teminat belirleme ihtiyacının doğmadığı,

Bununla birlikte, Sayıştay bulgu ve tespitleri üzerine konuya ilişkin olarak teminat ve protokolün güncellenmesi amacıyla TOBB ile gerekli görüşmelerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare, teminat tutarının güncellenmesine ve ek teminatın belirlenmesine gerek olmadığını belirtmiş olmasına rağmen, Sayıştay bulgu ve tespitleri üzerine konuya ilişkin olarak teminat ve Protokolün güncellenmesi amacıyla TOBB ile gerekli görüşmelerin gerçekleştirileceğini ifade etmiştir. Bu bağlamda; alınan her bir teminat, ilgili olduğu sözleşmenin taraflara yüklemiş olduğu taahhütlerin sözleşme hükümlerine uygun olarak ifa edilmesini garanti altına aldığından, bu amaçla Ek Protokol’de teminat alınmasına ilişkin düzenlemenin yapılmasının,

Diğer yandan, artan iş hacmi nedeniyle Kurumun karşı karşıya kaldığı riskler de artacağından, uzatılan her Protokol’de teminat tutarlarının güncellenmesinin,

Son olarak; Protokollerde İdare ile TOBB arasında doğan uzlaşmazlıklara bakacak görevli ve yetkili mahkemelerin belirlenmesinin, gizlilik ve mücbir sebeplerle ilgili hükümler ile işin tam ve zamanında yerine getirilmemesi halinde uygulanacak cezalara ilişkin hükümlere yer verilmesinin İdare lehine olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Evrensel Hizmet Alımlarında Bakanlık Tarafından Net Maliyetlerin Belirlenmemesi ve Ödemeye Esas Tutarlar Tespit Edilirken Etkin Bir Denetim Yapılmaması

Verilecek evrensel hizmetlerin net maliyetlerinin, hizmet alım ihalelerine çıkılmadan önce belirlenmediği ve görevlendirilen evrensel hizmet yükümlüleri tarafından hizmetin sunulduğu yılı takip eden yıl içerisinde talep edilen net maliyet tutarlarının sunulan belgeler üzerinden yapılan sınırlı bir maddi uygunluk ve kapsam denetimi sonucu ödendiği tespit edilmiştir.

(1) Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan Haberleşme Genel Müdürlüğü’nün görevlerinin düzenlendiği 483 üncü maddesinin (d) ve (e) bentlerinde;

“d) Haberleşme ve posta hizmetleriyle ilgili evrensel hizmetleri karşılayacak evrensel hizmet yükümlüleri ile verilecek evrensel hizmetlerin net maliyetini belirlemek ve gerektiğinde bu amaçla hizmet satın almak,

e) Verilen evrensel hizmetlerle ilgili net maliyetin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair evrensel hizmet yükümlülerini denetlemek ve evrensel hizmet yükümlülerine gerçekleşen net maliyeti ödemek,”

Genel Müdürlüğün görevleri arasında sayılmıştır.

Daha önceki yıllarda Bakanlık teşkilat ve görevlerini düzenleyen 655 sayılı KHK'nın 13 üncü maddesinde de bu düzenlemeler aynen yer almaktadır.

Evrensel Hizmet Gelirlerinin Tahsili ve Giderlerin Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin, "Evrensel hizmet yükümlüsünün belirlenmesi" başlıklı 8 inci maddesinin 1 inci fıkrasının a, b ve c bentlerinde yer alan düzenlemelerin, net maliyet tutarının tespitinde kullanılmak amacıyla konulmuş olduğu değerlendirilmektedir.

Bakanlığın teknik kapasitesinin evrensel hizmet yükümlüsüne gördürülecek hizmetin net maliyetini var olan piyasa şartları içerisinde araştırıp tespit etmeye el vermemesi halinde, bu iş için hizmet alabileceği de Kararname'de belirtilmiştir. Ancak, Bakanlık tarafından gerçekleştirilen evrensel hizmet alımlarının hiçbirinde, yükümlü işletmecinin seçimine esas olmak üzere, henüz daha hizmet ifasına başlanılmadan önce, gördürülmesi düşünülen hizmetin net maliyet tespitinin yapılmadığı görülmüştür.

Bunun dışında, gerçekleşen harcamaların denetiminin ise, Bakanlık tarafından bağımsız denetim hizmeti alınması suretiyle yerine getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Hizmetlerin ifa edildiği yılı takip eden yıl içerisinde Bakanlıktan ödenmesi talep edilen net maliyet tutarları; bağımsız denetim firmalarınca, net maliyet hesabına dâhil edilmiş bulunan harcamalara ilişkin gerekli tevsik edici belgelerinin varlığı ve bunların doğru bir biçimde hesaplara ithal olunup olunmadığı noktasında yürütülmektedir. Bununla birlikte, harcamaların dönemsellik ilkesi gereği ilgili yıl hesabı kapsamında olup olmadığının da bağımsız denetçiler tarafından ilgili yıl hesap denetimi kapsamında kontrol edildiği görülmüştür.

Ancak, gerçekleştirilen bu denetimlerin Kararname hükmünde belirtilen manada bir net maliyet hesabı denetimi olmaktan çok uzak olduğu anlaşılmaktadır. Bu inceleme sırasında denetçiler, bildirilen hizmet unsurlarının gerçekleşip gerçekleşmediğine veyahut ifa edilmiş bulunan hizmetlerin istenilen standartlar ve teknik özellikler dâhilinde sunulmuş olup olmadığı hakkında esastan bir denetim gerçekleştirmemektedirler. Bahse konu denetimlerin bu yönünün, ilgili tüm denetim raporlarının giriş kısımlarında yer verilen denetimin konusu ve amacı başlıkları altında özellikle vurgulanmış olduğu görülmektedir.

Bunun dışında, Bakanlık tarafından bahse konu hizmet sunumlarının ve şirketler tarafından sunulan net maliyet bildirimlerinin başka bir biçimde denetime tabi tutulmadığı da anlaşılmaktadır.

Bahse konu tespit ve denetim görevlerinin tam olarak yerine getirilmemesi ve belli bir işletmeci tarafından kurulan sahaların sözleşme dönemi sonrasında işlettirilmesine yönelik hizmet alımının aynı işletmeciye ihalesiz bir biçimde verilmesi sonucu, aynı dönem içerisinde gerçekleştirilen, aynı nitelikteki (aynı erişim teknolojisinin sunulmasını kapsayan) alt yapı kurulum ve işletim hizmetlerinin iki farklı projede (Faz 1.1 ve Faz 2) birbirinde çok farklı maliyetlerle gerçekleştirilmiş olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu proje maliyetlerine bakıldığında; haberleşme ekipmanları, alt yapı ekipmanları (sahaların kurulum masrafları – kule maliyetleri), kurulumu tamamlanan sahaların hizmet standartları kapsamında kesintisiz bir biçimde hizmetin devamlılığını sağlayacak bakım onarım hizmeti maliyetlerinin, karşılaştırılabilir nitelikteki maliyet kalemlerini oluşturduğu anlaşılmaktadır. Belirtilen iş kalemlerine ilişkin maliyetler, iki proje nezdinde aşağıda karşılaştırılacaktır.

Bunların yanında, bahse konu hizmetlerin idamesiyle ilgili transmisyon maliyetleri, sahaların kira ve enerji masrafları vb. işletim masrafları da önemli yer tutmaktadır. Ancak, bu maliyet kalemlerinden transmisyon hizmetlerinin, BTK'nın onayına tabi hizmet ücret tarifesi üzerinden yürütülmesi sonucu bu kalemden birbirine yakın maliyetler oluştuğu ve aradaki farkın ihmal edilebilir düzeyde olduğu görüldüğünden, projelerin içerdiği transmisyon maliyetleri karşılaştırmaya dâhil edilmemiştir.

Bunun dışında, sahaların kurulduğu arazinin sahiplik durumuna göre kira maliyetlerinin ciddi farklılık arz etmesi ve bu değişken üzerinde işletmecinin bir kontrolünün olmaması nedeniyle kira maliyetleri karşılaştırmaya dâhil edilmemiştir. Aynı şekilde, sahaların enerji maliyetleri üzerinde de işletmecinin bir etkisi bulunmaması nedeniyle bu giderlere de aşağıda yapılacak maliyet karşılaştırmasında yer verilmemiştir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, karşılaştırılabilir bulunan maliyet kalemlerinin, toplam proje maliyetleri içerisindeki ağırlıklarına bakıldığında, ilk projede 105.752.128,78 \$ tutarındaki toplam proje maliyetinin %40'ını, ikinci projede ise 877.127.794,31 TL tutarındaki toplam yatırım harcamasının %16'ya yakını oluşturduğu görülmektedir.

Bahse konu projelere ilişkin maliyetler içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülen ekipman maliyetlerine ilişkin karşılaştırma, her iki projede de yoğun bir biçimde kullanılan ve bu gruba ilişkin maliyetlerin önemli bir yükünü teşkil eden toplam 57 adet farklı malzemenin fiyatlarının karşılaştırılması suretiyle gerçekleştirilmiştir. Söz konusu fiyat

karşılaştırmasında, malzemelerin tamamen birbirinin aynı olmasına (ürünler kodları kullanılarak karşılaştırmaya dâhil edilmişlerdir) ve her iki projede de fiilen kullanılmış olmasına özellikle dikkat edilmiştir.

Faz 1.1 projesinde ekipman maliyetleri toplam 43.271.460,29 \$ olarak hesap edilmişken, Faz 2 projesinde bu rakam 139.754.445,65 TL olarak belirlenmiştir. Bu denli yüksek bir maliyet ağırlığına sahip bahse konu iş kalemine dâhil fiyatların karşılaştırılması neticesinde, ilk projede ekipman fiyatlarının ikinci projeye kıyasla ortalama %117,63 nispetinde daha yüksek bir seviyede gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. Karşılaştırmaya tabi sadece iki malzeme, Faz 1.1 projesinin fiyatları %25 ve %15 oranlarında daha düşük olmuşken, geriye kalan 55 adet malzemenin fiyatı Faz 1.1 projesinde %80 ila %280 arasındaki oranlarda yüksek seyretmiştir.

Proje kapsamında katlanılan ikinci önemli yatırım harcaması kalemini kule kurulum maliyetleri oluşturmaktadır. Bu kapsamda Faz 2 projesinde, 2018 yılı sonu itibarıyla toplam 226.961.757,00 TL gider gerçekleştirildiği görülmektedir. Faz 1.1 projesi, Faz 1 projesinde 2G erişim teknolojisi sunacak şekilde kurulan sahalara 4,5G teknolojisi ilave edilmesine yönelik olduğundan; bu proje, yeni atlama noktaları dışında çok fazla yeni saha kurulumu içermemektedir. Açıklanan nedenle, Faz 1.1 projesi kapsamında gerçekleştirilen kule kurulum harcaması 7.157.217,22 TL düzeyinde gerçekleşmiştir.

Bahse konu saha kurulum maliyetleri, her iki proje kapsamında 2018 yılı içerisinde fiili olarak kurulumları gerçekleştirilen sahalara için kule tipleri itibarıyla aşağıdaki tabloda karşılaştırılmaktadır.

Tablo 5: Evrensel Hizmet Kanunu Kapsamında Yürütülen Faz 1.1 ve Faz 2 Projelerinde, 2018 Yılı İçerisinde Kurulumu Gerçekleştirilen Sahalara İlişkin Kurulum Maliyetlerinin Karşılaştırması

Kule Tipi	Kurulumu Gerçekleştirilen Saha Sayısı Faz 1.1 (Adet)	Ortalama Birim Bedel Faz 1.1 (TL)	Kurulumu Gerçekleştirilen Saha Sayısı Faz 2 (Adet)	Ortalama Birim Bedel Faz 2 (TL)	Fark (TL)	Oransal Fark
9 metre yüksekliğinde Pole Kule	4	317.546,55	49	175.858,00	141.688,55	81%
20 metre yüksekliğinde Kafes Kule (130 k/h - 5)	6	397.690,02	206	279.138,00	118.552,02	42%

30 metre yüksekliğinde Kafes Kule (130 k/h - 5)	5	497.265,90	124	315.384,00	181.881,90	58%
40 metre yüksekliğinde Kafes Kule (130 k/h - 5)	1	594.696,89	92	353.084,00	241.612,89	68%
30 metre yüksekliğinde Kafes Kule (160 k/h - 5)	1	419.864,52	28	432.673,00	-12.808,48	-3%

Yoğun biçimde kurulumu gerçekleştirilen 20 ve 30 metre yüksekliğinde, 130 km/h rüzgar dayanım gücünde ve 5 m² rüzgar alanına sahip kule tipleri için sırasıyla %42 ve %58 düzeyinde maliyet farklılıklarının olduğu görülmektedir. Ancak, söz konusu oranın 9 metre yüksekliğinde kulelerle kurulan pole sahalar için %81 seviyelerine kadar çıktığı görülmektedir. Netice itibariyle, saha kurulum maliyetleri her iki proje arasında ortalama %50 oranında farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla, her iki projede de benzer nitelikteki kırsal sahalarda gerçekleştirilen saha kurulum maliyetlerinin bu denli farklılık arz etmesinin kabul edilebilir bir durum olmadığı düşünülmektedir.

Son olarak, kurulumu tamamlanarak hizmete alınmış bulunan bahse konu sahalarda, önceden belirlenmiş olan standartlar çerçevesinde hizmetin devamlılığının sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen saha bakım ve işletme masrafları karşılanacaktır. Bu maliyet kaleminin ayrıntısına bakıldığında, bahse konu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik olarak yüklenicilerin alt yüklenici çalıştırdıkları ve alt yüklenicilerle yapmış oldukları anlaşmalar çerçevesinde aylık olarak saha başına sabit bir hizmet bedeli ödendiği görülmektedir.

Söz konusu bedele her iki proje için bakıldığında, Faz 1.1 projesinde 2018 yılı içerisinde radyo ve transmisyon sahalarının aylık ortalama 3.198,45 TL ödeme yapılmıştır. Faz 2 projesinde ise, aynı koşullarda yerine getirilen bahse konu hizmet için saha başına aylık ortalama 3.623,38 TL ödendiği görülmektedir. Hatta, İdare tarafından Wi Max teknolojisi kullanılarak işletilen sahalar için bu rakamın 2018 yılı için aylık 998,20 TL ile çok daha düşük düzeylerde gerçekleştiği görülmüştür. Her üç proje için, 2018 yılı içerisinde gerçekleşen saha bakım-işletme maliyetleri, saha başı/aylık olarak aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 6: Faz 1.1, Faz 2 ve Wi-Max Projeleri Kapsamında 2018 Yılı İçerisinde İşletilen Sahaların Aylık İşletme (Bakım-Onarım) Maliyetleri

Projenin Adı	Faz 1.1	Faz 2	Wi-Max
Saha Başı Aylık İşletme Maliyeti	3.198,45 TL	3.623,38 TL	998,20 TL

Sonuç olarak, fatura karşılığı ödeme yapılan bir hizmet alım sürecinde; aynı dönem içerisinde, aynı iş kalemlerine, hizmetlere ve malzemelere ilişkin bu denli farklı maliyetler üzerinden iş gördürülüyor olması; Bakanlığın, projelere ait maliyet detayları hakkında yeterli bilgi sahibi olmadığı sonucunu ortaya koymaktadır.

Söz konusu eksikliğin giderilmesine yönelik olmak üzere; bahse konusu hizmet alımları ihalelerine çıkılmadan önce, gerekirse bu konuda uzmanlaşmış firmalardan hizmet alımı yapılması da dâhil her türlü tespit, ön inceleme, piyasa araştırması vb. faaliyetlerin yerine getirilmesinin önemli olduğu ve bu şekilde proje maliyetleri üzerinde Bakanlığın daha detaylı bilgi sahibi olunması sağlanarak, mevzuatın öngördüğü biçimde daha etkin bir net maliyet denetimi yapılması suretiyle gerçekleşen proje maliyetlerinde düşüşe imkân tanınacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bilindiği gibi, (1) sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Bakanlığımız Haberleşme Genel Müdürlüğünün görevlerinin düzenlendiği 483 üncü maddesinde;

d) Haberleşme ve posta hizmetleriyle ilgili evrensel hizmetleri karşılayacak evrensel hizmet yükümlüleri ile verilecek evrensel hizmetlerin net maliyetini belirlemek ve gerektiğinde bu amaçla hizmet satın almak,

e) Verilen evrensel hizmetlerle ilgili net maliyetin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair evrensel hizmet yükümlülerini denetlemek ve evrensel hizmet yükümlülerine gerçekleşen net maliyeti ödemek,” hükümleri bulunmakta, ancak bu denetimin nasıl, hangi aşamada ve ne kapsamda yapılacağına dair bir açıklık bulunmamaktadır.

Düzenlemenin gereği olarak, söz konusu denetimler Bakanlığımızca yapılmakta, evrensel hizmet net maliyet hesabına dâhil edilmiş bulunan harcamalara ilişkin gerekli tevsik edici belgelerinin varlığı ve bunların doğru bir biçimde hesaplara ithal olunup olunmadığı bağımsız denetim firmalarına denettirilmektedir.

Ayrıca, bu denetimlere ilave olarak, İdaremiz görevlileri tarafından inceleme yapılmakta, net maliyet kapsamında olmadığı değerlendirilen harcamalar bu kapsamdan çıkartılmaktadır.

Nitekim, kullanılmayan transmisyon devre maliyetinin ödenmemesi ve talep edilen finansman maliyeti miktarlarının ödenmemesi gibi esasa ilişkin denetimlerin yapıldığı örnekler bulunmaktadır. Yürütülen projelerde işletmeciler tarafından net maliyet olarak bildirilen; aboneli olmayan sahalara ait devre kiralari Bakanlık tarafından uygun bulunmamış ve net maliyet toplamından buna karşılık gelen (KDV hariç) 11.566.480 TL miktarda eksiltme uygulanmıştır. Benzer biçimde bir diğer projede net maliyet bildirimini ile “2016 yılı net evrensel hizmet maliyetinin geç ödenmesi nedeniyle hesaplanan faiz gideri” olarak talep edilen (tüm vergiler ve yasal yükümlülükler hariç) 10.026.770 TL miktar uygun bulunmamış ve net maliyet toplamından düşürülmüştür. Bunun gibi örnekler de sadece net maliyet toplamı doğrulaması yapılmadığını, yürütülen faaliyetlere uygun maliyetlerin yansıtılıp yansıtılmadığının idarece kontrol edildiğini göstermektedir.

Bulguda net maliyet hesabının başlangıçta henüz hizmet ifasına başlanılmadan tespit edilmesi gerektiği yönünde bir öneri bulunmakta ise de, bunun 5369 sayılı Kanunda düzenlenen “net maliyet” tanım ve kapsamıyla uyuşmayacağı, zira Kanunda yer alan düzenlemenin net maliyetin fiilen gerçekleşen harcamaları amaçladığı anlaşılmaktadır. Başlangıçta idarece tespit edilecek maliyetin ise, tek taraflı, tahmine ve fiyat araştırmasına dayalı bir durum arz edeceği, uygulamadaki yaklaşık maliyet tespitinden öte bir değer ve bağlayıcılık taşımayacağı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan Faz 1 ve Faz 2 sözleşmelerinde uygulanan, yüklenicinin teklif tutarı ile net maliyet tutarı karşılaştırılarak düşük olanı üzerinden ödeme yapılma yönündeki uygulama sistemin işleyişi açısından bir denge ve kontrol mekanizması işlevi görmektedir.

Ayrıca, bulgudaki öneriler de dikkate alınarak, İdaremizce, evrensel hizmet sunumlarında kullanılan belli başlı unsurlar için azami standart fiyatlar belirlenmesi de dahil olmak üzere yeni yöntemler üzerinde değerlendirmeler yapılabilecektir.

Bulguda farklı sözleşmeler ve bu sözleşmelerde ortaya çıkan net maliyet unsurları karşılaştırılarak, belirlenen net maliyetlerin birbirleriyle uyumlu olmadıkları sonucuna varılmaktadır.

Esas olarak farklı zamanlarda yapılan ve birebir benzer nitelik taşımayan işlerin maliyetler açısından kıyaslanmasının doğru olmayacağı değerlendirilmektedir. Zira; ekonomik konjonktür, ölçek ekonomisi, firmaların kendi aralarında yaptıkları sözleşmelerde fiyatı etkileyen cezai şart hükümleri, ödeme şartları, stok durumu, avans uygulamaları, işin yapımını etkileyen fiziki ve coğrafik şartlar, garanti hükümleri gibi etkenler maliyeti etkileyebilmektedir.

Üç farklı projeye ilişkin iş kalemlerine, hizmetlere ve malzemelere ilişkin olarak kısıtlı bir ürün kümesi üzerinden yapılan karşılaştırmalar sonucunda bazı kalemlerde görülen maliyet farklılıklarının idarenin maliyetler hakkında bilgi sahibi olmadığı biçiminde yorumlanmasına iştirak edilmemektedir.

Öncelikle karşılaştırılan proje kapsamaları arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Faz 1.1 projesi daha önce kurulan sahaların geliştirilmesi ve işletilmesi ile ilgili bir proje olduğu için daha çok işletme faaliyetlerinin yoğun olduğu bir projedir. Faz 2 projesi ise sıfırdan saha kurulumu gerektiren daha çok cihaz ve malzeme kullanımına dayalı bir projedir. Wimax projesi ise mobil hizmetler ağırlıklı diğer iki projeden farklı olarak sabit elektronik haberleşme hizmetlerini içeren gerek kurulum gerek hizmet sunumu açısından farklı özelliklere sahip bir projedir. Bu genel hatırlatmayı yaptıktan sonra, farklı projelerdeki maliyetlerin karşılaştırılmasının tutarlı sonuçlar çıkarmaya elverişli olmayabileceğine dair aşağıdaki açıklamaları yapmakta fayda görülmektedir.

Cihaz ve malzeme kullanımının dolayısıyla kurulumun ağırlıkta olduğu bir projede ekipman fiyatlarının daha düşük olması ölçek ekonomisinin bir sonucudur. Daha az ekipmanın kullanıldığı projede ekipman maliyetlerinin yüksek olması bunun doğal bir sonucu olacaktır. Yapılan karşılaştırmalarda da işletme ağırlıklı projede işletme maliyetinin kurulum ağırlıklı projede ise ekipman maliyetlerinin daha düşük gözlemlenmesi bu hususu desteklemektedir.

Kule kurulumuna ilişkin yapılan karşılaştırmada da benzer hususlar göze çarpmaktadır. Bir tarafta kurulum ağırlıklı proje kapsamında 499 kule kurulumu söz konusu iken diğer tarafta işletme ağırlıklı proje kapsamında kurulan 17 kule bulunmaktadır. Bu iki hizmet alımında sadece sayıya bakılarak çok sayıda kurulum yapılması durumunda daha fazla maliyet avantajı elde edilebileceği söylenebilir. Kaldı ki az sayıda kule kurulumunda coğrafi konum ve kule civarının lojistik imkanları çok daha belirleyici olmaktadır.

Toplamda 300'ün üzerinde kalemden oluşan ekipman listesinin sadece 57 kalemini karşılaştırılması, karşılaştırılan kalemlerin kullanım miktarları ile birlikte toplam proje bedeli içerisindeki payının göz ardı edilmesine yol açabilecektir. Bu açıdan bakıldığında kısıtlı bir küme üzerinden yapılacak kıyaslama diğer kalemlerde işletme kısmından sağlanacak maliyet avantajını gözden kaçırmakla sonuçlanabilecektir. Bu nedenle ekipmanların kullanım miktarları ve işletme maliyetinden gelen avantajın ne kadar etkili olduğu detayına inmek gerekmektedir.

Diğer yandan farklı projeler arasında ürün bazlı fiyat karşılaştırması yerine bir sahanın toplam yatırım ve işletme maliyetinin karşılaştırılması daha farklı sonuçlar verebilecektir. Nitekim, bu tür bir karşılaştırmada bulgudakinin aksine Faz 2 (2G+4.5G) ortalama saha maliyeti Faz1 (2G) ve Faz1.1 (4.5G) toplamalarının ortalama saha maliyetinden daha yüksek çıkmaktadır. Ayrıca, Faz 2 ihalesine Faz 1.1 yüklenicisi daha yüksek fiyat teklif etmiştir. Bu tespitlerden de anlaşılmaktadır ki projenin mahiyeti ve sözleşme maddelerinin getirdiği yükümlülükler maliyeti doğrudan etkilemekte olup her bir sözleşmeyi kendi şartları içerisinde değerlendirmek gerekmektedir.

Ayrıca işi yapan firmalar, işin risklerini, genel ekonomik beklentileri de dikkate alarak bütüncül bir fiyat teklif etmektedir. Kurulum yapılan sahaların tamamı birbirinden farklı niteliğe haizdir, geneli ulaşılması çok zor, engebeli arazideki yerlerdir. Bir kısmı ise nispeten daha kolay ulaşılabilir kırsal bölgelerdedir. Bu gerekçe ile saha kurulum maliyetlerinde ciddi değişkenlikler bulunduğundan farklı projeler arasında maliyet kıyaslaması yapılması mümkün olamamaktadır.

Bulguda yapılan tespitlerin aksine işletilen saha sayılarının farklı olması ve Faz 1.1, Faz 2 ile Wimax projelerinde firmaların bakım, onarım modellerinin birbiri ile aynı olmaması nedeniyle Saha Başlı Aylık İşletme Maliyetinin kıyaslanabilir olmadığı düşünülmektedir.

Zira WiMAX projesi işletmecisinden temin edilen bilgilere göre, işletmeci ile alt yüklenicisi arasındaki BÇO sözleşmesi 2014 yılında TL olarak imzalanmış olup her yıl birim bedeller yıllık $(TÜFE+ÜFE)/2$ hesabı ile güncellenerek uygulanmaktadır. Bu şekilde belirlenen fiyatların son yıllarda finansal risklerin artmasından dolayı maliyetlerin artması nedeniyle gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayacağı, 2017 yılında yapılan mobil evrensel hizmet sözleşme bedelleri ile kıyaslanamayacağı hususu açıktır.

Ayrıca Wimax projesinde tek bir işletmecinin kullanımında olan bir şebekenin bakım onarımı söz konusu iken tamamen farklı bir teknoloji olan, daha fazla sayıda kullanıcı bulunan ve her üç mobil işletmecinin şebekesine bağlı olan altyapıların bakım onarımı söz konusudur. Dolayısı ile iki farklı iki teknoloji ve hizmete ilişkin altyapıda bakım onarım maliyetlerinin farklılık arz etmesi doğaldır” Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, yükleniciler tarafından bildirilerek Bakanlıktan ödenmesi talep edilen net maliyet bedeline ilişkin hesabın, bağımsız denetim firmalarının gerçekleştirmiş olduğu denetimler dışında ayrıca İdare tarafından da denetime tabi tutulduğu ve kullanılmayan devre kiralari ile net maliyet bedelinin geç ödenmesi nedeniyle talep edilen finansman maliyetleri gibi esasa ilişkin hususlarda kesintilere gidildiği belirtilmiştir.

Oysa, İdare tarafından gerçekleştirilen denetimlerde tespit edildiği ifade edilen yukarıdaki bulgulara ilgili yıl bağımsız denetim raporlarında yer verildiği görülmektedir. İlk tespit 2014 yılı WiMax projesi, ikinci tespit ise Faz 1.1 sözleşmesinin 2017 yılı net maliyet hesabına ilişkin gerçekleştirilen bağımsız denetim raporlarında yer almaktadır. Finansman maliyetine ilişkin örnek gösterilen husus, Faz 1.1 projesi 2016 yılı net maliyet hesabında da aynen yer almasına karşın o yılın bağımsız denetim raporunda bu şekilde bir eleştiriye yer verilmemiş olduğundan aynı nitelikteki finansman maliyeti talebi 2017 yılında ödenmiştir. Bu örnek de göstermektedir ki, cevapta belirtildiği şekilde bahse konu tespitler İdare tarafından değil bağımsız denetim firmalarınca yapılmıştır.

Bunun dışında, (1) sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 483 üncü maddesinin (d) bendi ile Bakanlığın görevleri arasında sayılan evrensel hizmetlere ilişkin oluşacak net maliyetin, hizmet gerçekleştirilmeden önce tespit edilmeye çalışılmasının gereksiz bir çaba olacağı ve işe ilişkin yaklaşık maliyet tespitinden öte anlam ifade etmeyeceği belirtilmiştir.

Halbuki, belirtilen Kararname hükmünde açıkça vurgulandığı üzere, bu amaçla Bakanlığın gerekirse hizmet satın alma yoluna dahi başvurabileceği belirtilmiştir. Bu ön çalışma, hiç de İdare cevabında belirtildiği gibi önemsiz ve değersiz bir uğraş olmayacaktır. Bundan önce de çoğu kez ifade edildiği üzere, bahse konu nitelikteki bir hizmetin alım sürecinin başarıyla ve rekabetçi fiyatlar üzerinden en uygun bedelle gerçekleştirilebilmesi için İdare'nin öncelikle ihtiyaç duyduğu hizmetin çeşit, miktar ve niteliği konusunda detaylı bir belirleme yapmış olması gerekmektedir ki; ancak, bu durumda hizmetin ifası sürecinden sonra evrensel hizmet yükümlüsü tarafından bildirilecek net maliyet hesabının sağlıklı bir denetimi

mümkün olabilsin. Yani bu çalışma, İdare'nin alımını gerçekleştirileceği hizmetin maliyetleri hakkında detaylı bilgi ve fikir sahibi olmasını sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında, karşılaştırmaya tabi tutulan işlerin farklı zamanlarda gerçekleştirildiği ve birebir benzer nitelik taşımadığı ifade edilmektedir. Bulguda da belirtildiği üzere, Faz 1.1 ve Faz 2 projelerinde İdare'ye iletilen net maliyetlerden, ekipman (malzeme) fiyatları, saha kurulum maliyetleri ve aylık saha başı işletme bedelleri kendi aralarında bir karşılaştırmaya tabi tutulmuştur. Her iki projenin de sözleşmeleri, sahadaki gerçekleştirme durumları ve net maliyet hesapları gayet açık ve net ortadadır. Faz 1.1 projesinde, Faz 1 projesinde 2G teknolojisi üzerinden hizmet vermek üzere kurulumu gerçekleştirilen baz istasyonlarının 4G hizmet standartlarında hizmet vermek üzere revizyonu gerçekleştirilmiştir. Faz 1.1 projesine ilişkin sözleşme 16.02.2017 tarihinde imzalanmış ve bu kapsamda söz konusu dönüşümün sağlanmasına yönelik yatırımlar 2017 yılında başlamış ve 2018 yılı boyunca devam etmiştir.

Faz 2 projesi ile de Faz 1 projesinden farklı olarak seçilen 1472 adet yerleşim yerinde, aynı anda hem ses (2G) hem de genişbant internet hizmeti (4,5G) sunulabilmesini sağlayacak (GSM ve IMT-Advanced tabanlı) şebeke altyapısının kurulması ve işletilmesi amaçlanmıştır. İşin sözleşmesi 05.07.2017 tarihinde imzalanmış ve 2017 yılı içerisinde 60 adet pole sahanın kurulumu gerçekleştirilmiştir. Bu projede 2018 yılı içerisinde ise, 140 adet kafes kule tipinde baz istasyonu kurulmuştur. Yani bu projede de kurulumlar, 2017 ve 2018 yıllarında gerçekleştirilmiştir.

Dolayısıyla, her iki projede de alt yapı kurulumuna ilişkin yatırımlar 2017 ve 2018 yılları içerisinde gerçekleştirilmiştir. Projelere ilişkin İdare'ye sunulan net maliyet hesap kırımlarına bakıldığında da söz konusu husus açık bir biçimde görülmektedir. Sonuç itibarıyla, hem işlerin gerçekleştirilme dönemleri hem de kurulumu sağlanan teknolojiler birbirine benzer olmasının ötesinde birbirinin aynısıdır.

Ne var ki; kamu idaresi cevabında, Faz 2 projesinde 1472 adet yerleşim yerinin kapsanmasına yönelik 2G ve 4,5G iletişim altyapısı kurulumunun tek proje kapsamında gerçekleştirilmesi nedeniyle bu projenin yüklenicisinin gerek malzeme fiyatlarında gerekse saha kurulum maliyetlerinde ölçek ekonomisinin avantajlarını kullanarak daha uygun fiyatlara aynı nitelikteki malzemeleri temin etme veya saha kurulumlarını gerçekleştirme imkanı bulunduğu belirtilmektedir. Gerçekten de, işin maliyetlerinin oluşmasında yükleniciler ile alt yükleniciler arasında yapılan anlaşmalarda oluşan fiyatlar belirleyici olmaktadır. Bu anlamda,

cevapta dikkat çekilen bu durumun bulguda yapılan karşılaştırmada ortaya çıkan sonucu etkilemiş olma ihtimali yüksektir.

Oysa, bulgunun sonuç kısmında da ifade edilmeye çalışıldığı üzere, evrsensel hizmet alımlarında net maliyeti oluşturan iş kalemlerine ilişkin fiyatların ihaleye tabi tutulmuyor olması nedeniyle İdare'nin söz konusu fiyatların piyasa rayiçlerinden çok fazla sapmıyor olduğuna ilişkin güvence elde edecek düzeyde fiyatlar ve gerçekleştirilen işler üzerinde hakimiyetinin ve detaylı bilgisinin bulunması gerekmektedir. Ancak bu şekilde yükleniciye ödenecek net maliyet bedelinin sağlıklı bir biçimde denetimi mümkün olabilecektir. Dolayısıyla daha uygun fiyatlardan aynı nitelikteki malzemelerin alımını mümkün kılacak koşulların sağlanması İdare'nin sorumluluğundadır.

Bununla birlikte, İdare cevabında, söz konusu projelerde 300'ten fazla sayıda farklı malzeme kullanılmasına karşın karşılaştırmaların sadece 57 kalem malzeme üzerinden yapılmış olması nedeniyle bu örneklem kümesinin anlamlı sonuçlara ulaşmak açısından yeterli olmadığı belirtilmiştir. Sonuç olarak da ekipmanların kullanım miktarları ve işletme maliyetinden gelen avantajın ne kadar etkili olduğu detayına inmek gerektiği ifade edilmiştir.

İdare cevabında belirtilen bu husus hakkında bir yorum yapabilmek için cevapta da belirtildiği üzere, öncelikle malzemelerin kullanım miktarları ve karşılaştırmaya tabi tutulan 57 kalem malzemenin toplam proje maliyeti veya projede kullanılan malzemelerin toplam maliyeti içerisindeki ağırlığına bakmak gerekmektedir. Bunun dışında, İdare tarafından projelerde kullanılmış olan diğer malzemelerin fiyatlarının her iki proje bazında karşılaştırılıp aksine bir sonuç ortaya konulmadan bulguda ulaşılan sonuçların anlamsız olduğuna hükmedilmesinin yerinde olmadığı düşünülmektedir.

Yine de bahse konu eleştiriyi değerlendirmek amacıyla, karşılaştırmaya tabi tutulan işlerin yüklenicilerinden bu hususta bilgi talep edilmiştir. Yalnızca Faz 1.1 projesi yüklenicisinden cevap alınabilmiştir. Gelen cevapta, karşılaştırmaya tabi tutulan malzemelerin toplam maliyetinin 12.015.093 \$ olduğu bilgisi iletilmiştir. Bu tutar, 105.304.469 \$ değerindeki toplam proje maliyetinin %11,40'ını, projenin ekipman maliyeti olan 44.409.801 \$'ın ise % 27,05'ine isabet etmektedir.

Karşılaştırmaların tamamen aynı malzemeler üzerinden yapılabilmesini garanti edebilmek amacıyla çok benzer nitelikte de olsa tamamen birbirinin aynı olmadıkça hiçbir malzeme karşılaştırmaya tabi tutulmamıştır. Bahse konu çalışmada, başta yanıtıcı çıkarımlara

meydan vermemek ve aynı zamanda İdare'nin çıkarlarını da koruyucu olması açısından bu tür bir yaklaşım seçilmiştir. Aksi halde; birbirini aynı işleve sahip, aralarında sadece versiyon farkı olan malzemelerin de söz konusu çalışmaya dahil edilmesi halinde karşılaştırmaya tabi tutulan malzeme sayısı ve bunların proje içerisindeki parasal ağırlıklarının çok daha yüksek çıkacağı tartışmasızdır. Ancak bu türden bir esnekliğin, yanıltıcı ve adaletsiz çıkarımlara sebebiyet verebileceği düşüncesiyle bulguya esas karşılaştırmaya dahil edilmemişlerdir. Dolayısıyla yukarıda belirtilen oranlarda bir örneklem büyüklüğünün bu tür bir karşılaştırma yapmaya elverişli olduğu düşünülmektedir.

İdare cevabında yer alan diğer bir husus ise bahse konu karşılaştırmaya esas fiyatların, yükleniciler ile alt yükleniciler arasındaki anlaşmalarda yer alan cezai şart hükümleri, ödeme şartları, stok durumu, avans uygulamaları, garanti hükümleri vb. koşullardan etkilenmeleri ve bu konularda alt yüklenim sözleşmeleri arasında bulunan farklılıkların fiyatları etkilediği ifade edilmiştir. Ancak İdare, söz konusu sözleşmelere taraf olmadığından ve bu sözleşmelerdeki hükümler İdare açısından hak ve yükümlülük oluşturmadığından, bu tarz hususların net maliyeti oluşturan fiyatlar arasındaki dengesizliği açıklama kabiliyeti bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Burada esas olan Bakanlık ile yüklenici arasında yapılan sözleşme ve bu sözleşmelerde yer alan hükümlerdir. Faz 1.1 ve Faz 2 sözleşmelerinin cevapta belirtilen hususlar açısından değerlendirilmesi halinde, her ikisinin de belirtilen konularda benzer hükümlere sahip oldukları görülmektedir. Dolayısıyla cevapta ileri sürülen bu husus bulguda ulaşılan fiyat farklılıklarına sebebiyet vermiş olsa dahi bunun İdare açısından kabul edilebilir olmaması gerekmektedir.

Evrensel Hizmet Kanunu gereği her iki proje de kırsal yerleşim yerlerinde yürütülmekte olduğundan işin yapımına etki edebilecek fiziki ve coğrafi şartların benzerlik göstermesi beklenen bir durumdur. Bununla birlikte, her iki projenin kapsamındaki hizmet yerlerinin ülke genelindeki dağılımına bakıldığında, her iki proje ile elektronik haberleşme hizmeti götürülen yerleşim yerlerinin bölgesel dağılımının da bir hayli benzerlik arz ettiği görülmektedir. Bu şartlar altında, projenin uygulandığı sahaların fiziki ve coğrafi şartların özellikle de ekipman maliyetleri açısından fiyatlar üzerinde karşılaştırmayı bozacak bir farklılık taşımadığı düşünülmektedir.

Faz 2 sözleşmesinde saha başı kurulum maliyetinin, Faz 1 ve Faz 1.1 sözleşme maliyetleri toplamı ile kıyaslandığında daha düşük olduğu ifade edilmektedir. İdare cevabında

bu iddiasını doğrular nitelikte rakamsal veriler paylaşmamış olmakla birlikte Faz 1 işinin 17.01.2013 tarihinde ihale edildiği dikkate alındığında belirtilen tarihteki döviz kuru seviyesi ve ekipman teknolojisi ve fiyatlarının 2017 yılı ile karşılaştırılabilir olmadığı düşünülmektedir. İdare cevabında Faz 1.1 ve Faz 2 sözleşmelerinin aynı açılardan karşılaştırılabilir olmadığı belirtilmişken, Faz 1 ile Faz 2 sözleşmeleri maliyetlerini kıyaslamaya tabi tutmaya çalışmasının kabul edilebilir olmadığı değerlendirilmektedir.

Son olarak da, bakım onarım maliyetlerinin projeler bazında işletilen saha sayılarının farklı olması ve firmaların bakım, onarım modellerinin birbiri ile aynı olmaması nedeniyle Saha Başı Aylık İşletme Maliyetinin kıyaslanabilir olmadığı ifade edilmiştir.

Projeler bazında işletilen ortalama saha sayılarına bakıldığında bu rakamın Faz 1.1 için 1240, Faz 2 için 690 ve WiMax teknolojisi ile işletilen ortalama 1030 saha olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bulguda da belirtildiği üzere, bakım onarıma ilişkin alt yüklenicilik sözleşmelerine bakıldığında söz konusu hizmet için hem Faz 1.1 hem de Faz 2'de saha başına sabit bir bedelin ödendiği görülmektedir. Sözleşmelerin bu hükmüne göre işletilen saha sayılarındaki farklılığın bedele etki etmesi imkanı bulunmamaktadır. Wi Max teknoloji tabanlı işletilen sahalar için teknoloji altyapısının farklı olması ve bakım onarım bedelinin tespitine yönelik işin özel sözleşmesinde belirlenen fiyat hesap şekliyle kaynaklı farklılıkların toplam ortalama işletme maliyetine etki etmesi kaçınılmazdır. WiMax projesi saha bakım maliyetinin düşüklüğüne yönelik İdare cevabında ileri sürülen bu hususların haklılık payı bulunmaktadır.

Bununla birlikte, yukarıda belirtilen hususlar Faz 1.1 ile Faz 2 sözleşmelerinde aylık saha başı bakım onarım maliyetleri arasında 425 TL'lik maliyet farkını açıklamaktan uzaktır. Cevapta sözleşmelerin bakım onarım modellerinin birbirinden farklı olduğu belirtilmişse de, bu ifade ile anlatılmak istenen sözleşme kapsamında sunulan hizmet içeriklerinin birbirinden farklı olduğu ise bu doğru bir tespit olmayacaktır. Çünkü bu karşılaştırma yapılırken bu husus hasas bir biçimde gözetilmiş ve yüklenicilerden bakım onarım sözleşmelerinin içerdiği hizmet unsurlarını gösteren detaylı bir çalışma yapmaları istenmiştir. Bu çalışma sonunda her iki yüklenici de kendi alt yüklenicileri ile yaptıkları bakım onarım sözleşmesinin içeriğini paylaşmışlar ve karşılaştırmaya mani bir farklılık olmadığını teyit etmişlerdir.

Sonuç itibarıyla, Faz 1.1 ve Faz 2 sözleşmelerinin içerdiği aylık saha başı bakım onarım maliyetlerine ilişkin bulguda yapılmış bulunan fiyat karşılaştırmasının sıhhatini etkileyecek bir farklılığın bulunmadığı anlaşılmaktadır.

BULGU 12: Yapımı Tamamlanan Yat Limanı Projelerinin İşletme Döneminde Gerekli Olan Sermaye Tutarlarının Taraflarca Belirlenmemesi

Yap-İşlet-Devret modeli ile gerçekleştirilen yat limanı projelerinin uygulama sözleşmesi uyarınca işletme döneminde gerekli olan sermaye tutarının belirlenmesi ve bu tutarın kabul işlemlerinden önce görevli şirketçe öz kaynaklarından sağlanıp sağlanmadığının kontrol edilmesi gerektiği halde bu işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Yap-İşlet-Devret modeli ile gerçekleştirilen yat limanı projelerinde altyapı ile üstyapıların projelendirilme, yapım, işletme, devir ve teslim işlerini düzenlemek amacıyla İdare ile görevli şirketler arasında uygulama sözleşmeleri imzalanmaktadır. Büyük ölçüde benzer hükümler içeren yat limanlarına ilişkin uygulama sözleşmelerinin finansmanla ilgili hususları düzenleyen 7'nci maddesinde, yatırım döneminin son üç ayı içinde, işletme döneminde gerekli işletme sermayesinin İdareyle mutabakata varılarak saptanacağı ve görevli şirketin bu meblağı kabulden önce öz kaynaklarından sağlamış olması gerektiği belirtilmektedir. Ancak, yat limanı projeleri ile ilgili yapılan incelemelerde, bahsi geçen sözleşme hükmü uyarınca işletme döneminde gerekli olan sermaye tutarına ilişkin İdare ile görevli şirket arasında herhangi bir belirlemenin yapılmadığı ve kabul işlemlerinden önce işletme sermayesinin görevli şirketin öz kaynaklarından karşılanıp karşılanmadığının İdarece kontrol edilmediği tespit edilmiştir.

Görevli şirketin işletme döneminde sağlam bir mali yapıya sahip olmasını ve sözleşmeden doğan yükümlülüklerini tam ve zamanında yerine getirmesini güvence altına almak amacıyla uygulama sözleşmelerinde öngörülmüş olan işletme sermayesi tutarına ilişkin belirleme ve kontrol işlemlerinin yapılmamasının, mali açıdan İdare için önemli bir risk oluşturduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yap-İşlet-Devret modeli ile ihalesi gerçekleştirilen yat limanı projelerinin, ihale öncesinde mülga Yüksek Planlama Kurulundan hazine garantisi verilmeyeceği belirtilerek ihale yetkisinin alındığı,

Yapılan ihaleler sonucunda ihaleyi kazanan yüklenici ile sözleşmenin imzalanmasını müteakip yeni bir şirket kurulduğu; kurulan şirketin süresi, sermayesi, öz kaynağı ve ortakları gibi ana unsurlarının gerek yatırım döneminde gerekse işletme döneminde titizlikle takip edildiği ve herhangi bir değişiklik durumunun idarenin onayına sunulduğu,

Yat limanı projelerine hazine garantisi verilmediğinden yatırım ve işletme dönemlerindeki sermayelerinin, şirket kuruluş sermayelerine nazaran değişiklik göstermediği, sermaye değişim ihtiyacı olduğunda idarenin onayının alınması zorunluluğu kapsamında onay için Bakanlığa başvurulduğu, sürecin bu şekilde takip edildiği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtildiği üzere, yat limanlarına ilişkin uygulama sözleşmelerinin finansmanla ilgili hususları düzenleyen 7'nci maddesinde, yatırım döneminin son üç ayı içinde, işletme döneminde gerekli işletme sermayesinin İdareyle mutabakata varılarak saptanacağı ve görevli şirketin bu meblağı kabulden önce öz kaynaklarından sağlamış olması gerektiği belirtilmektedir. Ancak, kamu idaresi cevabında, bahsi geçen sözleşme hükmünün neden uygulanmadığına ilişkin bir açıklamada bulunulmamıştır.

Görevli şirketin işletme döneminde sağlam bir mali yapıya sahip olmasını ve sözleşmeden doğan yükümlülüklerini tam ve zamanında yerine getirmesini güvence altına almak amacıyla uygulama sözleşmelerinde öngörülmüş olan işletme sermayesi tutarına ilişkin belirleme ve kontrol işlemlerinin yapılmamasının mali açıdan işletme ve sözleşmenin devamlılığı için önemli bir risk oluşturduğu düşünülmektedir.

BULGU 13: Avrasya Tüneli Projesine İlişkin Olarak İmzalanan ve Uygulama Sözleşmesinin Eki Olan Doğrudan Sözleşmeye, Uygulama Sözleşmesine Aykırı Hükümler Konulması

Anılan projenin Uygulama Sözleşmesinin eki olarak imzalanan Doğrudan Sözleşmede Uygulama Sözleşmesine aykırı hükümlere yer verildiği görülmüştür.

Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilen İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi Projesine ilişkin olarak İdare ile Görevli Şirket arasında 25.02.2011 tarihinde Uygulama Sözleşmesinin imzalanmasını müteakip 11.12.2012 tarihinde İdare, Görevli Şirket, Alacaklılararası Temsilci ve Teminat Temsilcisi arasında "Uygulama Sözleşmesine İlişkin Doğrudan Sözleşme" imzalanmıştır.

Doğrudan Sözleşmenin "Dokümantasyon Arasındaki İlişki" başlıklı 1'inci maddesinde; bu sözleşmenin, Uygulama Sözleşmesinin bir eki olduğu ve Uygulama Sözleşmesi ile bu sözleşmenin herhangi bir hükmü arasında bir çelişki olması halinde, bu çelişkinin işbu sözleşmenin herhangi bir hükmünün geçerliliğine veya uygulanabilirliğine hanel getirmeyeceği; tarafların söz konusu çelişki nedeniyle işbu sözleşmenin herhangi bir hükmünün geçersizliğini veya uygulanamazlığını iddia etmeyecekleri belirtilmektedir.

Uygulama Sözleşmesi'nin "Sözleşmenin Ekleri" başlıklı 44'üncü maddesinde; sözleşmede yer alan hükümler ile sözleşmenin ekleri arasında bir çelişki olduğu takdirde, esas alınacak olan dokümanın sözleşme olduğu, sözleşmenin eklerinin ise ferî nitelikte olacağı hükmüne yer verilmiştir.

Benzer şekilde, 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; Doğrudan Sözleşmelerin de içerisinde bulunduğu Diğer Sözleşmeler, Uygulama Sözleşmesine bağlı olarak imzalanan ve uygulama sözleşmesi hükümlerine aykırı hükümler ihtiva etmeyen sözleşmeler olarak tanımlanmıştır.

Gerek Uygulama Sözleşmesi hükümleri, gerekse yukarıda bahsi geçen Bakanlar Kurulu Kararı'na göre; Doğrudan Sözleşme, Uygulama Sözleşmesine aykırı olamaz ve iki sözleşme arasında çelişki olursa Uygulama Sözleşmesi hükümlerinin esas alınması gerekir.

Buna rağmen, Doğrudan Sözleşmede, bu sözleşme hükümleri ile Uygulama Sözleşmesinin herhangi bir hükmü arasında bir çelişki olması halinde, bu çelişkinin işbu sözleşmenin herhangi bir hükmünün geçerliliğine veya uygulanabilirliğine halel getirmeyeceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Yapılan bu düzenleme Uygulama Sözleşmesi hükümlerine açık olarak aykırıdır.

Doğrudan Sözleşmede yer verilen ve Uygulama Sözleşmesi hükümlerine aykırılık teşkil eden diğer hususlar sırasıyla aşağıda belirtilmiştir:

A) Uygulama Sözleşmesinde Yer Alan Fesih Sebeplerine Ek Olarak Doğrudan Sözleşme İle Yeni Fesih Sebepleri Getirilmesi

Uygulama Sözleşmesinin "Sözleşmenin Feshi" başlıklı 28'inci maddesi uyarınca, sözleşmenin feshi, görevli şirket kusuru, mücbir sebep ya da risk olayları nedeniyle mümkün olabilmektedir. Görevli şirket kusuru nedeniyle İdare, mücbir sebep ve risk olayları nedeniyle ise hem idare hem de görevli şirket sözleşmenin feshini isteyebilecektir. Bu haller haricinde sözleşmenin feshi mümkün değildir.

Ancak, Doğrudan Sözleşme'nin "Özel Fesih Hali" başlıklı 13'üncü maddesinde, Uygulama Sözleşmesi'nin İdarenin proje devam etme yetkisini iptal eden bir mahkeme kararına dayanarak herhangi bir idari organ veya İdare tarafından uygulanamaz addedilmesi

veya Türk mahkemelerinin kararı sonucunda geçersiz kılınması veya T.C.'de yer alan herhangi bir mahkemenin veya idari organın kararı sonucunda feshedilmesinin özel fesih hali sayılacağı ve Uygulama Sözleşmesi'nin bu durumlarda feshedileceği hükmüne yer verilmiştir.

Özel fesih halinin düzenlendiği söz konusu hüküm, Uygulama Sözleşmesi'nin 28'inci maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Zira, Uygulama Sözleşmesi'nin anılan maddesinde böyle bir fesih sebebi öngörülmemiştir.

B) Uygulama Sözleşmesinin Tarafı Olmayan Finans Kuruluşlarına Uygulama Sözleşmesini Feshetme Yetkisi Verilmesi

Bir diğer aykırılık ise, fesih yetkisine ilişkindir. Uygulama sözleşmesi gereği sözleşmeyi sadece İdare ve görevli şirket feshedebilecektir. Görevli şirket kusuru nedeniyle İdare, mücbir sebep ve risk olayları nedeniyle ise hem İdare hem de görevli şirket sözleşmenin feshini isteyebilecektir.

Ancak, yapılan incelemede Doğrudan Sözleşme'nin 12.3 maddesi ile Finans Tarafına da uygulama sözleşmesini feshetme yetkisi verildiği görülmüştür.

Anılan maddede, İdarenin belirli bir Uygulama Sözleşmesi Şirket Temerrüdü'ne ilişkin Fesih Hali İhbarı gönderme hakkının doğduğu tarihten itibaren 90 gün için görevli şirkete bir Fesih Hali İhbarı göndereceği; İdarenin bu sürenin sonuna kadar bir Fesih Hali İhbarı göndermemesi halinde, Alacaklılararası Temsilci'nin İdare ve Görevli Şirkete bir Fesih Hali İhbarı gönderme hakkını haiz olacağı ve Uygulama Sözleşmesi'nin duruma göre Üstlenim Tarihi'nde veya Borç Ödeme Tarihi'nde fesholacağı belirtilmektedir.

Bu düzenlemeyle, Uygulama Sözleşmesinin tarafı olmayan ana kredi kuruluşlarına Uygulama Sözleşmesini dolaylı olarak feshetme yetkisi verilmiştir.

Uygulama Sözleşmesinde, bu sözleşmenin feshi için yalnızca İdare ve Görevli Şirket yetkili kılınmıştır.

C) Sigorta Gelirlerinin Kredi Geri Ödemelerinde Kullanılacağına Dair Düzenleme Yapılması

Uygulama sözleşmesi hükümlerine göre, sigorta gelirlerinin tesisin yeniden yapılması ve işletmeye alınması amacıyla kullanılması gerekmekte iken, Doğrudan Sözleşme ile getirilen hükümle ilgili gelirlerin kredi geri ödemelerinde de kullanılacağına dair düzenleme

yapıldığı tespit edilmiştir.

Uygulama Sözleşmesi'nin "Sigorta" başlıklı 34'üncü maddesinde, tesisin işletme döneminde mücbir sebepler nedeniyle kısmen veya tamamen işletilmesinin mümkün olmaması veya harap olarak işletilemez hale gelmesi ve sigorta bedeline hak kazanılması durumunda sigorta bedellerinin, İdarenin denetimine tabi olmak kaydıyla tesisin yeniden yapılmasında ve işletmeye alınmasında kullanılacağı ve görevli şirketin sigorta bedelini bu amacın dışında kullanamayacağı belirtilmektedir.

Diğer taraftan, Doğrudan Sözleşmenin "Sigorta" başlıklı 17'nci maddesinde; Tarafların bazı hallerde sigorta tazmin ödemelerinin tesisin yeniden inşası ve işletimi için uygulanmayıp Finans Dokümanları uyarınca uygulanacağı, görevli şirketin tesisin yeniden inşası ve işletimi için sigorta tazmin ödemelerini kullandığı Uygulama Sözleşmesi madde 34'ün ikinci paragrafında yer alan gerekliliğin belirli hallerde uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddede, Uygulama Sözleşmesinin ilgili hükmünün uygulanmayacağı haller de sıralanmıştır. Buna göre, tesisin tamamen tahrip olması ya da kalıcı olarak işletilemez hale gelmesi gibi durumlarda sigorta gelirleri tesisin yeniden inşası ve işletimi için kullanılmayacak olup, bu gelirler Finansman Dokümanları uyarınca kredi geri ödemelerinde kullanılacaktır.

Doğrudan Sözleşme ile Uygulama Sözleşmesi'nin sigorta gelirlerinin kullanımına ilişkin hükmü ortadan kaldırılmaktadır.

Sonuç olarak, Doğrudan Sözleşme imzalanırken ilgili BKK ve Uygulama Sözleşmesi hükümleri göz önüne alınarak Uygulama Sözleşmesi hükümlerinin uygulanmasını ortadan kaldıracak şekilde sözleşme imzalanmaması gerektiği; aksi durumun Uygulama Sözleşmesi hükümleri ile BKK hükümlerine aykırılık oluşturduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Doğrudan Sözleşmenin, Uygulama Sözleşmesi Madde 29(6)'da yer verilen "*Kredi kuruluşlarının Sözleşme çerçevesinde üçüncü şahıs olarak sahip olduğu haklarının yanı sıra Görevli Şirket'in kusurlu durumunun düzeltilmesi ile ilgili hakları ve İdare ve/veya Kredi Kuruluşları ile Görevli Şirket arasındaki herhangi bir anlaşmazlığın çözümü İdare ve Kredi Kuruluşları arasında yapılacak ve her ne şart olursa olsun İdare'nin sözleşmesel hakları ve yükümlülüklerine olumsuz bir etki yapmayacak bir anlaşma ile düzenlenecektir.*" hükmü uyarınca Uygulama Sözleşmesi'nin bir eki olarak, Uygulama

Sözleşmesi'nde yer alan hükümlere ek ve açıklık getirmek amacıyla finans kuruluşlarıyla birlikte imzalandığı, Uygulama Sözleşmesi'ne aykırı ya da çelişkili bir düzenleme içermediği,

“Uygulama Sözleşmesinde Yer Alan Fesih Sebeplerine Ek Olarak Doğrudan Sözleşme İle Yeni Fesih Sebepleri Getirilmesi” hususunda; “Özel Fesih Hali” ne ilişkin düzenleme, Uygulama Sözleşmesi'nin imzalanmasına ilişkin idari işlemin ve kararın herhangi bir sebeple (örneğin bir dava neticesinde) ortadan kalkmasının, Uygulama Sözleşmesi'nin geçerliliği üzerindeki etkisini açıklığa kavuşturma amacını güttüğü için, bu haliyle, Doğrudan Sözleşme'de yeni bir fesih hali yaratılmasının söz konusu olmadığı,

“Uygulama Sözleşmesinin Tarafı Olmayan Finans Kuruluşlarına Uygulama Sözleşmesini Feshetme Yetkisi Verilmesi” hususunda; Uygulama Sözleşmesi Madde 29'da “*Kredi Kuruluşları'nın Sözleşme çerçevesinde üçüncü şahıs olarak sahip olduğu haklarının yanı sıra görevli şirketin kusurlu durumunun düzeltilmesi ile ilgili hakları ... İdare ve Kredi Kuruluşları arasında yapılacak ... bir anlaşma ile düzenlenecektir*” ifadesinin yer aldığı, anılan maddede Doğrudan Sözleşme'ye ve burada Kredi Kuruluşlarının Uygulama Sözleşmesi'ne ilişkin (fesih haline ilişkin olanlar dahil) haklarına açık atıfta bulunduğu, bu minvalde, Doğrudan Sözleşme Madde 12.3(b) altında bir “Uygulama Sözleşmesi Şirket Temerrüdü” hali gerçekleştiğinde ve ancak İdare'nin fesih ihbarı göndermemesi halinde, finans kuruluşlarının ilgili fesih ihbarını göndermesinin, Uygulama Sözleşmesi hükümlerine aykırılık teşkil etmediği,

“Sigorta Gelirlerinin Kredi Geri Ödemelerinde Kullanılacağına Dair Düzenleme Yapılması” hususunda; Uygulama Sözleşmesi'nin tesisin yeniden yapılması ve işletmeye alınmasının mümkün olması durumunda sigorta gelirlerinin ne şekilde kullanılacağını tanımladığı, aksi durumda (yeniden yapmanın ve işletmenin mümkün olmaması) ne şekilde kullanılacağını tanımlamadığı, Doğrudan Sözleşme'de yapılan düzenlemenin, sigorta gelirin Hazine/Görevli Şirket tarafından Finansman Dokümanları çerçevesinde kullanılabileceği şeklinde açıklayıcı hüküm içerdiği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Doğrudan Sözleşmenin Uygulama Sözleşmesi'nin bir eki olarak, Uygulama Sözleşmesi'nde yer alan hükümlere ek ve açıklık getirmek amacıyla finans kuruluşlarıyla birlikte imzalandığı, Uygulama Sözleşmesi'ne aykırı ya da çelişkili bir düzenleme içermediği belirtilmektedir.

Ancak, Doğrudan Sözleşme hükümleri ile Uygulama Sözleşmesinde yer alan fesih sebeplerine ek olarak yeni fesih sebepleri getirilmesi, Uygulama Sözleşmesinin tarafı olmayan finans kuruluşlarına uygulama sözleşmesini feshetme yetkisi verilmesi ve sigorta gelirlerinin

kredi geri ödemelerinde kullanılacağına dair düzenleme yapılması suretiyle Uygulama Sözleşmesi hükümlerinin uygulanmasının ortadan kaldırıldığı bulguda ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

Uygulama Sözleşmesinin “Sözleşmenin Feshi” başlıklı 28’inci maddesi uyarınca, sözleşmenin feshi, görevli şirket kusuru, mücbir sebep ya da risk olayları nedeniyle mümkün olabilmektedir. Bu haller haricinde sözleşmenin feshi mümkün değildir. Doğrudan Sözleşme ile öngörülen “Özel Fesih Hali” Uygulama Sözleşmesinin feshi düzenleyen maddesinde fesih sebepleri arasında sayılmamıştır.

Uygulama Sözleşmesi gereği sözleşmeyi sadece İdare ve görevli şirket feshedebilecektir. Görevli şirket kusuru nedeniyle İdare, mücbir sebep ve risk olayları nedeniyle ise hem İdare hem de görevli şirket sözleşmenin feshini isteyebilecektir. Bu bakımdan, Uygulama Sözleşmesinin tarafı olmayan kredi kuruluşlarının bu sözleşmeyi feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Kamu idaresi cevabında, Uygulama Sözleşmesinin 29’uncu maddesinde kredi kuruluşlarının Uygulama Sözleşmesi’ne ilişkin (fesih haline ilişkin olanlar dahil) haklarına açık atıfta bulunulduğu belirtilmiş olsa da, anılan maddede fesih yetkisine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, Doğrudan Sözleşmede yer alan sigorta gelirlerinin kredi geri ödemelerinde kullanılacağına dair düzenlemenin, sigorta gelirin Hazine/Görevli Şirket tarafından Finansman Dokümanları çerçevesinde kullanılacağı şeklinde açıklayıcı hüküm içerdiği belirtilmekle beraber, Uygulama Sözleşmesi’nin “Sigorta” başlıklı 34’üncü maddesinde, tesisin işletme döneminde mücbir sebepler nedeniyle kısmen veya tamamen işletilmesinin mümkün olmaması veya harap olarak işletilemez hale gelmesi ve sigorta bedeline hak kazanılması durumunda sigorta bedellerinin, İdarenin denetimine tabi olmak kaydıyla tesisin yeniden yapılmasında ve işletmeye alınmasında kullanılacağı ve görevli şirketin sigorta bedelini bu amacın dışında kullanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, Doğrudan Sözleşme ile getirilen düzenlemenin, Uygulama Sözleşmesinin sigortaya ilişkin hükümlerine aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Doğrudan Sözleşme imzalanırken ilgili BKK ve Uygulama Sözleşmesi hükümleri göz önüne alınarak Uygulama Sözleşmesi hükümlerinin uygulanmasını ortadan kaldıracak şekilde sözleşme imzalanmaması gerektiği; aksi durumun Uygulama Sözleşmesi hükümleri ile BKK hükümlerine aykırılık oluşturduğu düşünülmektedir.

BULGU 14: Kamu Hizmet Yükümlülüğü Kapsamında Desteklenecek Demiryolu Yolcu Taşıma Hatlarının Ne Şekilde Belirleneceği ile Net Maliyetin Hesaplanma Yönteminin Belirli Olmaması

24.04.2013 tarih ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun gereği, kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında işletilen demiryolu yolcu taşıma hatlarının seçim yöntemine ilişkin ilgili mevzuatında herhangi bir belirleme yapılmamış olduğu ve bu kapsamda hizmet alınan demiryolu tren işletmecisine yapılacak kamu hizmeti bedeli ödemesine esas teşkil eden net maliyetin hesap şekline ilişkin yeterli düzenlemenin de yapılmamış olduğu tespit edilmiştir.

A) Kamu hizmeti Yükümlülüğü Kapsamında Destekten Yararlanacak Hatların Seçim Kriterlerinin Belirli Olmaması

Ulusal demiryolu altyapı ağı kapsamında mevcut bulunan demiryolu yolcu taşıma hatlarından hangilerinin adı geçen Kanun hükümleri dairesinde kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında destekleneceğinin belirlenmesi yetkisi, 6461 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin üçüncü fıkrasıyla Bakanlar Kuruluna bırakılmış olmakla birlikte, bu tespitin hangi esaslar dâhilinde yapılacağına ilişkin ilgili mevzuat kapsamında belirlenmemiş olduğu görülmektedir.

Anılan Kanunun, “Tanımlar” başlıklı 2 nci maddesinin (e) bendinde, kamu hizmeti yükümlülüğü;

“Belirli bir hat üzerinde herhangi bir demiryolu tren işletmecisinin ticari şartlarda veremediği bir demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetinin verilmesini sağlamak amacıyla ve bir sözleşmeye dayalı olarak Bakanlığın görevlendirmesi üzerine yerine getirilen demiryolu yolcu taşımacılığı hizmet yükümlülüğünü,”

İfade eder şeklinde tanımlanmıştır.

20.08.2016 tarih ve 29807 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğinin, “Amaç ve kapsam” başlıklı 1 inci maddesinde de, aynı hükme yer verilmiştir. “Genel kurallar” başlıklı 4 üncü maddesinin ilk fıkrasında da, ticari olarak verilemeyen kamu hizmeti niteliğindeki demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetlerinin kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında değerlendirileceği belirtilmiştir.

Ancak, bu ifadede geçen herhangi bir demiryolu yolcu taşımacılığı hattının ticari şekilde işletilememesinden ne anlaşılması gerektiği veya bu hususun ne şekilde ve nasıl tespit edileceğine dair gerek adı geçen Yönetmelikte, gerekse başka bir düzenlemede herhangi bir belirleme yapılmamıştır.

Bu anlamda, 2018 yılı sonuna kadar olan dönemi kapsayan ilk iki kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmelerine bakıldığında, ilk sözleşme kapsamında bulunan 29 bölgesel hattın 3'ünün ikinci sözleşme kapsamından çıkarılması ve 13'ünün de ikinci sözleşme kapsamına alınması sonucu kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında işletilen toplam bölgesel hat sayısının 39'a çıktığı görülmektedir. İlave yapılan söz konusu 13 hattın 5 tanesinin ilk sözleşmede var olan hatların bölünmesi sonucu listeye eklendiği anlaşılmalıdır. İlk sözleşme kapsamında hiç bulunmayan İskenderun-Mersin ve Kütahya-Balıkesir gibi 8 faal hattın ikinci sözleşme kapsamına alındığı anlaşılmıştır.

Bunun yanında, işletilmekte olan 4 yüksek hızlı tren hattına da 2018 yılı sonu itibarıyla tamamlanan her iki sözleşmede de yer verilmiştir. Söz konusu yüksek hızlı tren hatlarına ilişkin sefer bilgileri aşağıdaki tablo gösterilmektedir:

Tablo 7: Yüksek Hızlı Tren Hatlarına İlişkin Sefer Bilgileri

Hattın Adı	İşletme Döneminde Gerçekleşen Yıllık Sefer Sayısı		Taşınan Yolcu Sayısı		Yıllık Doluluk Oranı (%)		
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	Artış Puanı
Ankara - İstanbul	5.312	5.617	2.872.634	3.268.635	84	92	8
Ankara - Eskişehir	3.878	3.647	1.338.850	1.426.304	71	76	5
Ankara - Konya	6.773	6.606	2.046.705	2.242.870	60	67	7
Konya - İstanbul	1.848	2.190	904.913	1.166.554	80	87	7

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, yüksek hızlı trenler gayet yüksek doluluk oranları ile işletilmektedir ve bu oranlar yıldan yıla artış göstermektedir. Bu rakamlar, yüksek hızlı trenlere olan rağbeti açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

Aşağıdaki tabloda da, yüksek hızlı tren işletmeciliğinden 2017 ve 2018 yıllarında elde edilen toplam bilet gelirleri ile işletmecinin bahse konu hizmetler için katlanmış olduğu gerçek maliyetler ve bu hatların işletilmesi neticesinde Bakanlık bütçesinden ödenen kamu hizmeti bedelleri yer almaktadır.

Tablo 8: 2017 ve 2018 Yıllarında Yüksek Hızlı Tren Hatlarının İşletilmesinden Elde Edilen Bilet Gelirleri, Katlanılan İşletme Giderleri ve Hak Edilen Kamu Hizmeti Bedelleri (TL)

İşletme Yılı	Gerçekleşen (Net) Bilet Gelirleri	Tahakkuk Eden Kamu Hizmeti Bedeli	Tahakkuk Eden Toplam Gelir	Gerçekleşen Toplam Maliyet	Gelir Fazlalığı
2017	188.680.608,96	103.741.471,06	292.422.080,02	239.305.207,21	53.116.872,81
2018	238.179.613,29	133.168.938,03	371.348.551,32	324.878.457,46	46.470.093,86

Tablodaki verilerden, yüksek hızlı tren işletmeciliğinde bilet satışlarından elde edilen gelirlerin, hizmet üretim giderlerini karşılama oranının 2018 yılında, 2017 yılındaki %79 seviyesinden %73'e gerilediği anlaşılmaktadır. Bu düşüşte, bilet ücretlerine seyahat sigortası nedeniyle 2018 yılında yapılan 1 TL'lik artış dışında artışa gidilmemesinin önemli etkisi olmuştur.

Bu rakama, kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesi gereği tahakkuk eden kamu hizmeti bedellerinin eklenmesi halinde, işletmecinin iki yıllık sözleşme dönemi sonunda, bu hatların işletilmesinden elde ettiği toplam gelirin, maliyetlerini ortalama olarak %18 aştığı görülmektedir.

Kamu hizmeti bedeli ödemelerine esas net maliyetin hesabında, işletmecinin tahmini maliyetlerinin %10'u kadar bir makul kar zaten hesaba dâhil edilmesine rağmen, nihai olarak işletmecinin maliyetlerinin üzerinde bir gelir elde etmesinin kamu hizmeti yükümlülüğü ile bağdaşmadığı anlaşılmıştır.

Oysa, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde açıkça ifade edildiği üzere, belirli bir demiryolu yolcu taşımacılığı hattının kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamına alınabilmesi için ilgili hatta tren işletmeciliğinin ticari şartlarda verilemiyor olması gerekmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, her ne kadar meri mevzuat hükümleri dâhilinde bu belirlemenin nasıl yapılacağına ilişkin bir düzenleme bulunmuyor olsa da, kamu hizmeti yükümlülüğünün amacının ticari olarak işletilemeyen demiryolu yolcu taşımacılığı hatlarının, yapılacak kamu hizmeti bedeli ödemeleri neticesinde ekonomik olarak işletilebilir hale getirilmesini sağlamak olduğu açıktır.

Kanunun belirlemiş olduğu bu amacı aşacak biçimde, güçlü talep yapısı itibarıyla ticari olarak işletilmesi olanaklı olan yüksek hızlı tren hatlarının kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri kapsamına dâhil edilmesinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Diğer bölgesel ve ana hatlar için de var olan alternatifler arasından hangi hatların kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri kapsamına alınarak destekleneceğinin tespitinin, önceden belirlenen objektif kurallar dâhilinde gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç itibariyle, kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında desteklenecek hatların seçiminin hangi esaslar dâhilinde yapılacağına belirli olması ve önceden belirlenmiş kriterler kapsamında söz konusu seçimin yapılmasının Kanunun amacına daha uygun düşeceği değerlendirilmektedir.

B) Bakanlık Tarafından Net Maliyetin Hesaplama Yönteminin Belirlenmemiş Olması

Kamu hizmeti yükümlüsüne yapılacak olan kamu hizmeti bedeli ödemesine esas olan net maliyetin hesaplama yönteminin ayrı bir düzenleme ile uygulamaya yön verecek şekilde belirlenmediği tespit edilmiştir.

Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğinin “Kamu hizmeti bedeli” başlıklı 7 nci maddesinin birinci, ikinci ve beşinci fıkralarında;

“(1) Net maliyetin hesaplanma yöntemi ile kamu hizmeti bedelinin ödeme usulleri Bakanlık tarafından belirlenir.

(2) Kamu hizmeti yükümlülüğü için, net maliyetten fazla kamu hizmeti bedeli ödemesi yapılmaz.

(5) Kamu hizmeti bedeli, sözleşmede belirtilen dönemler esas alınarak bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları çerçevesinde tespit edilerek ilgili kamu hizmeti yükümlüsü demiryolu tren işletmecisine ödenir.”,

Düzenlemesi yapılmıştır.

Kamu hizmeti bedelinin, makul kar oranının, net maliyetin ve tahmini maliyetin tanımları adı geçen Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde;

“(1) Kamu hizmeti bedeli: Bu Yönetmelik kapsamında kamu hizmeti yükümlülüğünün sunulduğu süre boyunca Bakanlık bütçesinden karşılanan miktarı,

1) Makul kâr oranı: Kamu hizmeti yükümlülüğü için planlanan sermayenin kârlılık oranı anlamında değerlendirilen ve jeopolitik yapının tren işletmeciliğine etkisi ile demiryolu

tren işletmecilerinin işletmecilik sürecinde maruz kalacağı riskler dikkate alınarak tahmini maliyetler tutarının azami %20'si olarak değer tespit komisyonunca belirlenen oranı,

m) Net maliyet: Bir trenin çalıştırılması için hesaplanan tahmini maliyetlerden, trenden elde edilmesi beklenen bilet gelirlerinin çıkarılması sonucu bulunan miktar üzerine makul kâr eklenmesi suretiyle değer tespit komisyonunca belirlenen ihaleye esas kamu hizmeti bedelini,

ö) Tahmini maliyet: Bir trenin işletilmesi için gerekli olan enerji, personel, demiryolu araçlarının bakım, amortisman, manevra hizmetleri, engelli yolcular için ek hizmet ücretleri, hizmet kontrolleri, altyapı erişim ücretleri, vergiler ve benzeri maliyetlerin toplamını,”

İfade eder şeklinde yapılmıştır.

Ancak, sadece bu tanımlardan yola çıkarak net maliyetin ve dolayısıyla tren işletmecisine ödenecek kamu hizmeti bedelinin hesabının uygulamada eksiksiz bir biçimde yapılması mümkün olamamaktadır.

Örneğin, tahmini maliyete ilişkin Yönetmelikte yapılan yukarıdaki tanımda ‘ve benzeri maliyetlerin’ ifadesine yer verildiği görülmektedir. Bu kapsamda, hangi ilave maliyet unsurlarının net maliyete dâhil edileceği açık değildir.

Benzer biçimde, tahmini maliyetin tanımında vergilerin hesaba katılacağı belirtilmiştir. Ne var ki, burada kastedilenin hangi vergiler olduğu yine belirli değildir. 2017 ve 2018 yılı kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri kapsamında yapılan net maliyet hesaplarına bakılacak olursa herhangi bir vergi unsurunun, ayrıca bir maliyet kalemi olarak dikkate alınmadığı görülmektedir.

Bununla birlikte, trenin işletilmesi ile doğrudan bağlantılı şekilde sefer sırasında görev alan personele ilişkin personel maliyetlerinin yanında genel yönetim giderleri de tahmini maliyet hesabına dâhil edilmiştir. Yine, bu maliyet kalemine de net maliyet hesabında ne şekilde yer verileceği, bu kalemde katlanılan maliyetlerin hatlara tahsisinin nasıl yapılacağı gibi uygulamaya dair hususların yapılacak düzenleme ile açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Ancak, bu şekilde tüm sözleşme dönemlerinde net maliyetin, aynı maliyet unsurları üzerinden hesap edilmesi sağlanmış olacak ve ödemeye esas kamu hizmeti bedelleri daha sağlıklı ve doğru bir biçimde hesap edilebilecektir.

Kamu hizmeti bedelinin hesabında tahmini maliyetin hesap şekli önemli olmakla birlikte, öngörülen bilet gelirlerinin hesabının da hangi esaslar dâhilinde yapılacağını belirli olması kamu hizmeti bedelinin doğru bir biçimde hesap edilebilmesi için bir o kadar önem taşımaktadır. Ne var ki, bu hususta da işletmeci kuruluşun bildirmiş olduğu tahmini rakamlar esas alınmakta, Bakanlık tarafından bu rakamların doğruluğunun teyidine ilişkin bir kontrol yapılmamaktadır.

Bu husustaki düzenleme eksikliğinin oluşturduğu zafiyet, 2017 yılı (16 aylık) ve 2018 yıllarına (8 aylık) ilişkin imzalanan kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmelerinde öngörülen bilet gelirleri rakamları incelendiğinde görülmektedir.

Şöyle ki; bulgunun (A) bendinde YHT sefer bilgilerine ilişkin tabloda da görüldüğü üzere, yüksek hızlı tren işletmeciliğinde taşınan yolcu sayısı 2018 yılında 8.104.363'e ulaşmıştır. 2017 yılında bu rakamın 7.163.102 olduğu dikkate alındığında, hızlı trenlerle taşınan yolcu sayısında 2018 yılında 2017 yılına nazaran %13,14'lük bir artış yaşanmıştır.

Yüksek hızlı tren taşımacılığında taşınan yolcu sayılarında yukarıda belirtilen artışlar yaşanmış olmasına karşın, 2017 yılı başında imzalanan kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesinde 2017 yılında bilet satışlarından elde edilmesi beklenen gelir 242.000.000 TL olarak öngörülmüşken bu rakam 2018 yılı için 234.958.336 TL olarak öngörülmüştür. Sonuç itibarıyla, taşınan yolcu sayısı artarken elde edilmesi öngörülen bilet gelirlerinde düşüş olacağı tahmini yapılmıştır.

Yönetmeliğin öngördüğü bahse konu düzenlemeye olan ihtiyaç, 2018 yılı sonu itibarıyla uygulama dönemi tamamlanan ilk iki kamu hizmeti sözleşmelerinde, kamu hizmeti bedelinin hesabına ilişkin yukarıda belirtilen belirsizlikler ve tutarsızlıklar göz önünde bulundurulduğunda daha iyi anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında;

“A) Kamu hizmeti Yükümlülüğü Kapsamında Destekten Yararlanacak Hatların Seçim Kriterlerinin Belirli Olmaması

Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği işletilmesi ticari olmayan yolcu trenlerinin sosyal devlet ilkesi doğrultusunda devlet tarafından desteklenerek işletilmesini düzenleyen ve çıkarıldığı dönemde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmış bir yönetmeliktir.

6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanununun

“Tanımlar” başlıklı 2 nci maddesinin (e) bendinde, “Belirli bir hat üzerinde herhangi bir demiryolu tren işletmecisinin ticari şartlarda veremediği bir demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetinin verilmesini sağlamak amacıyla ve bir sözleşmeye dayalı olarak Bakanlığın görevlendirmesi” ve

20.08.2016 tarih ve 29807 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğinin, “Amaç ve kapsam” başlıklı 1 inci maddesinin “Genel kurallar” başlıklı 4 üncü maddesinin ilk fıkrasında da, “ticari olarak verilemeyen kamu hizmeti niteliğindeki demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetleri” kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında değerlendirileceği belirtilmiştir.

Bu ifadelerde geçen herhangi bir demiryolu yolcu taşımacılığı hattının ticari şekilde işletilememesinden ne anlaşılmasının gerektiği konusunda Yönetmelikte veya bir başka düzenlemede herhangi bir belirleme yapılmadığı bulguda belirtilmiştir.

Ancak yine bulgunun aynı maddesi içerisinde, “Oysa, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde açıkça ifade edildiği üzere, belirli bir demiryolu yolcu taşımacılığı hattının kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamına alınabilmesi için ilgili hatta tren işletmeciliğinin ticari şartlarda verilemiyor olması gerekmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, her ne kadar meri mevzuat hükümleri dâhilinde bu belirlemenin nasıl yapılacağına ilişkin bir düzenleme bulunmuyor olsa da, kamu hizmeti yükümlülüğünün amacının ticari olarak işletilemeyen demiryolu yolcu taşımacılığı hatlarının, yapılacak kamu hizmeti bedeli ödemeleri neticesinde ekonomik olarak işletilebilir hale getirilmesini sağlamak olduğu açıktır.”

Şeklinde ifade kullanılmıştır. Bu ifade KHY kapsamında desteklenecek hatların belirleme kriterinin “ticari olarak işletilemeyen tren” olarak anlaşıldığını göstermektedir.

KHY kapsamında desteklenecek hatların seçiminin hangi kriterler kapsamında yapılacağıın belli olmaması rapora konu edilmiştir.

Yukarıda izah edildiği üzere “İşletilmesi ticari olmayan” ifadesi hangi hatlarda hangi trenlere destek verileceği açısından en önemli değerlendirme kriteridir. İşletilmesi ticari olmayan demek, gelirin gideri karşılayamadığı yani trenin çalıştırılması için katlanılan maliyet kadar trenden yolcu geliri elde edilememesi ve kar elde edilememesi anlamına gelmektedir.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında çalıştırılacak hatların belirlenmesinde kriter “işletilmesi ticari olmayan tren” olmalıdır.

Diğer yandan çalıştırılacak trenin ihtiyaç olması da bir başka değerlendirme kriteridir. Nitekim gerek 2017 gerekse 2018 yılı KHY sözleşmelerinde görülmektedir ki destek olunan trenlerin tamamı, gelirleri giderlerini karşılayamayan ve çok ciddi işletme zararı olan ancak ihtiyaç duyulan trenlerdir. Ayrıca sosyal devlet ilkesi, aynı haberleşme sektöründe evrensel hizmetlerin gerçekleştirilmesi gibi kar edip edilmediğine bakılmaksızın tren ile yolcu taşımacılık hizmetinin ülkenin en ücra köşesine kadar yapılmasını gerektirir. Ülkemiz demiryolu sektöründe yolcu tren işletmeye başlamasından bu güne kadar oluşmuş portföy ve bugün için KHY kapsamına alınmış yolcu trenleri sayesinde illerin %55 ine, ilçelerin % 18,9 una, köylerin % 43,6 sına ulaşım sağlanılmaktadır.

Serbestleşme sürecini tamamlayan ve KHY kavramını ortaya koyan AB ülkelerinde serbestleşme sürecine kadar tek çatı altında hizmet verilen dönemde çalıştırılmış tüm yolcu trenleri KHY kapsamında değerlendirilmiştir. Daha sonra geliri giderini karşılayan trenler KHY kapsamından çıkarılmıştır. Bu doğrultuda ülkemizde de serbestleşme sürecinden önce TCDD yapısı altında çalıştırılan tüm yolcu trenleri, serbestleşme sürecinin başladığı 1 Ocak 2017 tarihinden sonra 6461 sayılı Kanunla Kamu Hizmeti Yükümlüsü olarak belirlenen TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından KHY kapsamında çalıştırılmaya başlanılmıştır. Yapılan analizlerde ülkemizde serbestleşme sürecine kadar çalıştırılan yolcu trenlerinin tamamının gelirinin giderini karşılamadığı, dolayısıyla işletilmesinin ticari olmadığı görülmüştür. Bu kapsamda çalıştırılan trenler yerel ve bölgesel talepler doğrultusunda TCDD Taşımacılık A.Ş. nezdinde değerlendirilmiş ve bu talepler Bakanlık temsilcisi Kamu Hizmeti uygulayıcısı Genel Müdürlüğümüze intikal ettirilmiştir. İhtiyaç olup da gelirinin giderini karşılamadığı görülen trenler 2018 yılı KHY sözleşme döneminde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmış listede desteklenmiş, 2019 yılı sözleşmesi imzalanması sırasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlar Kurulu ortadan kalktığı için yönetmelik değişikliği gerekmiş ancak yenilenen yönetmelik henüz Cumhurbaşkanlığı Makamından onaydan çıkmadığı için mevcut 2018 hat listesi ile 2019 sözleşmesi yapılmış, revize edilen yönetmelik onayı alındıktan sonra yeni hat listesi onay alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı Makamına sunulmuştur. 6461 sayılı Kanunda 7061 sayılı Torba Kanunla yapılan değişikliğe göre; 31.12.2020 yılına kadar TCDD Taşımacılık A.Ş. Kamu Hizmeti Yükümlüsü olarak görevlendirilmiştir.

Kamu Hizmeti Yükümlülüğü kapsamına alınacak yolcu trenleri belirlenirken Kamu

hizmeti yükümlüsünün talepleri ve sosyal devlet ilkesi çerçevesinde yerel ve bölgesel talepler dikkate alınmaktadır. Hatlar gereken kısımlarda bölümlenebileceği gibi işletilmesine ihtiyaç bulunmayan trenler de tamamen listeden çıkarılabilecektir. Önümüzdeki yıllarda yapılacak analizlerde ihtiyaç olmakla birlikte, giderlerini karşılayacak kadar gelir elde edilen trenler kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında çıkarılacağı gibi gerek yerel ve gerekse bölgesel yönetimler ve de ihtiyaç sahibi halkın talepleri doğrultusunda KHY kapsamına alınmak üzere yeni hatlarda ihdas edilebilecektir. Kamu Hizmeti uygulayıcısı Bakanlık Makamı DDGM tarafından yerel, bölgesel hatta kişisel tren talepleri değerlendirilecek, herhangi bir talep olmasa bile çalıştırılmasına ihtiyaç olabilecek trenler anket, yüz yüze görüşme, yerelde ve bölgeselde yapılacak görüşmelerle belirlenme yoluna gidilecektir. Burada en önemli kriter, serbest piyasa koşullarında gelirin gideri karşılanıp karşılanamamasıdır. Gelirlerinin giderlerini karşılaması halinde zaten işletilen tren ticari olacaktır. Gelir gideri karşılayamaz ise tren KHY kapsamında devlet tarafından desteklenecektir.

Genel olarak KHY kapsamında çalıştırılacak trenlerin belirlenmesinde uygulanmakta olan metod dışında bir uygulamanın yapılıp yapılamayacağı konusunda Bakanlığımıza bağlı DDGM tarafından IPA II kapsamında alınan ve halen ihale aşamasında olan danışmanlık hizmetimizle konu daha ayrıntılı ve spesifik araştırma yaptırılarak, sonuçlarına göre işlem yapılacak, gerekirse mevzuat değişikliği yapılacaktır.

Diğer yandan aynı bulgu içerisinde, güçlü talep yapısı itibariyle ticari olarak işletilmesi olanaklı olan yüksek hızlı tren hatlarının kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri kapsamına dâhil edilmesinin mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülüyor ifade edilmiştir.

KHY Yönetmeliğine göre net maliyet sözleşmeye esas bedel olup “Bir trenin çalıştırılması için hesaplanan tahmini maliyetlerden, trenden elde edilmesi beklenen bilet gelirlerinin çıkarılması sonucu bulunan miktar üzerine makul kâr eklenmesi suretiyle değer tespit komisyonunca belirlenen ihaleye esas kamu hizmeti bedeli,” dir. Sözleşme dönemi öncesinde yapılan inceleme, değerlendirme ve yapılan hesaplamalar YHT trenlerinin de desteklenmesi gerektiğini ortaya koymuştur.

Ancak sözleşme dönemi içerisinde yapılmış aylık hakediş ödemelerinde, gerçekleşmiş bilet gelirleriyle ödenen KHY bedelinin toplamının, tahmini maliyet ve makul kar toplamı üzerinde oluşması durumunda yine Yönetmelik ve Sözleşme hükümlerine göre gelir paylaşımı hükmüne göre İdare ile KHY yükümlüsü arasında gelir paylaşımı yapılmıştır. Burada oluşan

gelir fazlasının yarısının KHY yükümlüsüne geri ödenmesi konusu, AB Müktesebatı ve uygulamaları benzeri olup KHY yükümlüsünün daha çok yolcu taşımalarını desteklemek için daha cazip ve kaliteli hizmet vermeye yönelik teşvik mekanizması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu uygulama da KHY yükümlüsünün hizmet kalitesini artırarak daha fazla yolcu taşımaya özendirilmesi amacıyla ortaya konulmuş bir uygulamadır. Gelir fazlası durumu KHY Yükümlüsünün salt bilet gelirleri, KHY bedeli ile desteklenmediğinde yani aşağıdaki tabloda da belirtildiği gibi YHT hatları için KHY bedeli hiç ödenmediğinde sadece bilet gelirleriyle tahmini maliyetler kıyaslandığında gelir fazlası oluşmamakta, zarar ortaya çıkmaktadır. Kısacası gelir fazlası KHY desteğiyle oluşmuş olup, bu sebeple YHT hatları da KHY kapsamında tutulmuştur.

YHT hatlarında hakedişler itibariyle KHY bedeli olmadan gelir-maliyet kıyaslaması tablosu

İşletme Yılı	Gerçekleşen (Net) Bilet Gelirleri	Gerçekleşen Toplam Maliyet	Zarar
2017	188.680.608,96	239.305.207,21	50.624.598,25
2018	238.179.613	324.878.457	86.698.844

Yapılan her sözleşme döneminde çalıştırılan tüm trenler çok detaylı incelenmektedir. Tahmini maliyet kalemleri, trenden elde edilmesi beklenen tahmini bilet gelirleri üzerine çok detaylı çalışılmaktadır. Bu kapsamda YHT trenleri de değerlendirilmektedir.

Ayrıca YHT setlerinin bakım-onarım işlemleri için dövize bağlı maruz kalınan maliyet artışları, enerji fiyatlarındaki sürekli artışlar nedeniyle işletmecilik maliyetleri artmış YHT trenleri de bugüne kadar KHY kapsamında kalmıştır.

B) Bakanlık Tarafından Net Maliyetin Hesaplama Yönteminin Belirlenmemiş Olması

Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğinde; Tahmini maliyetin, net maliyetin, makul karın ve kamu hizmeti bedelinin tanımları açıkça yapılmıştır. Net maliyetten daha yüksek bir kamu hizmeti bedeli ödemesinin yapılamayacağı da çok net ortaya konulmuştur. Kamu hizmet bedelinin ortaya konulmasında net maliyet üst limit olup, TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin tek kamu hizmeti yükümlüsü olduğu bu dönemde kamu hizmeti bedeli olarak değerlendirilmekte beraber, ihale ile kamu hizmet bedelinin ve yükümlüsünün belirleneceği dönemde net maliyet üst limit olacak eksiltme suretiyle en düşük ücreti veren DTİ, kamu hizmet yükümlüsü olarak belirlenecektir.

Ayrıca tahmini maliyet tanımı içerisinde yer alan “vergiler” doğrudan bir maliyet kalemi olarak düşünülmemiştir. Ancak personel, enerji, bakım-onarım maliyetleri gibi maliyet kalemleri hesaplanırken vergiler dolaylı olarak içerisinde yer almaktadır.

Tahmini maliyet tanımındaki “ve benzeri maliyetler” ifadesi ise işletmecilikle ilgili uygun görülebilecek her türlü maliyeti kapsamaktadır. Örneğin genel yönetim giderleri de maliyet kalemleri içerisinde sayılmamış olup, “ve benzeri maliyetler” kapsamında değerlendirmeye alınmaktadır.

Raporda genel yönetim giderlerinin net maliyet hesabında ne şekilde yer aldığı ve genel yönetim maliyetlerinin hatlara tahsisinin nasıl yapılacağı hususlarının açıklığa kavuşturulmasının gerekliliği ifade edilmiştir.

6461 sayılı Kanun ve akabinde 7061 sayılı Torba Kanunla yapılan düzenleme sonrasında TCDD Taşımacılık A.Ş. 31.12.2020 tarihine kadar Kamu Hizmeti Yükümlüsü olarak belirlenmiştir. TCDD Taşımacılık A.Ş. kamu sermayeli yük ve yolcu tren işletmecisidir. Dolayısıyla genel yönetim giderlerinden belirli bir oranda yolcu trenlerine yansıtılmasının gerektiği muhakkaktır. Ancak gelecek dönemlerde TCDD Taşımacılık A.Ş. ile birlikte Özel demiryolu yolcu tren işletmecileri de Kamu Hizmeti Yükümlüsü olabilecektir. Bu şartlar altında genel yönetim maliyetlerinin ne kadarının yansıtılacağı konusunda bir düzenleme yanıtıcı olabilecektir. Bugün itibariyle tek kamu hizmet yükümlüsü TCDD Taşımacılık A.Ş. genel yönetim maliyetlerinin makul oranda genel maliyetler içerisinde yansıtılması şeklinde maliyetlerin oluşturulması uygun olarak değerlendirilmektedir.

Kamu Hizmeti bedeli belirlenirken öngörülen bilet gelirlerinin hesabının hangi esaslar çerçevesinde yapılacağı belirlenmesi konusunun önemli olduğu vurgulanmıştır. Demiryolu sektörünün serbestleşmesiyle birlikte, Kamu Hizmeti Yükümlülüğü uygulamasına 2017 yılında başlanılmıştır. Uygulama verilerine tek kaynak, TCDD Taşımacılık A.Ş.’nin yapılanma sonrasında yeni oluşturulmuş bilgi işletim ve muhasebe sistemidir. Bütün veriler bu sistem üzerinden alınmış, veriler doğru kabul edilmiştir. Bu doğrultuda Kamu hizmet bedeli oluşturulmuştur. Kamu Hizmeti Bedelinin ödenmesinde, gerçekleşen bilet gelirleri esas alınmaktadır. Bu verilerde TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından düzenlenen aylık hakedişlerde, gerçekleşen bilet gelirleri olarak verilmektedir. Her ne kadar maliyetlerde tahmini bilet gelirleri dikkate alınmakta ise de nihai ödemede gerçekleşen bilet gelirleri dikkate alınmaktadır. Ancak başlangıç kamu hizmet bedelinin ortaya konulmasında bilet gelirlerinin

tahmininde daha gerçeğe yakın tahminler yapılmasının önemi de ortadadır. Bu hususun bundan sonraki sözleşmelerde daha hassasiyetle üzerinde durulacaktır” Denilmiştir.

Sonuç olarak

A) Kamu hizmeti Yükümlülüğü Kapsamında Destekten Yararlanacak Hatların Seçim Kriterlerinin Belirli Olmaması;

Kamu idaresi cevabında, "işletilmesi ticari olmayan tren" ifadesinden, trenin çalıştırılması için katlanılan maliyet kadar trenden yolcu geliri elde edilememesi ve kar elde edilememesinin anlaşılması gerektiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte sosyal devlet ilkesi gereği belirli bir hattın çeşitli kanallardan İdare'ye intikal eden talepler doğrultusunda çalıştırılması gerekliliğine hükmedilmişse bu hatların da kamu hizmet yükümlülüğü kapsamında çalıştırıldığı belirtilmiştir.

Ayrıca, 6461 sayılı Kanunla Türkiye'de demiryollarında serbestleşme sürecinin başladığı 2017 yılı başından itibaren başlatılan KHY uygulamasında, destekten yararlanacak hatların seçimine yönelik yapılan analizlerde ülkemizde serbestleşme sürecine kadar çalıştırılan yolcu trenlerinin tamamının gelirinin giderini karşılamadığı, dolayısıyla işletilmesinin ticari olmadığı görüldüğü vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, KHY kapsamında işletilecek trenlerin, Kamu hizmeti yükümlüsünün talepleri ve sosyal devlet ilkesi çerçevesinde yerel ve bölgesel talepler doğrultusunda belirlendiği ve bu seçimin yapılmasında en önemli kriterin serbest piyasa koşullarında işletilecek trenden elde edilecek bilet gelirinin işletme giderlerini karşılayıp karşılamamasının olduğu ifade edilmiştir.

Bu tespitin ne şekilde yapılacağına yönelik yeni metodların belirlenebilmesi amacıyla da IPA II kapsamında alınacak danışmanlık hizmetinden faydalanılacağı ve bu konuda gerekirse mevzuat değişikliğine gidilebileceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte, YHT trenlerinin işletilmesinde bazı aylarda hat bazında oluşan gelir fazlalığının sözleşme gereği paylaşımına tabi tutulduğu, bu uygulama ile de tren işletmecisinin hizmet standartlarının yükseltilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir. Ancak yıllık gerçekleştirmelere bakıldığında YHT hatlarında da toplamda gerçekleşen bilet gelirlerinin gerçekleşen maliyeti karşılamaması nedeniyle KHY kapsamına alındığı, tahmini maliyet kalemleri ve trenden elde edilmesi beklenen tahmini bilet gelirleri üzerine YHT trenleri için

de çok detaylı olarak çalışıldığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında belirtilen yukarıdaki hususlara iştirak edilmekle birlikte; bulguda, YHT işletmeciliğinde var olan güçlü talep yapısının sunduğu imkandan istifade ederek YHT işletmeciliğinin kamu hizmeti bedeli ödenmeksizin gerçekleştirilmesine yönelik bir çalışmanın gerekliliği ortaya konulmaya çalışılmıştır. İdare cevabında da ifade edildiği üzere, YHT işletme maliyetlerinde yaşanan artışları karşılamaya yönelik iki yıldır güncellenmeyen bilet fiyatlarında bir ayarlama yapılarak bu hatlarda gelir-gider dengesini yakalamanın var olan piyasa koşulları altında mümkün olup olmadığına yönelik detaylı bir analiz yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu suretle, YHT hatlarının KHY bedeli ödenmeksizin işletilmesinin mümkün olup olmadığının yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında tren bilet gelirlerinin serbest piyasa şartlarında oluştuğu ifade edilmişse de, bilet fiyatları için tren işletmecisi ile yapılan sözleşmenin ekinde azami bilet tarifeleri belirlenmekte ve belirlenen bu fiyatlarda sözleşme dönemi boyunca yine sözleşme hükümleri gereği ancak zorunlu hallerde ve İdare'nin onayıyla değişikliğe gidilebilmektedir. Belirtilen bu sözleşme hükümleri de göstermektedir ki, bilet fiyatları serbest piyasa koşulları altında değil, İdare ile tren işletmecisi arasında yapılan sözleşmede belirlenmektedir.

Yukarıda yer verilen hususlara yönelik İdare tarafından detaylı bir çalışma yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla, bulguda da belirtildiği üzere YHT hatlarında KHY ödemeleri ile birlikte işletmeci %10'un üzerinde kar elde etmiş olmaktadır. Ortaya çıkan bu durumun 6461 sayılı Kanunun amacı ile bağdaşmadığı değerlendirilmektedir.

B) Bakanlık Tarafından Net Maliyetin Hesaplama Yönteminin Belirlenmemiş Olması;

Kamu İdaresi cevabında, Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğinde tahmini maliyetin, net maliyetin, makul karın ve kamu hizmeti bedelinin tanımlarının açıkça yapılmış olduğu, vergilerin tahmini maliyet hesabında dolaylı bir biçimde gösterildiği ve önümüzdeki dönemlerde özel demiryolu yolcu tren işletmecilerinin de kamu hizmeti yükümlüsü olabileceği belirtilerek genel yönetim giderlerinin net maliyet hesabına nasıl dahil edileceği konusunda düzenleme yapılmasının yanıltıcı olabileceği ifade edilmiştir.

İdare cevabında, vergilerin net maliyet hesabına dolaylı bir biçimde dahil edildiği ifade edilmiş olsa da bunun ne şekilde gerçekleştiği açıklanmamıştır. Bu tür bir durumun ancak personel maliyetleri hakkında söz konusu olabileceği düşünülmektedir. Bakım onarım, amortisman ve manevra hizmetleri gibi diğer esaslı maliyet unsurlarının hiçbirinde vergi dahil maliyet hesabı yapılmamaktadır. Kanunda yer verilen tahmini maliyet tanımında vergilerin de ayrıca tahmini maliyet hesabının esaslı unsurları arasında sayılmış olması nedeniyle bu konuda ikincil mevzuat düzenlemeleri ile daha detaylı düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bunun dışında, 2020 yılı sonrası dönem için özel sektör firmalarının da tren işletmecisi olabileceği belirtilerek genel yönetim giderlerinin, tahmini maliyet hesabına ne şekilde dahil edilmesi gerektiğine dair yapılacak açıklayıcı bir düzenlemenin yanıtıcı olabileceği şeklindeki ifade anlaşılabilir.

Son olarak, İdare cevabının sonuç kısmında bulguda yer verilen başlangıç kamu hizmet bedelinin ortaya konulmasında bilet gelirlerinin tahmininde daha gerçeğe yakın tahminler yapılmasının önemi teyit edilmiş ve bu hususun bundan sonraki sözleşmelerde daha hassasiyetle üzerinde durulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, ilk iki sözleşme uygulamasında söz konusu hizmet alımına ilişkin karşılaşılan sorunlar dikkate alınarak bulguda yer verilen tespitler doğrultusunda İdare tarafından gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılmasının bundan sonraki sözleşme uygulamaları ve 2020 yılı sonrası dönem için İdare'nin de menfaatine olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Tahakkuk Eden Kamu Hizmeti Bedeli Ödemelerine Esas Tahmini Maliyet ve Beklenen Bilet Gelirleri Hesaplarının Sağlıklı Olmaması

01.01.2017-01.05.2018 ve 01.05.2018-31.12.2018 tarihleri arası dönemler için imzalanan Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Hizmet Alımı Sözleşmeleri kapsamında yapılan kamu hizmeti bedeli ödemelerine esas tahmini maliyet ve beklenen bilet gelirleri hesaplarının eksiklikler içerdiği tespit edilmiştir.

6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanunun geçici 4 üncü maddesinin 2 nci fıkrasıyla, TCDD Taşımacılık A.Ş. 2020 yılının sonuna kadar kamu hizmeti yükümlüsü olarak görevlendirilmiştir. Bu kapsamda, belirtilen tarihe kadar kamu hizmeti yükümlülüğü adı geçen şirket tarafından yerine getirilecek ve karşılığında

ödenecek kamu hizmeti bedelleri ise, Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliğinin, “TCDD Taşımacılık A.Ş.’nin desteklenmesi” başlıklı Geçici 1 inci maddesine göre ödenecektir. Anılan madde düzenlemesi;

“(1) Kamu hizmeti yükümlülüğü, 31/12/2020 tarihine kadar Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş. tarafından yerine getirilir. Bu tarihe kadar Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık A.Ş.’ye yapılacak kamu hizmeti bedeli ödemelerinde, her bir trenin çalıştırılması için hesaplanan tahmini maliyetten, trenden elde edilmesi beklenen bilet gelirinin çıkarılması sonucu bulunan miktar üzerine tahmini maliyetin %10’u kadar makul kâr eklenerek elde edilen bedel esas alınır.”

Şeklinde.

Yukarıda yer verilen hükümden geçen tahmini maliyetin tanımı ise, Yönetmeliğin 3 üncü maddesinde aşağıdaki şekilde yapılmıştır;

“Tahmini maliyet: Bir trenin işletilmesi için gerekli olan enerji, personel, demiryolu araçlarının bakım, amortisman, manevra hizmetleri, engelli yolcular için ek hizmet ücretleri, hizmet kontrolleri, altyapı erişim ücretleri, vergiler ve benzeri maliyetlerin toplamını,” ifade eder.

Yukarıda yer verilen tanım gereği tahmini maliyetten, kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında çalıştırılacak her bir trenin işletme dönemi boyunca gerektireceği işletme maliyetlerinin kastedildiği anlaşılmaktadır. Bu şekilde geleceğe dönük tahmini bir maliyet hesabın gerçekçi olarak yapılabilmesi için bir takım teknik ve/ya geçmiş yıllar gerçekleşme verilerine ihtiyaç duyulacağı açıktır.

İlk olarak, toplam maliyetlerin yaklaşık %25’ini oluşturan enerji maliyetlerinin tahmin yöntemini ele almak gerekirse, hizmet sunumunda kullanılan tren setlerinin enerji girdisi olarak elektrik ve dizel yakıt olmak üzere iki farklı kaynak kullandıkları görülmektedir. Şirket envanterinde bulunan ve faal olarak işletmede kullanılan yüksek hızlı tren setlerinin tamamı elektrik enerjisi kullanmakta iken, konvansiyonel taşımacılıkta hem dizel yakıt kullanan lokomotifler ve tren setleri (DMU) hem de elektrikli tren setleri (EMU) kullanılmaktadır.

2017 yılı başında imzalanan 16 aylık ve 2018 yılı Mayıs ayı başında imzalanan 8 aylık kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmelerine bakıldığında, her iki sözleşme döneminde de konvansiyonel taşımacılıkta anahat tren hatlarının tamamında ve 2018 yılında sözleşme

kapsamında yer alan 39 bölgesel hattın 12'sinde dizel lokomotiflerin kullanıldığı görülmektedir. Söz konusu DE22000 ve DE24000 model dizel lokomotiflerin hamton-km. başına yakıt sarfiyatı 2017 yılı kamu hizmeti bedeli hesabında sırasıyla 4,5 lt. ve 9 lt. olarak alınmışken; bu değer, 2018 yılı kamu hizmeti bedeli hesabında 4 lt. olarak hesaplara dahil edilmiştir.

2018 yılı tahmini maliyet hesaplarında, anahat trenlerinde tren/km maliyetlerinin ortalama %40'ını, bölgesel hatlarda ise %35'ini oluşturan önemli bir maliyet kaleminde, işletmecinin maliyet muhasebesi kayıtlarından gerçekçi değerlerin elde edilebilmesi gerekmektedir.

Ancak, söz konusu dizel lokomotifler için tren/km ortalama yakıt tüketim değerlerinin yıllar itibariyle bu denli farklı alınmış olması ve esas alınan tüketim değerlerinin herhangi bir teknik dayanaktan yoksun olması, maliyet hesaplarının sıhhatini ciddi anlamda sorgulanır kılmaktadır.

Enerji maliyetleri ile ilgili diğer bir husus ise, elektrik enerjisi sağlayan altyapının ve elektrik aboneliklerinin demiryolu altyapı işletmecisine adına olması nedeniyle özellikle yüksek hızlı tren hatları olmak üzere elektrik enerjisi kullanılan tren hatlarında ve istasyonlarda kullanılan elektrik enerjisi maliyetlerinin sağlıklı bir biçimde ayrıştırılamadığı görülmüştür.

Elektrik enerjisi kullanılan hatlarda ve istasyonlarda tüketilen elektrik enerjisinin faturası demiryolu altyapı işletmecisi adına düzenlenmekte ve ilgili dönemler itibariyle tren işletmecisi adına yansıtma faturası kesilmektedir. Bu yansıtma, demiryolu altyapı işletmecisi tarafından yayımlanan Şebeke Bildirimi ekindeki ek hizmetler tarifesinde yer alan birim fiyatlar üzerinden yapılmaktadır. Söz konusu düzenleme;

“Ek-6.3.3 Ek Hizmetler Tarifesi

1 Cer Akımı Tarifesi

Elektrikli hatlarda işletilen trenlerin harcadığı enerji, tüketim miktarı üzerinden fatura kesilme dönemindeki birim fiyata göre ücretlendirilir.

DTİ kullanmış olduğu demiryolu çeken aracına elektrik sarfiyatını ölçen sayaç takması halinde sayaç tarafından ölçülen gerçek tüketim miktarı esas alınır.

Demiryolu çeken araçlarına sayaç takılmaması halinde, çeken aracın sarf ettiği elektrik bedeli aşağıdaki tabloda verilen değerler esas alınarak hesaplanır”

Şeklindedir.

Ancak, 2018 yılı sonu itibariyle tren işletmecisinin envanterinde bulunan ve faal olarak işletmecilik hizmetinin sunumunda kullanılan elektrikli tren araç ve setlerinde, düzenlemede belirtilen araç üstü teknik ekipmanların monte edilmediği ve bu nedenle elektrik kullanım faturalandırmalarının gerçek değerler yerine katalog değerler üzerinden yapılmaya devam edildiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen araç üstü teknik ekipmanların tedarik edilmesi halinde, aynı hatta faaliyet gösteren şehir içi raylı sistem hatları ile yüksek hızlı trenlerin elektrik tüketim bedellerinin daha sağlıklı bir biçimde ayrıştırılması sağlanmış olacaktır. Bu şekilde, Kanunun öngörmüş olduğu işletilen tren başına oluşan maliyetler daha sağlıklı bir biçimde tespit edilebilmiş olacaktır.

İkinci olarak, gerçekçi maliyetlerin tespitinin önündeki diğer bir engel ise dizel lokomotiflerin hem yük taşımacılığında hem de yolcu taşımacılığında kullanılıyor olmasıdır. Bu husus ise gerek bahse konu lokomotiflerin yakıt sarfiyatlarının gerekse de bakım masraflarının ayrıştırılmasında zorluklara sebebiyet vermektedir. Bu tür bir operasyonel gereklilik karşısında, işletmecinin muhasebe sisteminin yük ve yolcu taşımacılığında oluşan maliyetleri doğru bir biçimde ayırt edebilecek şekilde kurulması Kanuni bir zorunluluktur. Bu konuyla ilgili düzenlemeye Kanunun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında aşağıdaki şekilde yer verilmiştir;

“(4) Demiryolu tren işletmecilerinin yük, yolcu ve kamu hizmeti yükümlülüğünden kaynaklanan gelir ve gider hesapları ile muhasebeleri ayrı ayrı tutulur.”

Bahse konu kayıt düzeni hakkındaki Yönetmelik hükmü ise, “Genel kurallar” başlıklı 4 üncü maddenin dördüncü fıkrasında şu şekilde ifade edilmiştir;

“(4) Kamu hizmeti yükümlülüğünü üstlenen demiryolu tren işletmecileri aynı zamanda farklı ticari hizmetler de verebilir. Ancak her bir kamu hizmeti sözleşmesi kapsamındaki kamu hizmeti yükümlülüğünden kaynaklanan gelir ve gider hesapları ile muhasebeleri ayrı ayrı tutulur.”

Yukarıda yer verilen düzenlemeler gereği, demiryolu tren işletmecisinin yük ve yolcu

taşımacılığında kaynaklanan maliyetlerinin muhasebe sisteminde ayrı bir biçimde takibi gerekmektedir. Bu husus, kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri kapsamında yapılacak tahmini maliyet hesaplarını ve dolayısıyla ödenecek kamu hizmeti bedellerini doğrudan etkilemesi nedeniyle büyük önem arz etmektedir.

Üçüncü olarak, 2017 yılı başında 16 aylık dönem için imzalanan kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesi kapsamında genel yönetim giderleri kaleminde öngörülen maliyetler incelendiğinde, 2016 yılı içerisinde demiryolu alt yapı işletmecisi bünyesinden ayrılarak kurulan tren işletmecisinin genel yönetim giderlerine, alt yapı işletmecisinin hizmet birimlerinde çalışan personel giderleri de dâhil edilmiştir. Yol, Tesisler, Trafik gibi ayrışma sonrasında TCDD Taşımacılık A.Ş. bünyesinde faaliyet göstermeyecek olan dairelerin personel maliyetleri de maliyet hesabına katılmıştır. Bu hata nedeniyle, 2017 yılı tahmini maliyet hesabında genel yönetim giderlerinin 2.947.283,00 TL fazla öngörüldüğü hesap edilmiştir.

Diğer yandan, kamu hizmeti bedeli hesabının bir diğer unsuru olan beklenen bilet gelirleri ile gerçekleşen bilet gelirleri kıyaslandığında, bu rakamlarda özellikle 2017 yılı yüksek hızlı tren işletmeciliğine ilişkin olarak önemli oranda sapmalar olduğu görülmektedir.

2018 yılı sonu itibariyle tamamlanan ilk iki kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmesi kapsamında, yüksek hızlı tren işletmeciliği ile konvansiyonel (anahat ve bölgesel) taşımacılıktan elde edilen ve ilgili dönemler itibariyle elde edilmesi öngörülen bilet gelirleri ve sözleşme uygulamaları kapsamında hakedişlere yansıyan gerçekleşen bilet gelirleri bilgilerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 9: Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Sözleşmelerinde Öngörülen, Gerçekleşen ve Hakedişlere Dâhil Edilen Bilet Gelirleri

	BİLET GELİRLERİ (TL)							
	Öngörülen (Sözleşme)		Gerçekleşen (Muhasebe)		Hakedişlere Dâhil Edilen		Sapma (Gerçekleşen-Öngörülen)	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
YHT	242.000.000	234.958.336	188.680.609	238.179.613	226.738.374	229.665.635	-22,03%	1,37%
Anahat	35.649.971	61.517.675	45.843.575	41.307.309	28.649.319	36.064.903	28,59%	-32,85%
Bölgesel	58.903.174	69.131.935	46.366.702	68.174.168	58.403.139	66.404.366	-21,28%	-1,39%
Toplam	336.553.145	365.607.946	280.890.887	347.661.090	313.790.832	525.735.636	-16,54%	-4,91%

Tablodaki verilere bakıldığında, öncelikle işletmecinin muhasebe biriminden alınan gerçekleşen bilet gelirleri bilgisi ile hakedişlere dâhil edilen rakamların birbirinden farklı olması dikkat çekmektedir. Tablodaki veriler, gerçekleşen bilet gelirlerinin hakedişlere özellikle 2017 yılında ciddi biçimde yanlış aktarılmış olduğunu göstermektedir.

Söz konusu farklılık, kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmelerinde bulunan “*Tahmini maliyet ile makul kâr toplamının üzerinde bir gelir elde edilmesi halinde, artan tutarın yarısı Kamu Hizmeti Yükümlüsüne ödenmesi gereken kamu hizmeti hakedişinden kesilir*” hükmüne istinaden yapılan gelir paylaşımının da hatalı uygulanmasına sebebiyet vermiştir.

Bunun dışında, gerçekleşmeleri daha doğru bir biçimde yansıtan muhasebe verilerinin dikkate alınması halinde; elde edilen bilet gelirleri ile ilgili dönem için sözleşmesinde elde edilmesi beklenen bilet gelirleri rakamlarının karşılaştırılması halinde gerçekleşme rakamlarının tahminlerden ciddi manada farklılaştığı gözükmektedir.

Öngörülen bilet gelirleri ile gerçekleşen bilet gelirleri arasında hat bazında %30'lara varan sapmaların kabul edilebilir seviyeler olmadığı düşünülmektedir.

Demiryolu yolcu taşımacılığı hizmet sunumunda, tahmini maliyet ve beklenen bilet gelirleri hesaplarının sağlıklı olmaması nedeniyle ilgili sözleşme dönemleri boyunca nihai olarak tahakkuk eden kamu hizmeti bedelleri ile gerçekleşen maliyetler ve elde edilen bilet gelirleri kullanılarak hesaplanan kamu hizmeti bedelleri aşağıdaki tabloda karşılaştırılmaktadır:

Tablo 10: Demiryolu Yolcu Taşımacılığı Hizmetlerinde KHY Sözleşmeleri Kapsamında Tahakkuk Eden Kamu Hizmeti Bedelleri ile Gerçekleşen Maliyet ve Bilet Gelirleri Kullanılarak Hesap Edilen Bedellerin Karşılaştırması

	2017	2018
Gerçekleşen İşletme Giderleri	₺1.026.035.942	₺1.087.738.599
Gerçekleşen Bilet Gelirleri	₺280.890.887	₺347.661.090
Gerçekleşen Verilere Dayalı Hesaplanan KHY Bedeli	₺847.748.650	₺848.851.369
Tahakkuk Eden KHY Bedeli	₺745.625.298	₺939.507.433
Sapma (Gerçekleşen Verilere Dayalı Hesaplanan - Tahakkuk Eden KHY Bedelleri)	-12,05%	10,68%

Tabloda yer alan karşılaştırmada görüldüğü üzere, 2017 yılı işletme dönemi gerçekleşme verilerine göre kamu hizmeti bedeli eksik öngörülmüşken, 2018 yılı için olması gerekenin üzerinde bir kamu hizmeti bedeli öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Sözleşme dönemleri itibarıyla, işletme dönemi sonlarında bu tür farklılıkların oluşmasının önüne geçmek adına, işletmeci şirketin gerçekleşen maliyet ve elde edilen bilet gelirleri üzerinden yapılacak kesin hesap çerçevesinde nihai ödemenin karara bağlanmasının daha sağlıklı ve isabetli olacağı düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla; hem tahmini maliyet hesaplarının hem de beklenen bilet gelirleri öngörülerinin sağlıklı olmaması nedeniyle, kamu hizmeti yükümlülüğü sözleşmeleri kapsamında ödenen kamu hizmeti bedellerinin işletmecinin gelir/gider dengesini sağlayamamış olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “*Kamu hizmet bedeli hesaplamalarında kullanılan tahmini maliyet girdileri TCDD tarafından ortaya konulmuş ve gerçekleşen verilerdir. TCDD serbestleşme öncesi yolcu ve yük taşımalarına ait maliyet verilerini birlikte hesap ettiğinden, KHY maliyet hesaplamalarında gerçekleşenler üzerinden kabuller yapılarak ilk sözleşme verileri oluşturulmuştur. Yine aynı şekilde bilet gelirleri de, bir önceki yıla ait TCDD ve serbestleşme sonrasında TCDD Taşımacılık A.Ş. verileri üzerinden alınmıştır. Bu veriler bir önceki dönemin gerçekleşen verileridir. Bu veriler üzerine enflasyon oranında yeniden değerlendirilmiştir ve kullanılmıştır. Kullanılan bütün veriler TCDD ve TCDD Taşımacılık A.Ş. kayıtlarından elde edilmiştir.*

2017 ve 2018 KHY sözleşmeleri maliyet hesaplamalarında dizel lokomotiflerin yakıt tüketimleriyle ilgili hesaplamaların farklı olduğu belirtilmektedir.

2017 yılında yapılan ilk KHY sözleşmesinde; TCDD muhasebesel ayrımını tam olarak gerçekleştirilememiş, uzun bir süre TCDD Taşımacılık A.Ş. gerçek verileri elde edememiştir. 2017 yılı KHY sözleşmelerine esas veriler de ortak veri tabanından alınmıştır. TCDD’de kullanılan lokolar yolcu ve yük trenlerine ayrı ayrı tahsis edilmediğinden kullanılan yakıt ve enerji miktarı da 2017 yılında ortak havuz hesabından işlem görmüştür. Kullanılan toplam yakıt miktarı önce yolcu ve yük trenleri için yapılan toplam hamton/km olarak belirlenmiş, toplamda bu rakam yolcu ve yük trenlerinin yapmış oldukları tren/km lere bölünerek loko tipine göre yakıt sarfiyatının miktarı belirlenmiştir. Bu dönemde lokoların yakıt/enerji tüketim

miktarları katalog değerlerine göre de incelenmiş ancak gerçekçi verilere ulaşamamıştır. Dolayısıyla TCDD verileri kullanılmak zorunda kalınmıştır.

2018 yılında TCDD ve TCDD Taşımacılık A.Ş. muhasebesel ayrımı netleşmiş, KHY sözleşme bedeli hesabında yolcu ve yük trenlerinde loko tiplerine göre tren/km enerji sarfiyat miktarı daha gerçekçi olarak elde edilmiştir.

Diğer yandan elektrik enerjisi sağlayan altyapının ve elektrik aboneliklerinin demiryolu altyapı işletmecisi adına olması nedeniyle özellikle yüksek hızlı tren hatları olmak üzere tren hatlarında ve istasyonlarda kullanılan elektrik enerjisi maliyetlerinin sağlıklı bir biçimde ayrıştırılamadığı belirtilmiştir.

Trenlere elektrik iletimi sağlayan katener hattı (teknik altyapı) mülkiyeti ve enerji temin hizmeti altyapı işletmecisi tarafından sunulmaktadır. Altyapı işletmecisi elektrik enerjisini, elektrik üreticisi ve dağıtıcısı özel kuruluşlardan temin etmektedir. Kendisine fatura edilen bedeli, demiryolu tren işletmecilerine kullandıkları oranda yansıtmaktadır. Altyapı işletmecisi tarafından ödenen bedel, toplam tren/km'ye bölünmekte, bulunan değer DTİ'lerin yaptıkları tren/km ile çarpılarak faturalandırılmaktadır.

2020 Şebeke Bildiriminde 2020 yılından itibaren elektrikli lokolara sayaç takılma zorunluluğu getirilmiştir. Araç üzerine takılacak sayaçlardan sonra, elektrik sarfiyatı net ölçümlenecek ve kullanılan miktar üzerinden DTİ'lere fatura edilecektir. Sayaç takılması konusu önümüzdeki günlerde ihaleye çıkılıp çözümlenecektir. Böylelikle sarfiyat ölçümünde katalog değerlerine bağlı kalınmayacak ve daha sağlıklı ölçümleme yapılacaktır.

Serbestleşme sonrasında gelişen süreç içerisinde TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin KHY muhasebe kayıtlarının daha sağlıklı işler hale geldiği düşünülmekte olup, KHY maliyet hesaplamalarında maliyet girdi verileri ile bilet gelirlerinin daha anlamlı ve tutarlı olacağı düşünülmektedir” Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, KHY sözleşmesi uygulamasının başladığı 2017 yılında TCDD ve TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin maliyet muhasebesi kayıtlarında yük ve yolcu hizmetleri ayrımı henüz daha gerçekleştirilememiş olduğundan uzunca bir süre sağlıklı verilerin elde edilmesinin mümkün olamadığı belirtilerek, 2018 yılı KHY sözleşmesi imzalanırken bu eksikliğin giderilmesi ile birlikte tahmini maliyet hesaplamasının daha gerçekçi sonuçlar baz alınarak yapılması neticesinde 2017 ve 2018 yılları sözleşmeleri

tahmini maliyet hesaplarında, lokomotiflerin yakıt sarfiyatına ilişkin bulguda belirtilen farklılıkların ortaya çıktığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ifade edildiği üzere, 2018 yılında TCDD ve TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin muhasebesel ayrımının netleşmiş olması sonucunda tahmini maliyet hesaplamalarının daha gerçekçi olduğuna iştirak etmemiz pek mümkün değildir.

2018 yılı KHY sözleşmesi tahmini maliyet ve beklenen bilet gelirleri hesaplamalarına baktığımızda 2017 yılı ile tamamen benzer bir hesaplama şeklinin kullanıldığı görülmektedir. Sadece hesaplamalarda yapılan kabullerin farklılık arz ettiği görülmekte ve cevapta bahsedilen lokomotiflerin hem yük hem de yolcu taşımacılığında ortak olarak kullanılması nedeniyle bunların yakıt ve enerji maliyetlerinin hala net bir biçimde ayrıştırılmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum, 6461 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliğinde öngörülen tren işletmecisinin yolcu taşımacılığı dışında kalan ticari nitelikteki işlerinin muhasebelerinin ayrı bir biçimde tutulmasına yönelik mevzuat hükmünün gerektirdiği muhasebe sisteminin kurulamamış olduğunu göstermektedir. Hatta, 31.12.2018 tarihinde imzalanan 2019 yılı KHY sözleşmesine esas tahmini maliyet hesabı incelendiğinde, hesaplamada benzer kabullerin farklı şekillerde yapılmaya devam edildiği görülmektedir.

Bunun dışında, Kamu İdaresi cevabında tahmini maliyet hesabının yanında gerçekleşmesi öngörülen bilet gelirlerinin de bir önceki yıl gerçekleşmelerinin enflasyon oranında yeniden değerlemesi yapılmak suretiyle tespit edildiği ifade edilmiştir.

Halbuki, bulguda da belirtildiği üzere, YHT tren hatlarının işletilmesinden elde edilecek bilet gelirinin 2017 yılından 2018 yılına geçişte aşağı yönlü revize edildiği görülmektedir. Bulguda yer verilen söz konusu rakamlar, İdare cevabında belirtilen bu durumu teyit etmemektedir. Kaldı ki, bir gelir kaleminin enflasyon oranında güncellemeye tabi tutulmasının ekonomik gerekçesi de anlaşılmalıdır.

Bunun yanında bulguda, yıllar içerisinde YHT işletmeciliğine olan talep artışı rakamlarla ortaya konulmuştur. Böyle bir artış, ülkenin genel nüfus dinamikleri yanında halkın YHT'lerin sunmuş olduğu yüksek ulaşım standartlarına olan ilgisinin doğal ve beklenen bir sonucudur. Bütün bunlara rağmen, kamu hizmeti bedeli hesabında bu trenlerin işletilmesinden elde edilecek gelirlerde bir düşüşün öngörülmesi, İdarenin bu hususlarda yalnızca tren işletmecisinden alınacak verileri dayanak almayıp, kendi talep modelleme

çalışmalarını yapmasının da gerekli olduğunu ortaya konulması açısından önemli bir örnek teşkil ettiği düşünülmektedir.

Elektrikli hatlarda işletilen trenlerin enerji maliyetlerinin altyapı işletmecisi tarafından sağlıklı bir şekilde ayrıştırılmadığına ilişkin tespit hakkında Kamu İdaresi cevabında; 2020 yılı şebeke bildirimini ile elektrikli demiryolu araçlarına sayaç takılmasının zorunlu kılınmış olduğu belirtilerek bahse konu alımın ihalesine yakın zamanda çıkılacağı ve böylelikle trenlerin elektrik sarfiyatlarının gerçek kullanım bedelleri üzerinden faturalandırılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Cevapta belirtilen çözüm, bahse konu maliyet unsurunun doğru ve gerçekçi bir biçimde tespitine imkan tanınması açısından yerinde olacaktır. Uygulamanın en kısa zamanda hayata geçirilmesinin, bu anlamda önemli bir belirsizlik unsurunu ortadan kaldırılacak olması açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

Sözleşme dönemi sonları itibarıyla, gerçekleşen gelir ve maliyetler üzerinden hesap edilecek kamu hizmeti bedelinin ödenmesini temin edecek biçimde bir hesap çalışması yapılmasının bu anlamda en sağlıklı sonuçları vereceği değerlendirilmektedir. Ancak bulguda da belirtilen bu husus hakkında, İdare cevabında herhangi bir değerlendirmede bulunulmamıştır.

Sonuç itibarıyla, 6461 sayılı Kanun çerçevesinde serbestleşme süreci içerisinde olan Türkiye demiryolu yolcu ulaştırması sektörüne ilişkin, özellikle adı geçen Kanunda öngörülen geçiş döneminde tren işletmecisine ödenecek KHY bedellerinin sağlıklı bir biçimde hesap edilmesinin önündeki yapısal sorunlara bir an önce çözüm bulunmasının, söz konusu sürecin uzatılma ihtimali de göz önünde bulundurularak ivedilikle gerçekleştirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

BULGU 16: Metro Hattı Yapım İşleri Kapsamında Verilen Avansların Kullanım Yerlerini Gösteren Kanıtlayıcı Belgelerin İdare'ye Süresi İçerisinde Sunulmaması ve Fatura Suretleri Yerine Proforma Faturaların ve Dekontların Geçerli Belge Olarak Kabul Edilmesi

Bakanlık tarafından ihale edilerek yapımı devam eden metro hattı yapım işleri kapsamında kullanılan avansların sarf yerlerini gösteren kanıtlayıcı belgelerin İdare'ye sözleşmesinde belirtilen süreler içerisinde sunulmadığı ve kanıtlayıcı belge olarak sunulması

gereken fatura suretleri yerine; proforma faturaların ve ödeme dekontlarının İdarece harcamayı kanıtlayıcı geçerli belge olarak kabul edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu metro hattı yapım işlerinde avansın verilme şartları ve kullanımına ilişkin hükümler, sözleşmelerin “Avans verilmesi şartları ve miktarı” başlıklı 13 üncü maddesinde yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre;

“13.1. Bu iş için avans aşağıdaki şartlar dahilinde verilecektir.

13.2. Yer teslimi yapıldıktan ve iş programı onaylandıktan sonra yüklenicinin yazılı isteği üzerine verilecek avansla aynı miktar (iş programında öngörülen hakediş ödemeleri üzerinden hesaplanan avans mahsubunun bitiş tarihine süreli) teminat mektubu (Avans teminat mektubu; Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen kapsam ve şekle uygun olacaktır.) veya Hazine Müsteşarlığınca ihraç edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri ve bu senetler yerine düzenlenen belgeler karşılığında;

a) Şantiyenin kurulması, lüzumlu makine ve ekipmanın nakli,

b) Makine, ekipman, malzeme ve cihazların satın alınması ve siparişe bağlanması,

c) Taahhüdün ifası için gerekli ihzarat malzemesinin temini,

gibi işler için gerekli giderleri karşılamak üzere sözleşme bedelinin yüzde % 15 tutarında avans verilecektir.”

...

13.6. Yüklenicinin avans almak için İdareye yapacağı yazılı başvurusunda, avansı yukarıdaki amaca uygun olarak kullanacağını, bu avansı tahsis edeceği hususlara ait miktar ve tutarları ile itfa tarihlerini bildirmesi ve avans hükümlerine uyacağını taahhüt etmesi şarttır.

13.7. Yüklenici, aldığı bu avansı bildirdiği yerlere sarf ettiğini gösteren fatura suretlerini ve benzeri geçerli belgeleri ... gün içinde İdareye verecektir.”

Yukarıdaki sözleşme maddesine istinaden yüklenicilere kullandırılan avansların sarf yerlerinin, sözleşmelerin yukarıda yer verilen 13.7 nci maddesi gereği sözleşmesinde yazılı süreler içerisinde eklerindeki harcama yerlerini gösteren fatura suretleri ile birlikte İdare’ye sunulmuş olması gerekmektedir.

Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı, İstanbul Yeni Havalimanı-Halkalı ve Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metro İnaatı İşleri kapsamında yüklenicilere yapılan avans ödemelerine ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmektedir;

Tablo 11: Metro Yapım İşlerinde Yüklenicilere Yapılan Avans Ödemelerine İlişkin Bilgiler

Yapım İşinin Adı	Avans Miktarı	Avansın Ödendiğı Tarih	Avans Bildiriminde Bulunulması Gereken Son Tarih	Avans Bildirim Tarihi
Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metro İnaat ve Elektromekanik Sistemleri Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri	36.289.686,60 €	5.06.2015	5.07.2015	23.10.2015
Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro Hattı İnaatı ile Elektromekanik Sistemlerin Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri	149.965.494,36 €	29.12.2016 - 10.02.2017	29.03.2017 - 11.05.2017	31.05.2017
İstanbul Yeni Havalimanı-Halkalı Metro Hattı İnaatı ile Elektromekanik Sistemlerin Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri	644.206.950 TL	28.03.2018	26.06.2018	6.08.2018

Yukarıdaki tablodan da görüleceğı üzere, yükleniciler tarafından avansın harcandığı yerleri belirten bildirimler ve ekleri sözleşmelerinde belirtilen süreler içerisinde sunulmamıştır.

Ayrıca avans bildirim yazılarının ekinde sunulan harcama belgelerinde sözleşmesinde belirtildiğı üzere fatura suretleri bulunmamaktadır. Bunların yerine proforma faturalara ve banka ödeme dekontlarına yer verilmiştir.

Proforma faturalar, gerek 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu 23 üncü maddesi, gerekse Vergi Usul Kanunu 229 uncu ve devamı hükümleri anlamında bir fatura olmayıp, satıcının satım konusu malın niteliklerini ve özellikle satış tutarını gösterdiğı bir metindir. Proforma faturalar ticari hayatta genellikle teklif mektubu veya ön sözleşme teklifi niteliğinde kullanılmaktadır.

Fatura ise, proforma faturadan farklı olarak, sözleşmenin bağıtlanması sürecinde değıl ifası sürecinde düzenlenen bir vesikadır ve hizmet alımının veya mal tesliminin gerçekleşmiş olduğı Kanuni tanımı gereğı ancak fatura ile ortaya konabilir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle, proforma faturaların bir malın veya hizmetin teslim alındığını gösterme kabiliyeti bulunmadığından avans bildirimlerinde harcamanın yapıldığını gösterir geçerli bir belge olarak kabulünün mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Ancak, proforma faturaların, İdare tarafından, harcamayı kanıtlayıcı geçerli bir belge olarak kabul edildiği görülmektedir.

Avansın, bir mal veya hizmetin siparişi aşamasında henüz mal teslimi veya hizmet sunumu yapılmadan yüklenici tarafından sözleşme konusu iş ile ilgili olmak üzere mal veya hizmet teslim alınmadan ödenmiş olduğu kabul edilse dahi, avansa konu malın teslim alınması ve hizmetin sunulması sonrasında VUK hükümleri gereği en geç 7 gün içerisinde faturanın düzenlenmiş olması gerekmektedir, mal teslimi ve hizmet ifasından itibaren belirtilen süre içerisinde düzenlenmeyen faturalar hiç düzenlenmemiş sayılmaktadır.

Bu nedenle, avans bildirimleri ekinde sunulan proforma faturaların içeriğini oluşturan iş makineleri ve malzemelerin yüklenici tarafından bu zamana kadar temin edilmiş olması gerekmektedir. Ancak, İdare tarafından denetimin gerçekleştirildiği tarih itibariyle avansın sarf edildiği mal teslimi ve hizmet ifalarına ilişkin sunulmuş herhangi bir fatura sureti bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen yapım işleri kapsamında avans bildirimlerinin süresinde yapılmamış olduğu ve eki kanıtlayıcı belgelerin sözleşmesinde öngörülen nitelikleri taşımadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Sözleşme kapsamında avans verilmesi, şartları ve miktarı tip sözleşme uyarınca sözleşme içerisinde belirtilmektedir.

Sözleşme Madde 13.2 (b) uyarınca avanslar makine, ekipman, malzeme ve cihazların “siparişe bağlanması” için de kullanılabilir.

Sözleşme Madde 13.7 yüklenici tarafından avansın sarf edildiğini gösterir belgeleri belirli bir süre içerisinde idareye vereceğini belirtmektedir. Aksi durumda veya gecikme durumunda yapılacak işlemler veya yaptırımlara yer verilmemektedir. Diğer bir ifadeyle gecikmenin cezası bulunmamaktadır.

*Ayrıca Sözleşme Madde 13.7 sunulacak belgeleri fatura suretleri ile sınırlamamakta “**ve benzeri geçerli belge...**” olarak açıklamaktadır. Proforma fatura bir ürünün siparişe bağlanması için temin edilen fatura benzeri geçerli dokümandır. Sipariş formu ile birlikte*

proforma faturanın ibraz edilmesi ve para transferinin gerçekleştiğine ilişkin dekontun da ibraz edilmesi durumu avansın sözleşmede izin verilen yerlere harcandığını kanıtlayıcı nitelik taşımaktadır.

Bulguda yer verilen metro işlerinde ilk maliyetin büyük kısmını Tünel Delme Makinesi (TBM) oluşturmaktadır. Yüklenici dünyaca tanınan üretici firmalardan proforma fatura almış %80'i peşin, %20'si faturası ürün tesliminde olmak üzere tedarik sözleşmesi imzalamış, milyonlarca Avro peşinatı firmanın hesabına havale etmiştir. Bu işlemleri de proforma fatura, sipariş formu, tedarik sözleşmesi sureti, banka dekontu ile tevsik etmiştir. Makine teslimatı ve son ödeme yaklaşık 10 ay sonra gerçekleşmiş ve firma faturasını makine teslimiyle birlikte almıştır. İdarece mevzuata uygun olarak gerçekleştiği değerlendirilen yüklenici bildirim için bir işlem yapılmamıştır. Kaldı ki, avans karşılığı nakit teminat mektubunu elinde bulunduran idarenin amacı işin ifası açısından yüklenicinin nakit dengesini olumlu yönde desteklemektedir.

Ayrıca; mevzuatta yüklenicinin fatura karşılığı satın aldığı bir malzemeyi veya ekipmanı iade etmeyeceği ya da satmayacağına ilişkin bir düzenleme bulunmadığından faturanın ibraz edilmesi de avansın amacına uygun kullanılmasının kanıtı olarak yeterli delil değildir.

Sözleşme uyarınca İdare her an için Teminat Mektubunu nakde çevirme ve/veya içeride bulunan mahsubu yapılmamış avansı ilk hakedişte geri çağırma yetkisine sahiptir. Yüklenicinin performans ve işe yaklaşımına (tavrına) karşılık idarenin elinde seçimlik olarak bulundurulmuş bu yetkinin, anılan işlerde kullanılma gereksinimi duyulmamıştır. Bildirimlerde gecikme olsa da işler başlamış, hakedişler üzerinden avanslar mahsup edilmeye devam etmektedir.

Ayrıca anılan işlerden ikisi döviz cinsinde sözleşme olduğundan avans ödendiği günkü kurdan muhasebeleştirildiğinden hakedişteki mahsubu da o kurdan gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla İdarenin döviz kur karı oluşmaktadır. Dolayısıyla düşük kurdan peşin (ön) ödeme yapılmış olması idare ve kamu açısından zarar değil yarar sağlamaktadır. (Benzer durum TL işlerde uygulanan fiyat farkı hesabı için de söylenebilir.)

Dolayısıyla, idare işlemlerinde mevzuata aykırılık bulunmadığından, bulgunun iptali ve denetim raporundan çıkarılması önerilmektedir” Denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında avansın sözleşmesinde belirtilen şartlar dahilinde kullanılmamasının herhangi bir cezai yaptırımının olmadığı belirtilmiştir. Oysaki, sözleşmenin yükleniciye avans kullandırılmasına ilişkin şartları düzenleyen 13 üncü maddesinde;

“13.8 İdare, iş programının aksamaması veya avansın şartlara uygun sarf edilmemesi veya 60 gün içerisinde işe başlanılmamış olması hallerinde, mahsubu yapılmamış avansı veya bakiyesini, bu halleri takip eden ilk hakedişten defaten kesmeye, bu yetmediği veya hakedişi bulunmadığı takdirde avans teminatını nakde çevirmeye her zaman yetkilidir” denilmektedir.

Sözleşme kapsamında kullanılan avanslar zaten nihai bir ödeme niteliği taşımadığından ve avans verilirken karşılığında İdare aynı miktarda teminatı yükleniciden almış olduğundan, avansın sözleşmesinde belirtilen süre içerisinde verilmiş amacına uygun bir biçimde işin ifasına yönelik mal ve hizmet alımlarında kullanılmadığının anlaşılması halinde, yukarıdaki maddede belirtildiği üzere, İdare avans teminatını nakde çevirme konusunda yetki sahibidir. Yüklenicinin almış olduğu avansı, avans alırken belirtmiş olduğu kullanım yerlerine sarf etmediğinin anlaşılması halinde, İdare'ye tanınan teminatı nakde çevirme yetkisi, söz konusu sözleşme hükmüne riayet etmemenin yaptırımı olacaktır.

İdare cevabında belirtilen diğer bir husus ise, avansın kullanım yerlerinin yüklenici tarafından fatura dışında benzeri geçerli belgelerle de kanıtlanabileceği ifade edilmiştir. Bu husus zaten sözleşmenin yukarıda belirtilen ilgili maddesinde belirtilmektedir. Ancak, bulgumuzda da ifade edildiği üzere, her ne kadar yüklenici işte kullanacağı malzeme ve ekipmanın siparişi için avans kullanmış ve ilgili mal ve ekipmanın teslimi avans bildirim tarihinde henüz gerçekleşmemiş olduğundan, alınan mal, malzeme veya ekipmanın tesliminin avans bildirim tarihi itibarıyla gerçekleşmemiş olma ihtimali bulunmaktadır. Ancak, bulguya konu yapım işlerinde, işlerin fiziki gerçekleştirmeleri epeyce ilerlemiş ve yapımı devam eden söz konusu işlerde avansın kullanılacağı belirtilen alımlar çoktan tamamlanmış olması nedeniyle artık bu alımlara ilişkin faturaların da ilgili vergi mevzuatı açısından çok önceden düzenlenmiş olması gerekmektedir. Ancak, İdareden bulguya konu yapım işlerinin yüklenicilerinden söz konusu faturaların ibrazı hem denetim döneminde hem de İdare cevabı üzerine şifahen istenilmiş olmasına karşın bu faturalar tarafımıza ibraz edilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında, avans kullanılarak gerçekleştirilen alımların siparişe bağlanması sırasında düzenlenen proforma faturaların her hal ve şartta faturaya dönüşmesinin gerekmediği ifade edilmiştir. Buna gerekçe olarak da, yüklenicilerin verilmiş siparişlerden

daha sonraki süreçte vazgeçmiş olabileceği belirtilmiştir. İdare cevabında ileri sürülen bu gerekçe, cevapta da belirtildiği üzere; avans verilmesi, yükleniciye taahhüdü altına girdiği işin ifasında finansal kolaylık sağlamak amacına yönelik olduğu için nihayetinde avansın amacına uygun kullanılmamış olduğu ortaya çıkmaktadır.

İdare cevabında bunun da ötesine geçilerek, verilmiş bulunan avanslarla alınan malzemelerin başka firmalara satılmış olmasının da mümkün olduğu belirtilmiş ve bu sebeple de alıma ilişkin faturaların düzenlenmemiş olabileceği ileri sürülmüştür.

Böyle bir durumda; öncelikle, işin ifasında kullanılmayacak bir malzeme veya ekipman için neden sipariş verildiğinin açıklanması gerekecektir. Bununla birlikte, avans kullanılarak alınan malzeme veya ekipman sonrasında üçüncü firmalara satılmış olsa dahi bu durum, malzemelerin yüklenici tarafından ilk alımına ilişkin faturanın düzenlenmemiş olmasını gerektirmez. Dolayısıyla, bu durum da avansın harcandığı yerleri gösterir fatura suretlerinin ibraz edilmemesine gerekçe teşkil etmez.

Yine, İdare cevabında, bulguya konu yapım işlerinde yüklenicilerin işlere zamanında başlamış olduğu ve iş programında herhangi bir gecikme olmaksızın işlerin öngörülen sürelerle uygun biçimde ilerliyor olması hususları avansların işlerin ifasında kullanılmış olduğuna dayanak olarak gösterilmiş ve İdare'nin yüklenicilerden olan en önde gelen beklentilerinden birinin işin projelerine uygun biçimde zamanında tamamlanması olduğu belirtilmiştir.

İşlerin sahada iş programına uygun olarak yürütülmesi yüklenicinin İdare'ye karşı başlıca sorumluluklarından biridir. Bu husus, avans kullanılırsın veya kullanılmamasın tüm işler için İdare'nin sözleşmeden doğan en temel hakkı, yüklenicinin de en temel yükümlükleri arasındadır.

İdare cevabında son olarak, sözleşmesi döviz üzerinden imzalanmış işlerde avanslar, kullanım tarihindeki kur üzerinden muhasebeleştirildiği için hakediş mahsubunun da o günkü kur üzerinden yapılıyor olması nedeniyle İdare'nin avans mahsubu sonucu kur kazancı elde ettiği, dolayısıyla avanslar geç tahsil ediliyor olsa dahi kamunun bu işten kazançlı çıktığı ifade edilmiştir.

Her ne kadar avansların mahsubu İdare cevabında belirtildiği üzere kullanım tarihi değil mahsup tarihindeki kur üzerinden yapılıyor olsa da, sonuç itibarıyla mahsuplar, hakediş ödeme tarihindeki güncel kur üzerinden yapılmaktadır. Döviz kurlarının artmış olduğu

dönemlerde pek tabii ki mahsupların güncel döviz kurları üzerinden yapılması sözleşme hükmü gereğidir. Bu husus da, sözleşmesinde belirtildiği şekliyle, avansların yüklenici tarafından kullanılacağı taahhüt edilen yerlere sarf edilip edilmediğine yönelik İdare tarafından yerine getirilecek denetim görevinin ihmal edilmesini gerektirmez.

Ancak burada İdare cevabında değinilmeyen bir husus vardır ki; o da, avansın yüklenicide kaldığı dönem içerisinde bahse konu sözleşmelerin tutarları çok yüksek ve döviz cinsinden olduğu için yüklenicilerin bu süreç içerisinde avans olarak verilen nakit imkanlarının sözleşme konusu işlerin ifasına yönelik işlerde kullanılıp kullanılmadığı hususunda belirsizlik oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu tür durumların da avansların verilmiş amacına uygun olmadığı açıktır.

Sonuç itibarıyla; yukarıda belirtilen gerekçelerle, yapım işlerinde kullanılan avans tutarlarının mahsup işlemlerinin, sözleşmelerinde yazılı kurallar dahilinde gerçekleştirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

BULGU 17: Yapım İşi İhalelerinin Teklif Fiyat Değerlendirmesinde Fiyat Dışı Unsur Uygulamasının Mevzuat Gereklere Uygun Olmaması

Bakanlık tarafından yapılan yapım işi ihalelerinde teklif fiyatın değerlendirilmesinde kullanılan fiyat dışı unsur uygulamasının mevzuat hükümlerine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin yürüttüğü ihalelerin fiyat dışı unsur değerlendirmesine yönelik düzenlemeler incelendiğinde "kalite ve teknik değer" kriterinin fiyat dışı unsur olarak tespit edildiği görülmektedir. Belirlenen bu kriterin; idarece seçilen bazı iş kalemlerinin teklif fiyatı toplamının isteklinin toplam teklifine oranının, aynı iş kalemlerinin yaklaşık maliyet içindeki tutarının toplam yaklaşık maliyeti oranına oranlanmasıyla ulaşılabilecek değere göre idari şartnamede belirlenen şekilde puanlama yapılarak uygulandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40. Maddesinin ikinci fıkrasında;

"Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu

unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir” hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “İhale işlem dosyası” başlıklı 21’inci maddesinin (c) bendinde;

“Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemenin gerekçelerinin yer aldığı açıklama belgesi” denilmek suretiyle fiyat dışı unsur olarak belirlenen kriterlerin ve hesaplama yöntemlerinin ihale işlem dosyasında yer alacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme” başlıklı 62’inci maddesinde;

“(1) İhale konusu işin özelliği göz önünde bulundurularak işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre gibi unsurlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilir.

(2) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ile hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için sunulacak belgeler idari şartnamede açıkça belirtilir.

(3) Fiyat dışı unsurlar, bir marka veya model esas alınarak rekabeti ortadan kaldıracı bir şekilde belirlenemez.

(4) Fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan birim veya görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanır ve bu belge ihale onay belgesinin ekinde yer alır” denilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasında karşılaşılan tereddütlere açıklık getirilmesi amacıyla çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliğinin 53.3’ üncü maddesinde de fiyat dışı unsurlara ilişkin düzenleme bulunmaktadır.

Söz konusu Tebliğin “Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi ile ilgili hususlar” başlıklı 53.3’ üncü maddesinde;

“53.3.1. Kanununun 40 ıncı maddesi uyarınca, ekonomik açıdan en avantajlı teklif; sadece fiyat esasına göre belirlenebileceği gibi fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak belirlenebilmektedir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibinin hangi yöntem kullanılarak belirlenebileceği hususu tamamen idarenin takdirinde olup fiyat dışı unsurlar kullanılarak belirlenmesi durumunda aşağıdaki esaslara uyulması gerekmektedir.

53.3.2. Fiyat dışı unsurların, Kanununun 5 inci maddesinde belirtilen ilkelere halel getirmeyecek bir biçimde idari şartnamede açık ve net olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

53.3.3. İdari şartnamede fiyat dışı unsur olarak belirlenen hususların parasal değerlerinin veya nispi ağırlıklarının belirlenmesi gerekmektedir.

53.3.4. Fiyat dışı unsur olarak yalnızca niceliksel unsurların belirlenmesi zorunlu olmayıp bu kapsamda niteliksel belirlemeler de yapılabilir. Bu bağlamda, ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik parametreler, kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumu ya da ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibarıyla isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilecektir” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerine göre, fiyat dışı unsur belirleme konusunda idarelere takdir yetkisi verilmiştir. İdareler bu anlamda, fiyat dışı unsur belirleyip belirlememekte serbesttir. Ancak, fiyat dışı unsur belirleyecek ise, ihale dokümanında buna yer vermek zorundadır.

Kamu İhale Genel Tebliği, 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda yer alan hususlara açıklık getirilmesi amacıyla çıkarılmıştır. Çağdaş hukuk yaklaşımının temel unsurlarından biri olan normlar hiyerarşisine göre, tebliğde yer alan düzenlemeler sadece üst norm maddelerini açıklayıcı nitelikte olmalı ve kanunda yer alan düzenlemeyi genişletici yoruma tabi tutmamalıdır. Aksi takdirde Tebliğin geçerliliği sorgulanır hale gelecektir. Dolayısıyla Kamu İhale Genel Tebliğinin 53.3.4'üncü maddesinde yer alan ve aşağıda sıralanan;

- İhale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik parametreler,
- Kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumu,

o İhale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu

Şeklinde sayılan fiyat dışı unsur kriterleri 4734 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmelikleriyle getirilen düzenlemelere uygun değildir.

Genel Tebliğin yukarıda yer verilen fiyat dışı unsur kriterleri 4734 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliklerinde vurgulanan işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre gibi hususlara nasıl hizmet ettiği anlaşılamamıştır. Genel Tebliğ ile 4734 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliklerinde düzenlenmiş olan teklif değerlendirme kriterlerinin değiştirilmesi üst mevzuata uygun değildir.

Mevzuatta yer alan düzenlemeler bu şekilde olmakla birlikte, yapılan düzenlemelerde bu unsurların tanımına ya da açıklamasına yer verilmemiştir. Bu itibarla, “işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurların” tanımının ya da açıklamasının yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Sadece, Mülga Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 56 ncı maddesinde bu açıklamalar yapılmış, yürürlükte olan Yönetmeliğe ise bu hüküm taşınmamıştır. Yapım ve hizmet alımları için ise hiçbir açıklama yapılmamıştır.

Mülga Mal Alımı Yönetmeliği'nde yapılan düzenlemelerden faydalanılarak açıklama yapmak gerekirse,

a) İşletme ve bakım maliyeti: Yapım işi bünyesinde kullanılacak ürünlerin ve makinaların ekonomik ömürleri, periyodik bakım aralıkları ve bakım süreleri, değişecek yedek parça ve sarf malzemelerinin maliyeti, işçilik maliyeti, vb. maliyetleri ifade etmelidir.

b) Maliyet etkinliği: Yapım işi bünyesinde kullanılacak ürünlerin ve makinaların alım bedeli ile girdi maliyetleri ve malın üretilmesi, makinenin kullanılması için zorunlu olan işletme ve bakım maliyetleri, varsa enerji tüketim maliyeti gibi ilave maliyet unsurlarının toplamının kullanım süresince minimum seviyede olması suretiyle en fazla faydanın sağlanmasıdır.

İdareler maliyet etkinliğinin hesabında; iş kaleminin sadece satın alma bedelini değil bir satın alma bedeli üzerinden hesaplanacak yıllık amortisman tutarına yıllık işletme dönemi giderlerini de ilave ederek yaklaşık bir maliyet belirlemek ve ikame edilebilir mallar arasında en düşük maliyetli malın/makinenin maliyet etkinliğini büyük olarak değerlendirmek

durumundadırlar.

c) Verimlilik: Yapılan iş sonucunda, kullanım alanına göre en fazla iş, ürün ve bu gibi çıktıların elde edilmesidir.

d) Kalite: Bir işin belirlenen veya olabilecek ihtiyaçları karşılama yeteneğine dayanan özelliklerinin toplamıdır. Yapılan işin kalitesi, tasarım, üretim, servis ve bakım gibi birbiri ile ilişkili faaliyetlerin her aşamasından etkilenir. Bu hususların objektif olarak değerlendirilmesi ve belgelere dayandırılması gerekir.

e) Teknik değer: İş bünyesinde kullanılacak girdilerin kullanım alanına bağlı olarak ileri teknolojiler ile üretilmiş olması, kapasite ve verimlilik açısından yeni dizaynlara uygun olması, sistemin ihtiyaca göre taşınabilir olması, sistem tasarımı, yerleşim birimi, montaj ve aksesuarı, işletme koşullarına uygun olması, iş güvenliği açısından gerekli koşulları taşıması, üretim metot ve teknikleri açısından rakipleri ile yarışabilir olması gibi unsurlardan işin özelliğine göre idarelerce uygun bulunanlar dikkate alınabilir.

f) Özel ilave kriterler: İdarelerce, ihale konusu işin niteliği gereği dikkate alınmasında yarar görülen eğitim, satış sonrası servis imkanlarının mevcut olup olmadığı, yok etme masrafı gibi özel ilave kriterler idari şartnamede belirlenebilir. Ancak bu kriterlerin ihale konusu malın ekonomik açıdan avantajını ortaya koymaya yönelik olması ve mümkün olduğu takdirde parasal değer olarak ifade edilebilmesi esas olmalıdır.

Yukarıda açıklamalarda yer verildiği üzere kalite ve teknik değer unsurunun fiyat dışı unsur olarak uygulanması ile idarenin belirlediği uygulamadaki kalite ve teknik değer kriterinin fiyat dışı unsur olarak uygulanması birbirinden farklıdır

İdare uygulamasından, isteklileri kendi içinde dengeli teklif vermeye zorlamak istendiği anlaşılmaktadır. Bazı iş kalemleri bazında verilen, işin doğasına aykırı çok düşük/yüksek teklifleri engellemek istenildiği anlaşılmaktadır. Ancak, işin tamamının verilen teklife uygun olarak yaptırılması durumunda, iş kalemi bazında çok düşük teklif verilmesinin idare açısından sakıncası yoktur. İşin yapılma sürecinde inisiyatif idarede olduğuna göre, idare öncelikle ucuz teklifli iş kalemlerini de yaptırabilir. Esasen, işin projelerinin ve teknik özelliklerinin ihaleden önce dikkatli hazırlanması durumunda, iş artışı, iş eksilişi ve yeni fiyat yapılması gibi durumlar en az seviyede oluşacak, gelen teklif kapsamında tüm iş bitmiş olacaktır.

Ayrıca idarenin iş kalemleri içinde ağırlık oranlarına göre belirlediği puanlama sistemi, imalat miktarı azalan ya da tamamen vazgeçilen iş kalemleri için hiçbir anlam ifade etmemektedir. Örneğin, tutarı yüksek olan bir imalatın, işin devamı sırasında yapımından vazgeçilerek yerine farklı bir imalat yapılması durumunda, yeni imalatın fiyatı sonradan belirleneceğinden, yüklenici teklifindeki fiyatın toplam teklif içindeki oransal ağırlığının hükmü olmayacaktır. Bu husus, uygulamada sıklıkla yaşanan durumlardandır.

Yukarıda yer alan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, bir ölçütün yapım işi ihale sürecinde fiyat dışı unsur olarak kullanılabilmesi için, söz konusu unsurun eserin yapım sürecinde veya kullanımı aşamasında idareye net ve ölçülebilir nitelikte bir fayda sağlaması gerekmektedir. Aynı zamanda, bu ilave katkının somut olarak tekliflerin değerlendirilmesi sırasında ölçülebilir ve değerlendirilebilir olması gereklidir. İdare açısından ilave katkısı olmayacak hususlarda fiyat dışı unsur belirlenmesi anlamlı olmamaktadır. İdarenin fiyat dışı unsur uygulamasının bu hususları karşılamadığı görülmektedir.

Yapım işi için fiyat dışı unsur belirlenecek ise, kullanılacak teknolojik ürünlerin ileride sağlayacağı verimlilik ve işletme maliyetlerinin minimum seviyede kalmasını sağlayacak unsurların belirlenmesi gerekir. Örneğin, ileride katlanılacak enerji maliyetlerinin hesabı, işin yapılma süresi esas alınarak en erken hizmete sunulması gibi hususlar üzerinden fiyat dışı unsur belirlenebilir. Aynı şekilde, yapım işinde asansörün enerji tüketimi, yedek parça ve bakım giderleri fiyat dışı unsur olarak bir ölçü olabilir.

Ayrıca, Yönetmeliğin 62'nci maddesinin son fıkrasında; fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan birim veya görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanması ve bu belgenin ihale onay belgesinin ekinde yer verilmesi gerektiği belirtilmektedir. İncelenen yapım işlerinde gerekçeli açıklama belgelerinin ihale onay belgesine eklenmediği görülmüştür. Dolayısıyla gerekçe belgesinde ne yazıldığı ve hesabın nasıl yapıldığı önemlidir.

Esasen, fiyat dışı unsur kullanımı, özellikle alternatif teklif verilebilen mal alımları için anlamlıdır. İşe ait teknik şartlar ve projelerin yüklenicinin teklifinin bir parçası olan ihaleler hariç olmak üzere yapım işlerinde, işin kapsam ve niteliği idare tarafından teknik şartnameler ve projelerle net olarak belirlenmekte olduğundan buna ihtiyaç bulunmamaktadır. Yine de idareler fiyat dışı unsur kullanacaklar ise, parasal değerlerini ve gerekçeli açıklamalarını yapmak zorundadırlar. Fiyat dışı unsurların ekonomik değerlerinin ölçülebilir

olması gerekir.

Her ne kadar Kamu İhale Genel Tebliği'nde, "ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilecektir" denilmekte ise de Genel Tebliğ ile yapılan bu düzenleme, idarece yapılan işlemlere dayanak teşkil etse dahi, Kanunun 40'inci maddesinde ve Uygulama Yönetmeliklerinde yer alan hükümlerle çelişmektedir.

İdare bu unsurları belirlerken dengeli teklif verilmesi amacıyla hareket etmiştir. Yukarıda da açıklandığı üzere, teklifin dengeli olması ya da dengesiz olması, ihale öncesi proje, mahal listesi, teknik şartname ve yaklaşık maliyet gibi çalışmaların gerçekçi yapılması durumunda, idare açısından fark etmemektedir. Bu tür uygulamalar yerine, ihale öncesi çalışmaların daha dikkatli yapılması ve sözleşme yürütülürken kamu menfaatine aykırı uygulamalara İdarece izin verilmemesi gerekmektedir.

İhalelerde fiyat dışı unsur kullanma yetkisi keyfi bir yetki olmayıp, gerekçesinin ve hesap şekillerinin net olarak ortaya konulması ve özellikle idareye avantaj sağlaması ve bu avantajın ihale sırasında net ve somut olarak ölçülebilir olması gerekir.

Bu nedenle, Kamu İhale Genel Tebliği ile yapılan düzenleme, Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olmadığından, Genel Tebliğe göre değil, Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre işlem yapılması daha doğru olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; "Bakanlık (AYGM ve KGM) tarafından yapılan yapım işlerinde uygulanan fiyat dışı unsur belirlenmesi yöntemi 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 40'inci Maddesi 2'inci Fıkrasına, Yönetmeliğin 62'nci maddesine ve Tebliğin 53'üncü maddesine uygundur.

Tebliğin 53.3.4'üncü maddesi bu durumu tevsik için yeterlidir. Bakanlıkça yapılmış ihalelerde itiraz veya düzeltici işleme hükmeden bir KİK kararı bulunmamaktadır.

Bulgu metninde açıklandığı üzere Bakanlık bu uygulaması ile yapım işleri ihalelerinde karşılaşılan manipulatif teklif verilmesi durumunun bir nebze önüne geçilmesini başarmıştır. Dolayısıyla maksat mevzuata uygun şekilde hasıl olmuştur.

Mevzuat düzenlemesi ve düzenleme unsurlarının (Tebliğ-Yönetmelik-Kanun-Anayasa) birbirleri ile etkileşiminin değerlendirilme yeri bakanlık denetim raporu değil, ilgili idarenin (KİK) denetim raporu olmalıdır.

İşin yürütülmesi ve yönetimine ilişkin subjektif değerlendirmelere bulgu metninde yer

verilmesi, 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 'Denetimin Genel Esasları' başlıklı 35. Maddesinin 1/(a) bendinde yer alan "Sayıştay tarafından idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz" ve 2/(b) bendinde yer alan "Kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlayacak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez." hükümlerine aykırı bulunmaktadır.

İdarenin iş kalemleri içinde ağırlık oranlarına ilişkin fiyat dışı unsur belirlemesi idare maliyetinin etkinliğinin bir ölçüsünü oluşturmaktadır. Yaklaşık maliyette altyapı, üstyapı, elektromekanik ve sinyalizasyon işleri için tespit edilen oranlar ile teklif bedelinde bu iş grupları için verilen oranların tutarlı olması idarenin maliyetini etkin şekilde dağıttığı sonucunu çıkarmaktadır.

Ayrıca, bulguda "Kamu İhale Genel Tebliği ile yapılan düzenleme, Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olmadığından, Genel Tebliğe göre değil, Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre işlem yapılması daha doğru olacaktır." ifadesine yer verilmekte olup, Kamu İhale Genel Tebliğindeki düzenlemenin yanlış olduğunu iddia etmemiz idare olarak mümkün olmadığı gibi, yürürlükte olan tebliğe göre hareket edilmesinin uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Fiyat dışı unsurlar kullanılarak yapılan ihalelerde fiyat dışı unsurların dikkate alınarak yapıldığı puanlamalara ihaleye ait ilan ve idari şartnamede yer verilmekle birlikte, fiyat dışı unsurlara dair hesaplamalara ait açıklamalar ihale onay belgesi ekinde yer almaktadır. Bu uygulama isteklileri kendi içinde dengeli teklif vermeye zorlamak için yapılmıştır. Söz konusu işlemlere bundan sonraki aşamalarda dikkat edilecektir. Ancak, Kamu İhale Genel Tebliğinin, Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olmadığı hususu Kamu İhale Kurumuna da iletilecektir.

Bu nedenlerle idarenin takdir yetkisini kısıtlayıcı denetim ilkesine doğrudan aykırılık teşkil eden bulgunun denetim raporundan çıkarılmasının uygun olacağı düşünülmektedir" denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında, takdir yetkisinin sınırlandığı ifade edilmektedir. Bulguda vurgulandığı üzere; İdare fiyat dışı unsur uygulaması yapıp yapmamakta tamamen serbesttir. Denetim tespitleri Tebliğ hükümlerinin üst norma aykırılığını ortaya koymakta ve mevcut İdare uygulamasının Kanun ve Yönetmelik hükümleriyle uyumlu olmadığını ifade etmektedir. İdarenin takdir yetkisinin sınırlandırılması söz konusu olmamıştır.

İdare takdir yetkisini yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine uygun olarak

kullanmak zorundadır. Tebliğ hükmü üst norm hükümlerine aykırı ise, İdarenin takdir yetkisini mevzuata uygun olarak kullandığını söylemek mümkün değildir.

İdare tarafından Tebliğin yanlışlığının öne sürülemeyeceği iddaa edilmekteyse de cevabın son kısmında; aykırılığının KİK'e bildirileceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla, İdarenin cevabında yer verilen bu itirazın da yerinde olmadığı, bulguda yer verilen tespitlerin doğruluğu ve denetim amacının hasıl olduğu anlaşılmaktadır.

İdare cevabında fiyat dışı unsurların dikkate alınarak yapıldığı puanlamalara ihaleye ait ilan ve idari şartnamede yer verildiği, fiyat dışı unsurlara dair hesaplamalara ait açıklamaların ihale onay belgesi ekinde yer aldığı belirtilmişse de fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan birim veya görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesinin ihale onay belgelerine eklenmediği görülmüştür. Dolayısıyla, fiyat dışı unsur uygulamasına ilişkin gerekçeli açıklama belgesinin ihale onay belgesine eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Yapım İşi İhalesinde Yeterlilik Kriteri Olarak Öngörülen Benzer İş Tanımının Mevzuata Uygun Olmaması

İdarece ihale edilen Gayrettepe İstanbul Yeni Havaalanı Metro Hattı İnşaatı ile Elektromekanik Sistemlerin Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşi idari şartnamesinde yeterlilik kriteri olarak istenene iş deneyimi kapsamının işin mahiyetiyle bağlantı kurulmadan geniş belirlendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 10'uncu maddesinde isteklilerin mesleki ve teknik yeterliliklerinin belirlenmesi için istenecek bilgi ve belgelere yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde;

Benzer iş: İhale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer inşaat tekniği gerektiren, tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipman ile mali güç, ihtisas ve organizasyon gerekleri itibariyle benzer özellikteki işleri ifade eder

39'uncu maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında;

“Aday veya isteklilerden, yurt içinde veya yurt dışında kamu veya özel sektöre bedel içeren bir sözleşme kapsamında taahhüt ettikleri, ihale konusu iş veya benzer işlerdeki deneyimlerini tevsik etmeleri için iş deneyim belgesi istenilmesi zorunludur”

“Yapım işlerinde iş deneyiminde değerlendirilecek benzer işlerin belirlendiği tebliğde belirtilen esaslara uygun biçimde, hangi nitelikteki iş ya da işlerin benzer iş kabul edileceği idarece tespit edilir ve ihale veya ön yeterlik dokümanı ile ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilanda veya davet mektubunda belirtilir”

Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği'nin 1'inci maddesinde;

“4734 sayılı Kanun kapsamında ihale edilen yapım işleri ihalelerinde, idareler tarafından işin niteliğine uygun ve rekabeti sağlayacak şekilde benzer iş belirlenmesi yapılmasına esas olmak üzere (Ek-1)'de yer alan “Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Listesi” oluşturulmuştur. Bu listede “altyapı işleri”, “üstyapı (bina) işleri”, “sıhhi tesisat ve mekanik tesisat işleri”, “elektrik işleri” ve “elektronik ve iletişim işleri” olmak üzere beş ana başlık ve bu başlıkların altında çeşitli yapım işlerinden oluşan gruplar düzenlenmiştir. İdareler, ihale edecekleri yapım işinin “Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Listesi”nde yer alan iş gruplarından hangisine dâhil olduğunu tespit edecekler ve bu grubu esas almak suretiyle ihale veya ön yeterlik dokümanı ile ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilanda veya davet mektubunda benzer iş belirlenmesi yapacaklardır” denilmektedir.

Tebliğ'de mesleki ve teknik yeterlilik değerlendirmesine esas olmak üzere; idarelerin ihale konusu yapım işinin Tebliğ ekinde yer alan “Benzer İş Grupları Listesi”nde yer alan iş gruplarından hangisine dâhil olduğunu tespit edecekleri ifade edilmektedir.

İdarece benzer iş grubu seçilirken ihale mevzuatında belirlenen kurallara uygun hareket edilmeli, ihaleye katılımı engelleyecek ya da rekabeti olumsuz etkileyecek düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Bunun yanında benzer iş tanımlaması yapılırken işin niteliğine uygunluk da aranmalıdır.

Kamu İhale Kurulunun 2008/UY.Z-609 sayılı Kararında; *“Benzer iş belirlenmesi yapılırken aynı zamanda işin niteliğine uygunluğunun da aranması gerekmektedir. Dolayısıyla söz konusu belirleme yapılırken birden fazla gruba atıf yapılması bir zorunluluk olmayıp; ancak işin niteliğinin uygun bulunması halinde rekabetin artırılmasını teminen başvurulacak bir uygulamadır”* denilmiştir.

İdari şartname incelendiğinde; mezkur yapım işinde benzer iş deneyimi olarak “XVIII – Saha İşlerinin” benzer iş olarak istendiği görülmektedir.

İhale konusu iş, Şartnamenin 2’nci maddesinde “Gayrettepe İstanbul Yeni Havaalanı Metro Hattı İnşaatı ile Elektromekanik Sistemlerin Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşİ” olarak tanımlanmış bulunmaktadır.

Tebliğ’e ekli listede XVIII - Saha İşleri; karayolu işleri, demiryolu işleri, havaalanı işleri, barajlar, spor ve rekreasyon alanları için saha tanzim işleri, peyzaj sahaları tanzim işi, yüzey ve platform işlerinden oluşmaktadır.

Görülebileceği üzere; ihale konusu yapım işi özü itibariyle kentiçi metro hattı ve elektromekanik sistemlerin temin montaj ve işletmeye alınmasından oluşmaktadır. Dolayısıyla idarece hazırlanan idari şartnamede mesleki ve teknik yeterliliği belirlemeye yönelik olarak hazırlanan benzer iş deneyim değerlendirmesinin işin tanımına uygun olmayan işleri de kapsamına aldığı anlaşılmaktadır.

Tebliğ’in A/VI Demiryolu İşleri kısmının 2’nci satırında metro inşaatları; 3’üncü satırında raylı sistemler ve D/VI Elektrikli Ulaşım Araçları Teknolojisi İşleri kısmının 2’nci satırında raylı sistemler elektrifikasyon işleri yer almaktadır.

İdarenin diğer kentiçi metro ihalesi şartnameleri incelendiğinde; Tebliğin A/VI kısmında yer alan Demiryolu İşleri ile D/VI Elektrikli Ulaşım Araçları Teknolojisi İşlerinin benzer iş olarak belirlendiği görülmektedir.

Dolayısıyla işle ilgili olmayan ve Tebliğ’in XVIII - Saha İşleri kısmında yer alan karayolu işleri, havaalanı işleri, barajlar, spor ve rekreasyon alanları için saha tanzim işleri, peyzaj sahaları tanzim işi, yüzey ve platform işlerinin, iş deneyimi yeterlilik tespitinde benzer iş olarak kabul edilmesinin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yapılan düzenleme ile ihalede rekabeti artırmayı ve ihale konusu işte aksaklığın ortaya çıkmamasının amaçlandığı belirtilmiştir.

Bulguda yer verilen tespitlerin idarenin takdir yetkisini sınırlandırdığı belirtilerek bulguya iştirak edilmediği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdareler ihaleye katılmada benzer iş tanımlaması yaparken rekabeti

engelleyici düzenlemeler yapmaktan kaçınmalıdır.

Ancak, ihale konusu işle benzerlik göstermeyen işlerin benzer iş kapsamında değerlendirilmesi tekliflerin değerlendirmesi aşamasında ihalenin yeterli iş deneyimine sahip olmayan isteklilerin üzerine bırakılması ve kamu idaresi cevabında iddia edilenin tersine ihale konusu işte aksaklıkların ortaya çıkması riskini taşımaktadır.

Ayrıca yapılan tespitin İdarenin takdir yetkisini sınırladığına ilişkin itirazlar yersizdir.

İhale konusu iş metro hattı inşaatı ve elektromekanik sistemlerin temin, montaj ve işletmeye alma işidir. Bu nedenle; benzer iş tanımı geniş tutularak karayolu işleri, havaalanı işleri, barajlar, spor ve rekreasyon alanları için saha tanzim işleri, peyzaj sahaları tanzim işi, yüzey ve platform işlerinin, iş deneyimi yeterlilik tespitinde benzer iş olarak kabul edilmesinin mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

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>

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 34.0		Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI		Yıl : 2018			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2018		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2018	
1 DÖNEN VARLIKLAR		200.824.506,77		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		2.207.670.873,43	
10 HAZİR DEĞERLER		26.667,53		32 FAALİYET BORÇLARI		2.110.857.004,60	
100 KASA HESABI		3.683,91		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		1.131.866,93	
102 BANKA HESABI		15.908,85		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		2.109.725.137,67	
104 PROJE ÖZEL HESABI		6.312,13		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		80.925.762,49	
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI		762,64		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		2.237.848,33	
12 FAALİYET ALACAKLARI		9.395.201,47		333 EMANETLER HESABI		78.687.914,16	
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		7.447.137,82		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		198.244,39	
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		1.906.423,78		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		155.776,41	
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI		6.011,13		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI		42.467,98	
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		35.628,74		37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		777.628,39	
14 DİĞER ALACAKLAR		1.045.382,99		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		777.628,39	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		1.045.382,99		38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		14.912.232,86	
15 STOKLAR		2.359.039,97		380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI		14.912.232,86	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		2.359.039,97		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		0,70	
16 ÖN ÖDEMELER		187.998.214,81		397 SAYIM FAZLALARI HESABI		0,70	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		7.646.194,28		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		3.471.839.870,24	
166 PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE AKREDİTİFLE		180.352.020,53		43 DİĞER BORÇLAR		197,58	
				430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		197,58	
				47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		22.986.712,00	
				472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		22.986.712,00	
				48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		3.448.852.960,66	
				480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI		3.448.852.960,66	

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 34.0		Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI		Yıl : 2018	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2018		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR		81.790.671.588,58		5 ÖZ KAYNAKLAR	
				76.311.985.351,68	
22 FAALİYET ALACAKLARI	73.940,78	50 NET DEĞER	97.199.773.534,10		
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	73.940,78	500 NET DEĞER HESABI	97.199.773.534,10		
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	206.374.553,75	51 DEĞER HAREKETLERİ	105.425.735.379,61		
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	423.038.424,62	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	105.425.735.379,61		
247 SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	-216.663.870,87	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	23.658.149,05		
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	81.584.227.177,55	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	23.658.149,05		
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI	276.455.809,86	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-78.786.777.684,02		
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	85.275.748.605,46	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-78.786.777.684,02		
252 BINALAR HESABI	544.465.496,40	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-47.550.404.027,06		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	17.024.159,86	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-47.550.404.027,06		
254 TAŞITLAR HESABI	91.460.842,26				
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	49.757.192,33				
256 HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	5.185.524.977,17				
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-23.559.967.767,04				
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	12.498.400.693,26				
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	1.205.357.167,99				
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00				
260 HAKLAR HESABI	128.624.578,19				
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-128.624.578,19				
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	-4.083,50				
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	3.250.233,16				
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-3.254.316,66				
AKTİF TOPLAMI	81.991.496.095,35	PASİF TOPLAMI	81.991.496.095,35		
Bilanço Dipnotları :					
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	4.115.552.620,21				
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	4.115.552.620,21				
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	18.582.722.460,96				
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIGI HESABI	18.582.722.460,96				
930 VERİLEN GARANTİLER HESABI	248.950.093,11				
931 VERİLEN GARANTİLER KARŞILIGI HESABI	248.950.093,11				
946 ÖZEL TAHAKKUKLARDAN ALACAKLAR HESABI	74,25				
947 ÖZEL TAHAKKUKLAR HESABI	74,25				
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	7.437.065,19				
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	7.437.065,19				

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 34.0				Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI				Yılı : 2018			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630			GİDERLER HESABI		51.126.942.971,91	600			GELİRLER HESABI		3.584.033.581,93
630	01		Personel Giderleri		180.071.747,72	600	01		Vergi Gelirleri		403.155.318,13
630	01	01	Memurlar		146.997.572,23	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler		144.022.673,80
630	01	02	Sözleşmeli Personel		387.364,46	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri		213.567.362,66
630	01	03	İşçiler		32.485.989,87	600	01	05	Damga Vergisi		45.412.154,67
630	01	04	Geçici Personel		69.377,88	600	01	06	Harçlar		153.127,00
630	01	05	Diğer Personel		131.443,28	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		869.546.201,89
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		36.491.922,07	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri		868.232.139,74
630	02	01	Memurlar		30.316.929,29	600	03	05	Kurumlar Karları		220.246,83
630	02	02	Sözleşmeli Personel		60.376,83	600	03	06	Kira Gelirleri		1.093.815,32
630	02	03	İşçiler		6.100.714,25	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler		4.020.632,12
630	02	04	Geçici Personel		2.485,37	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar		0,00
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları		11.416,33	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan		4.237,29
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		250.314.995,57	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar		158.169,21
630	03	01	Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		31.138,31	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla		3.840.388,12
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları		3.522.491,09	600	04	06	Özel Gelirler		17.837,50
630	03	03	Yolluklar		4.016.532,97	600	05		Diğer Gelirler		2.221.545.191,50
630	03	04	Görev Giderleri		3.173.524,24	600	05	01	Faiz Gelirleri		146.740,79
630	03	05	Hizmet Alımları		238.281.499,79	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar		1.855.950.539,24
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri		57.740,57	600	05	03	Para Cezaları		9.867.002,34
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım		707.593,85	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler		355.580.909,13
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		524.474,75	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri		79.833.250,83
630	05		Cari Transferler		9.408.619.418,46	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur		79.833.250,83
630	05	02	Hazine Yardımları		7.743.718.000,00	600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		5.932.987,46
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler		122.290.274,29	600	25	01	Gen BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		5.930.604,98
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler		1.538.786.641,18	600	25	02	Özel BütKap Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel		2.382,48
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler		3.824.502,99	610			İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI		7.494.637,08
630	07		Sermaye Transferleri		21.880.323.569,04	610	01		Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay		6.873.754,01
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri		21.880.323.569,04	610	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler		5.352.293,23
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		35.156.189,09	610	01	05	Damga Vergisi		1.520.890,98
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku		35.145.342,80	610	01	06	Harçlar		569,80
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri		10.846,29						

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
Kurum Kodu : 34.0			Adı : ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI		Yılı : 2018				
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	2.159.631,78	610	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	5.784,28	
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	1.991.833,42	610	03	Kira Gelirleri	5.784,28	
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	493,52	610	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	615.098,79	
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	167.304,84	610	05	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	42.735,76	
630	13		Amortisman Giderleri	19.281.669.561,04	610	05	Para Cezaları	81.079,65	
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	19.209.259.139,74	610	05	Diğer Çeşitli Gelirler	491.283,38	
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	71.041.949,02	NET GELİR TOPLAMI : 3.576.538.944,85				
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	1.368.472,28					
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	2.658.007,58					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	1.272.879,79					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	4.381,83					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	2.835,04					
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	342.871,61					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	203.479,83					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	181.423,82					
630	14	07	Yiyecek	160,38					
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	64.996,68					
630	14	13	Yedek Parçalar	100.433,66					
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	786,82					
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	24.362,40					
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	459.395,72					
630	15		Karşılık Giderleri	602.056,92					
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	602.056,92					
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.758.487,59					
630	20	01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	9.058,06					
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	1.749.429,53					
630	25		Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	24.307.910,85					
630	25	01	Genel Bütçe Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	22.258.280,21					
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	2.049.630,64					
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	5.606.074,44					
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	5.606.074,44					
630	99		Diğer Giderler	17.203.399,76					

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

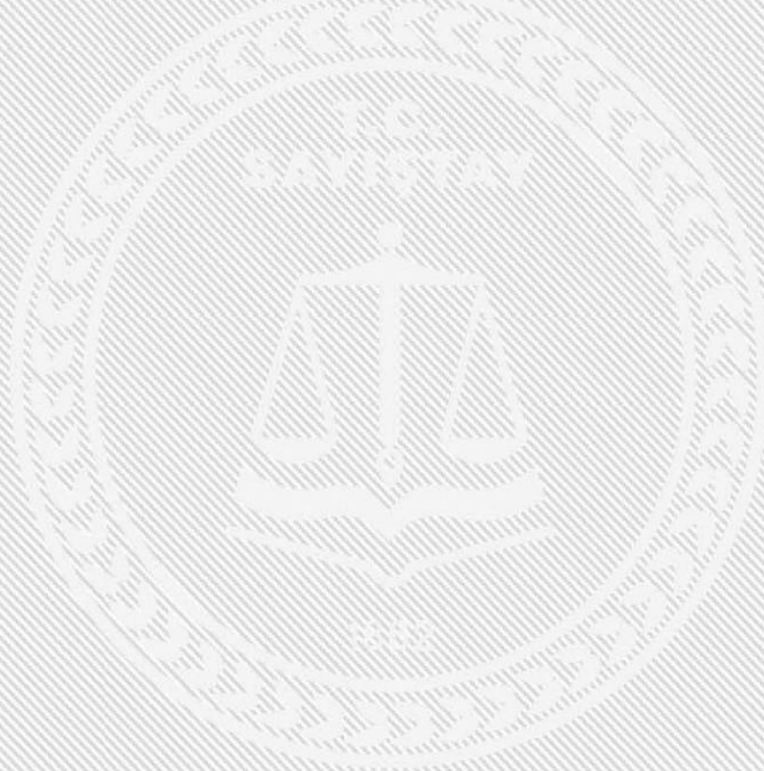
Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	17.203.399,76					
GİDERLER TOPLAMI :				51.126.942.971,91					
GİDERLER TOPLAMI(A)		51.126.942.971,91							
GELİRLER TOPLAMI(B)		3.584.033.581,93							
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)		7.494.637,08		NET GELİR (D= B- C)	3.576.538.944,85	FAALİYET SONUCU D- A	-47.550.404.027,06		

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı Tarafından Bakanlığa Devredilen Taşınmazların Kaydının Yapılmaması;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
İdareye Etüd-Proje ve Yapım Danışmanlığı Hizmeti Sunan Özel Bir Şirkete Bedelsiz Olarak Yaptırılan Kesin Projelerin Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıklara İlişkin Bedellerin Doğrudan Gider Kaydedilmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilmesi Gereken Yatırımların Doğrudan Gider Kaydedilmesi;	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem

			tesis edilmiştir.
Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.

ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
2018 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	125
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	126
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	126
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	126
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	127
6. DENETİM BULGULARI.....	132

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:	Raporlama Gerekliliklerine Uygunluk Kriterleri.....	127
Tablo 2:	Performans Bilgisinin İçeriğine Yönelik Kriterler.....	127
Tablo 3:	Veri Kayıt Sistemlerinin Güvenilirliğine Yönelik Kriterler.....	128
Tablo 4:	Stratejik Hedefler ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması.....	128
Tablo 5:	Stratejik Hedefler ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması.....	129
Tablo 6:	Stratejik Hedefler ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması.....	129
Tablo 7:	Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Çıktı-Sonuç Odaklılık Açısından Değerlendirilmesi.....	130
Tablo 8:	Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması.....	130
Tablo 9:	Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması.....	130
Tablo 10:	Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması.....	130
Tablo 11:	Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Tutarlılık Kriterine Göre Sınıflandırılması.....	131
Tablo 12:	Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Doğrulanabilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması.....	131
Tablo 13:	Stratejik Amaçlar, Performans Hedefleri ve Göstergeler.....	135
Tablo 14:	Demiryolu Taşımacılığına İlişkin Performans Hedefi.....	137
Tablo 15:	Balıkçı Barınaklarına İlişkin Performans Hedefi.....	139
Tablo 16:	Demiryolu Altyapı Projelerine İlişkin Performans Hedefi.....	139
Tablo 17:	Şehiriçi Taşımacılığa İlişkin Performans Hedefi.....	140
Tablo 18:	Raylı Sistemlere İlişkin Performans Hedefi.....	140
Tablo 19:	Performans Hedefleri, Göstergeler ve Faaliyetler.....	142

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Bakanlığın Bazı Hizmet Birimleri İçin Performans Hedefi Belirlenmemiş Olması;
2. Performans Hedeflerinden İki Tanesi İle Bunlara Ait Beş Göstergenin Çıktı veya Sonuç Odaklı Olmaması;
3. Performans Programında Tespit Edilen Performans Göstergesinin Performans Hedefiyle İlgili Olmaması;
4. Performans Programında Yer Alan Performans Hedefinin ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanmaması;
5. Performans Programının, Performans Programı Hazırlama Rehberinde Belirlenen Sunum Kriterlerine Uygun Olmaması;

1. ÖZET

Bu rapor, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler incelenmiştir:

- 2017-2021 Stratejik Plan
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Kurumun Stratejik Planı mevzuatta öngörülen süre geçtikten sonra yayımlanmıştır. Stratejik Plan genel olarak kapsam ve içerik açısından mevzuatta belirtilen kriterleri karşılamaktadır.

Kurumun Performans Programı zamanında hazırlanmamış olup, kapsam ve içerik açısından ilgili mevzuatta belirtilen bazı hususları karşılamamaktadır.

Bakanlığın 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu Başkanlığımız kayıtlarına 25.02.2019 tarihinde ulaşmış olmakla birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile yılsonu hesaplarında mutabakat sağlanamamış olması nedeniyle raporun nihai hali tarafımıza 11.04.2019 tarihinde iletilebilmiştir.

Faaliyet Raporunun “Mali Bilgiler” bölümünde temel mali tablolara yer verilmiş ve bütçe hedef ve göstergelerinde meydana gelen sapmaların nedenleri açıklanmıştır.

Bu nedenle, Stratejik Plan ve Performans Programı için raporlama gereklilikleri kısmen yerine getirilmiştir. Bunun yanında, Raporun “Denetim Bulgu ve Değerlendirmeleri” bölümünde gösterildiği üzere, “performans bilgisinin içeriği” bakımından kriterlerin bazı konularda kısmen karşılandığı, seçilen hedef ve göstergeler için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten “veri kayıt sisteminin”de genel olarak amaca uygun olduğu

sonucuna ulaşılmıştır.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının yayımladığı, 2017-2021 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporu incelenerek, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Denetim, yukarıda sayılan üç belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıda yer alan Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3'te görülmektedir;

Tablo 1: Raporlama Gerekliliklerine Uygunluk Kriterleri	
Mevcudiyet	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının plan, program ve raporlarını yayımlayıp yayımlamadığı
Zamanlılık	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının plan, program ve raporlarını yasal süre içinde yayımlayıp yayımlamadığı
Sunum	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uygun olup olmadığı

Tablo 2: Performans Bilgisinin İçeriğine Yönelik Kriterler		
Stratejik Plan	İlgililik:	Amaçlar ve hedefler arasında mantıksal bağlantı olması.
	Ölçülebilirlik:	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması.
	İyi tanımlanma:	Hedeflerin açık ve net bir tanımının olması.
Performans	İlgililik:	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması

Programı	Ölçülebilirlik:	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma:	Hedefin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık:	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik:	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması
	İkna edicilik/ Geçerlilik:	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/ inandırıcı olması

Tablo 3: Veri Kayıt Sistemlerinin Güvenilirliğine Yönelik Kriterler

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

A-STRATEJİK PLAN

1) Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumun Stratejik Planı mevcut olup ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır.

Stratejik Plan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre geçtikten sonra yayımlanmıştır.

2) Performans Bilgisinin İçeriği

Stratejik planın ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre değerlendirilmesi sonucunda ise;

İlgililik; Stratejik planda yer alan 29 stratejik hedef ile 97 performans göstergesinin tamamının stratejik amaçlarla ilgili olduğu görülmüştür.

Tablo 4: Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İlgili	29	97
İlgili Değil	0	0
Toplam	29	97

Ölçülebilirlik; Performans göstergelerinin tamamının ölçülebilir olduğu görülmüştür.

Tablo 5: Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Ölçülebilir	29	97
Ölçülebilir Değil	0	0
Toplam	29	97

İyi Tanımlanma; İlgili ve ölçülebilir olduğu değerlendirilen performans göstergeleri, ikisi dışında iyi tanımlanmıştır.

Tablo 6: Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İyi Tanımlanmış	29	95
İyi Tanımlanmamış	0	2
Toplam	29	97

B- PERFORMANS PROGRAMI

1) Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumun Performans Programı mevcuttur ve ilgili mevzuatta belirtilen sürede yayımlanmıştır.

İçerik itibarıyla mevzuatta belirlenen başlıkları içermekle beraber programda yer verilmesi gereken “Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosunun” sıralaması ile bazı hedefler için belirlenen faaliyetlerin maliyet hesaplamaları, hedef ve göstergelerle ilgili olmaması sebebiyle mevzuata uygun değildir.

2) Performans Bilgisinin İçeriği

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

İlgililik; Performans Programında yer alan 44 performans hedefinin 2 tanesi ile 93 performans göstergesinden 5 tanesinin çıktı veya sonuç odaklı olmadığı değerlendirildiğinden ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır. İlgililik değerlendirmesi yapılan 42 performans hedefinin tamamının stratejik amaç ve hedeflerle ilgili olduğu; 88 performans göstergesinden 87 tanesinin ise hedefle ilgili olduğu görülmüştür.

Tablo 7: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Çıktı-Sonuç Odaklılık Açısından Değerlendirilmesi		
	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Çıktı veya Sonuç Odaklı	42	88
Girdi veya Faaliyet Odaklı	2	5
Toplam	44	93

Tablo 8: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İlgili	42	87
İlgili Değil	0	1
Toplam	42	88

Ölçülebilirlik; Ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulan 42 performans hedefinin tamamının ve 87 adet performans göstergesinin ölçülebilir olduğu görülmüştür.

Tablo 9: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Ölçülebilir	42	87
Ölçülebilir Değil	0	0
Toplam	42	87

İyi Tanımlanma; Performans hedeflerinden 1 tanesinin ve göstergelerden 4 tanesinin iyi tanımlanmadığı görülmüştür

Tablo 10: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İyi Tanımlanmış	41	83
İyi Tanımlanmamış	1	4
Toplam	42	87

C- FAALİYET RAPORU

1) Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumun Faaliyet Raporu “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre içerisinde yayımlanmıştır. Ancak, Faaliyet Raporunda “Mali Bilgiler” başlığı altında yer verilmesi gereken mali tablolar yıl sonu mutabakatının bütünleşik kamu mali yönetim sisteminin ilk uygulama yılı olması dolayısıyla gecikmeli olarak oluşturulabilmiş ve raporun söz konusu tabloları da içeren nihai hali 11.04.2019 tarihinde Başkanlığımıza iletilmiştir.

2) Performans Bilgisinin İçeriği

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

Tutarlılık; Faaliyet Raporunda yer alan 88 adet performans göstergesinin tamamının performans programı ile tutarlı olduğu görülmüştür.

Tablo 11. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Tutarlılık Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Tutarlı	44	88
Tutarlı Değil	0	0
Toplam	44	88

Doğrulanabilirlik; Faaliyet Raporunda yer alan 88 adet performans göstergesinin tamamının doğrulanabilir olduğu görülmüştür.

Tablo 12. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Doğrulanabilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Doğrulanabilir	44	88
Doğrulanabilir Değil	0	0
Toplam	44	88

Geçerlilik/İkna Edicilik; 2018 yılı İdare Faaliyet Raporunda B.4. Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi başlığı altında da belirtildiği üzere, 2018 Yılı Performans Programında yer alan 88 performans göstergesinin 41’inde hedeflenen düzeye ulaşılmış,

20'sinde kısmen ulaşılmış, 22'sinde ise hedeflenen düzeye ulaşılamamıştır. 2018 yılı faaliyetleri sonucunda toplam 42 adet performans göstergesi hedefinde sapma meydana gelmiş olmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un Ek 6'ncı maddesi gereği kapatılan harcama birimleri için faaliyet raporu düzenlenmeyeceğinden Havacılık ve Uzay Teknolojileri Genel Müdürlüğü'nün uhdesinde olan 4 performans göstergesinin gerçekleşme sonuçlarına Faaliyet Raporu'nda yer verilmemiştir. Kalan göstergelerde yaşanan sapmalar için gerekçeler belirtilmiştir.

Bu gerekçelerin tamamının geçerli/ikna edici olduğu düşünülmektedir.

D- FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRMESİ

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kurumların performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Sistem denetimini içeren bu değerlendirmenin hedefi, kamu idarelerinin raporlanan verilerde önemli bir hata olması riskini azaltmak üzere yeterli kontrol sistemleri kullanıp kullanmadığını belirlemektir.

Kamu idaresinin hedef ve göstergelerine ait gerçekleşmeyi ölçen ve bunlara ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin; üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıttığı, göstergenin tanımına dayalı olarak gerçekleşmelerle ilgili olmayan hususları içermediği ve dâhil edilmesi gereken herhangi bir hususu dışarıda bırakmadığı görülmüş ve bu nedenle, incelenen veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansın ölçülmesi ve raporlanması amacına uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Bakanlığın Bazı Hizmet Birimleri İçin Performans Hedefi Belirlenmemiş Olması

Bakanlığın 2017-2021 yıllarını kapsayan Stratejik Planında Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Denetim Hizmetleri Başkanlığına ilişkin olarak herhangi bir performans hedefi belirlenmemiş olduğu görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun "Strateji Geliştirme: Amaç, Hedef ve Performans Göstergesi İle Stratejilerin Belirlenmesi" başlıklı 5'inci Bölümünün "A-

Amaçlar” kısmında amaç sayısının en az iki, en fazla yedi olması ve bu amaçlardan bir tanesinin de kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bakanlık Stratejik Planında söz konusu hükme uygun olarak kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik bir stratejik amacın yer aldığı ve bu amaçla ilgili olarak da beş adet performans hedefi belirlendiği görülmüştür. Ancak bahsi geçen performans hedeflerinde Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Denetim Hizmetleri Başkanlığının faaliyetlerine ilişkin herhangi bir hususa yer verilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla stratejik plan hazırlayacakları belirtilmektedir. Aynı maddenin beşinci fıkrasında ise kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları hükmüne yer verilmiştir. Anılan hükümlerden, stratejik planın kamu mali yönetim sürecinde büyük bir öneme sahip olduğu anlaşılmaktadır. Zira stratejik planlama sayesinde kamu idareleri performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmenin yanında faaliyet sonuçlarını izleme ve değerlendirme imkanına sahip olmaktadır. Ancak Bakanlığın yukarıda bahsi geçen hizmet birimlerine ilişkin olarak performans hedefi belirlenmemiş olması, bu birimlerin performanslarını ölçme ve faaliyet sonuçlarını izleme imkanını ortadan kaldırmaktadır.

Bu itibarla, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Denetim Hizmetleri Başkanlığının performanslarının ölçülmesi ve faaliyetlerine ilişkin izleme-değerlendirme yapılabilmesini ve bu sayede İdare Faaliyet Raporlarının Bakanlığın bütün faaliyetlerine ilişkin bilgi sunmasını sağlamak amacıyla, stratejik planda anılan hizmet birimlerine ilişkin olarak performans hedefi belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Strateji Geliştirme: Amaç, Hedef ve Performans Göstergesi İle Stratejilerin Belirlenmesi” başlıklı bölümünde “Hedefler belirlenirken her harcama birimine sorumluluk verilmesi zorunlu değildir. Ancak her birim mutlaka en az bir hedef için, sorumlu veya işbirliği yapılacak birim olarak belirlenir. Danışma, denetim ve destek birimlerinin hepsi kurumsal

kapasitenin geliştirilmesi amacı altındaki hedeflerle ilişkilendirilir.” hükmünün yer aldığı belirtilmektedir.

Bakanlığın 2017-2021 Stratejik Planında yer alan “Kurumsal kapasiteyi geliştirmek” şeklinde ifade edilen 5. amacının altındaki hedeflerden 3 tanesinde “Bakanlık Merkez Teşkilatı” birimlerinin işbirliği yapılacak birimler olarak belirlendiği, dolayısıyla bulguya konu olan birimlerin stratejik planda yer alan hedeflerle ilişkilendirildikleri ifade edilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulguya konu olan birimlerin stratejik planda yer alan hedeflerle “Bakanlık Merkez Teşkilatı” adı altında işbirliği yapılacak birimler olarak ilişkilendirildikleri ifade edilmekle beraber, söz konusu ilişkilendirme genel bir düzeyde kaldığı için, bahsi geçen birimler bazında performans ölçümüne ve faaliyetlerine ilişkin izleme-değerlendirme yapılabilmesine imkan tanımamaktadır.

Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Denetim Hizmetleri Başkanlığının performanslarının ölçülmesi ve faaliyetlerine ilişkin izleme-değerlendirme yapılabilmesini ve bu sayede İdare Faaliyet Raporlarının Bakanlığın bütün faaliyetlerine ilişkin bilgi sunmasını sağlamak amacıyla, stratejik planda anılan hizmet birimlerine ilişkin olarak performans hedefi belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 2: Performans Hedeflerinden İki Tanesi İle Bunlara Ait Beş Göstergenin Çıktı veya Sonuç Odaklı Olmaması;

Performans hedefleri, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir.

Performans programında yer alan 44 adet performans hedefi ile 93 adet performans göstergesinin çıktı veya sonuç odaklılık değerlendirilmesinde; 2 adet performans hedefinin girdi veya faaliyet odaklı olduğu görülmüş olup, bu performans hedefleri ile bunların altında yer alan 5 adet göstergenin çıktı veya sonuç odaklı olmaması nedeniyle stratejik planda yer alan hedeflerle ilgili olup olmadığına ilişkin değerlendirilmesi yapılamamıştır.

Tablo 13.		Kurumsal kapasiteyi geliştirmek	
Amaç (SA):			
PH:	Türk Denizciliğinin imkan ve kabiliyetlerini tanıtmak	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır	
Gösterge 1	Teknik şartname hazırlanması ve ihale sürecinin başlatılması		
Gösterge 2	2 Rapor hazırlanması		
Amaç (SA):		Ulaştırma, denizcilik, haberleşme altyapı ve hizmetlerini, sosyo-ekonomik ihtiyaçları karşılayacak şekilde gerçekleştirmek ve yaygınlaştırmak üzere, dengeli, yenilikçi politikalar oluşturmak ve planlamak.	
PH:	Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, havacılık, uzay ve bilişim teknolojileri alanlarında komşu, az gelişmiş, gelişmiş ve gelişmekte olan ölkelerle işbirlikleri geliştirmek	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır	
Gösterge 1	Eğitim, teknik yardım ve işbirliğı sağlanan ölkeler sayısı		
Gösterge 2	Gerçekleştirilen ortak proje sayısı		
Gösterge 3	Eğitim, teknik yardım ve işbirliğı sağlanan üniversite sayısı		

Kamu idaresi cevabında;

Amaç (SA):		Kurumsal kapasiteyi geliştirmek	
PH:	Türk Denizciliğinin imkan ve kabiliyetlerini tanıtmak	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır.	

Gösterge 1	Teknik şartname hazırlanması ve ihale sürecinin başlatılması	
Gösterge 2	2 Rapor hazırlanması	
<p><i>"Söz konusu performans hedefi, Deniz Ticareti Genel Müdürlüğüne ihale süreci tamamlanan Milli Deniz Ticareti Bilgi Sisteminin kurulumu ile ilgilidir. Bahse konu sistem bir yazılım ve donanım bütünü olduğundan Kamu İhale Kanunu uyarınca ihale süreci gerçekleştirilerek kurulumu gerçekleştirilmiştir. Anılan sistem, denizcilik sektöründen, ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilecek veriler ile veri madenciliği ve iş zekası uygulamaları sayesinde denizcilik sektörünün dinamikleri ile ilgili daha teknik ve detaylı çalışmaların üst yönetime sunulabilmesini mümkün kılacaktır. Bu sayede, Türk denizciliğinin imkan ve kabiliyetlerinin tanıtılmasına yönelik yerinde ve isabetli kararların verilmesine fayda sağlayacaktır.</i></p> <p><i>Bu itibarla, yukarıda bahsedilen hususlar çerçevesinde, söz konusu performans hedefinin faaliyet olarak değil, sonuç veya çıktı olarak kabul edilebileceği, böylece stratejik amaç ve performans hedefi arasında ilgililik değerlendirilmesi yapılabileceği düşünülmektedir."</i></p>		

Amaç (SA):	Ulaştırma, denizcilik, haberleşme altyapı ve hizmetlerini, sosyo-ekonomik ihtiyaçları karşılayacak şekilde gerçekleştirmek ve yaygınlaştırmak üzere, dengeli, yenilikçi politikalar oluşturmak ve planlamak.	
PH:	Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, havacılık, uzay ve bilişim teknolojileri alanlarında komşu, az gelişmiş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle işbirlikleri geliştirmek	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır.
Gösterge 1	Eğitim, teknik yardım ve işbirliği sağlanan ülke sayısı	
Gösterge 2	Gerçekleştirilen ortak proje sayısı	
Gösterge 3	Eğitim, teknik yardım ve işbirliği sağlanan üniversite sayısı	
<p><i>"İlgili amaç doğrultusunda belirlenen performans hedefine, 2019-2023 bakanlığımız stratejik planının hazırlanması çalışmalarında yer verilmemiş olup dolayısıyla performans programında da bu göstergeler kullanılmayacaktır." Denilmektedir.</i></p>		

Sonuç olarak İdare cevabında, "Türk Denizciliğinin imkan ve kabiliyetlerini tanıtmak" olarak tanımlanan performans hedefinin Milli Deniz Ticaret Bilgi Sistemi

kurulmasına yönelik olduğu ve bu sistemden alınan bilgilerle Türk Denizciliğinin imkan ve kabiliyetlerinin da iyi tanıtılabileceği belirtilmiştir. Şu haliyle Türk Denizciliğinin imkan ve kabiliyetlerini tanıtmak faaliyet odaklı bir performans hedefidir, eğer Türk Denizciliğinin imkan ve kabiliyetlerinin tanıtmak için Milli Deniz Ticaret Bilgi Sistemi kurulması hedefleniyor ise anlam karışıklığına mahal vermemek açısından performans hedefinin idare cevabındaki açıklamaları destekleyecek şekilde tanımlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

İdare cevabında, "Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, havacılık uzay ve bilişim teknolojileri alanlarında komşu, az gelişmiş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle işbirlikleri geliştirmek" olarak tespit edilen performan hedefine 2019-2023 Bakanlığın stratejik planının hazırlanması çalışmalarında yer verilmemiş olduğu bildirildiğinden ilişilecek husus kalmamıştır.

BULGU 3: Performans Programında Tespit Edilen Performans Göstergesinin Performans Hedefiyle İlgili Olmaması;

Kurumun 2018 Performans Programında yer alan 1 adet performans göstergesinin performans hedefi ile ilgili olmadığı görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, idarelerin belirledikleri performans hedeflerinin stratejik planlarındaki hedeflerle ilgili olması gerekmektedir. Hedefler stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeyi, performans hedefleri de gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmiş olmalıdır.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, gösterge, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır.

Tablo 14.		
Performans Hedefi:	Demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının kalitesini yükseltecek standartları gözeterek, AB mevzuatları ile uyumlu düzenlemeleri yapmak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018
Denetlenen tesis ve işletme sayısı	Adet	10

Yukarıdaki tabloda gösterilen performans hedefi özü itibariyle düzenleme yapmak olarak tanımlanmış; ancak gösterge denetlenen tesis ve işletme sayısı olarak belirlenmiştir.

Göstergenin açıklamaları incelendiğinde; “Demiryolu altyapı ve tren işletmecileri ile demiryolu taşımacılığı alanında organizatör, acente, komisyoncu, gar veya istasyon işletmecisi ve benzeri faaliyette bulunan, kamu/özel kuruluşlarının yetkilendirilmesinin yapılması, ayrıca demiryolu altyapı ve tren işletmecilerine emniyet belgelerinin verilmesi ve söz konusu kurum/kuruluşların denetlenmesi hedeflenmektedir” denilmektedir.

Tespit edilen göstergenin hedefle ilgisi bulunmadığı gibi idarenin yapmayı tasarladığı eylemle de uyuşmadığı ve iyi tanımlanmadığı görülmüştür. İdarenin yapmayı tasarladığı eylem yetkilendirme yapmak, emniyet belgesi vermek ve bu kuruluşların denetimini yapmaktır.

Dolayısıyla, AB mevzuatı ile uyumlu düzenleme yapmak hedefi ile denetim kapasitesini artırmaya yönelik olarak yetkilendirme, belgelendirme ve ilgili kuruluşların denetimini yapmak olarak tespit edilmiş bulunan gösterge arasında bağlantı kurulamadığından göstergenin tablodan çıkarılması ya da hedefle uyumlu hale gelecek şekilde yeniden tanımlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

PERFORMANS HEDEFİ:	Demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının kalitesini yükseltecek standartları gözeterek, AB mevzuatları ile uyumlu düzenlemeleri yapmak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018
Denetlenen tesis ve işletme sayısı	Adet	10
<i>"İlgili performans hedefi doğru tanımlanamadığından, performans göstergesi ile uyumsuzluğu Genel Müdürlüğümüzce de tespit edilmiş olup, 2019 yılı performans programında bu gösterge performans hedefi ile uyumlu hale getirilecektir."</i> Denilmektedir.		

Sonuç olarak İdare cevabında bulguya iştirak edildiği bildirildiğinden, konunun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Performans Programında Yer Alan Performans Hedefinin ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanmaması;

Performans programında yer alan ve ölçülebilir olduğu kanaatine varılan performans hedeflerinden bir tanesinin ve performans göstergelerinden dört tanesinin iyi tanımlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmeliğe göre,

performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, hedeflerin belirli olması; göstergelerin de güvenilir veri sunacak nitelikte olması gerekmektedir.

Tablo 15.	Balıkçı barınaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılmasına katkı sağlamak		
Performans Hedefi:			
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018	
18 adet balıkçı barınağı inşaatından 5 adet balıkçı barınağını tamamlamak	Adet	5	

Yukarıda tabloda gösterilen “*Balıkçı Barınaklarının Etkin, Etkili ve Verimli Kullanılmasına Katkı Sağlamak*” performans hedefi, mevcut barınakların kapasitesini geliştirmeye yönelik olduğu anlamını taşımaktadır. Performans göstergesi ise, yeni yapılması planlanan barınaklara yönelik olarak belirlenmiştir. Hedef iyi tanımlanmadığı için hedef ve gösterge uyumsuz görünmektedir.

Diğer taraftan performans programında barınak sayısı 18 olarak tespit edilmiş, göstergeye yönelik açıklamalar incelendiğinde; 11 adet balıkçı barınağı inşaatına devam edilip, 5 adet barınağın tamamlanmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, hedefin performans programında iyi tanımlanmadığı ve birbiriyle uyumlu olmadığı görülmektedir.

Performans hedefinin ve göstergenin birbirleri ve yürütülecek faaliyetle uyumlu olacak şekilde daha açık bir şekilde tanımlanması gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 16.	Devam eden demiryolu altyapı projelerini tamamlamak		
Performans Hedefi:			
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018	
Gebze-Haydarpaşa-Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatını tamamlama oranı	Yüzde	% 95	

Yukarıda tabloda gösterilen “*Gebze-Haydarpaşa-Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatını Tamamlama Oranı*” performans göstergesine yönelik açıklamalar incelendiğinde; Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı kısmının tamamlandığı ifade edilmektedir. Tamamlanmış olan projenin 2018 yılında % 95 oranına ulaşmasının mümkün olmadığı açıktır.

Bu nedenle, performans hedefinin bu kısmı için iyi tanımlanmadığı ve bu kısmın gösterge metninden çıkartılması gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 17.	Şehir içi taşımacılıkta raylı sistemin payını artırmak		
Performans Hedefi:			
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018	
Ankara Metrolarının tamamlanma oranı	Yüzde	% 80	

Yukarıda tabloda gösterilen “*Ankara Metrolarının Tamamlanma Oranı*” performans göstergesine yönelik açıklamalar incelendiğinde; Kızılay-Çayyolu Metrosu, Batıkent-Sincan Metrosu, Tandoğan-Keçiören Metrosu, Ankara Metroları Araç Alımı, Ankara Metroları Mevcut Elektromekanik İşleri, Ankara Metroları Mühendislik Müşavirlik ve Ankara Metroları İlave Elektromekanik İşleri, Ankara Metroları Mevcut, Mevcut (M4) Mevcut (M1) Bağlantısı ve Ankara Metroları Çayyolu Depo Sahası Yapım ve Elektromekanik İşleri’nden oluştuğu anlaşılmaktadır.

Yürütülmekte olan dokuz farklı proje için tek bir gösterge belirlenmesi durumunda performans ölçümünün sağlıklı yapılamayacağı açıktır.

Bu itibarla, projelerin her biri için farklı gösterge belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Tablo 18.	Havalimanları ile kent merkezlerini raylı sistemler ile bağlamak		
Performans Hedefi:			
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018	
İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantılarının Tamamlanma Oranı % 30 (Kümülatif)	Yüzde	% 30	

Yukarıda tabloda gösterilen “*İstanbul Yeni Havaalanı Raylı Sistem Bağlantılarının*” performans göstergesine yönelik açıklamalar incelendiğinde; Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı Metro hattı ile Halkalı-İstanbul Yeni Havalimanı Metro hattı işlerinden oluştuğu anlaşılmaktadır.

Yürütülmekte olan iki farklı proje için tek bir gösterge belirlenmesi durumunda performans ölçümünün sağlıklı yapılamayacağı açıktır.

Bu itibarla, projelerin her biri için farklı gösterge belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

PERFORMANS HEDEFİ:	Balıkçı barınaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılmasına katkı sağlamak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018
18 adet balıkçı barınağı inşaatından 5 adet balıkçı barınağını tamamlamak	Adet	5
<i>“Balıkçı Barınaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılmasına katkı sağlamak” olan, Performans Hedefinin, Stratejik planla uyumlu olması için azami dikkat gösterilecektir.”</i>		

PERFORMANS HEDEFİ:	Devam Eden Demiryolu Altyapı Projelerini Tamamlamak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018
Gebze-Haydarpaşa-Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatını tamamlama oranı	Yüzde	% 95
<i>“Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatının Tamamlanma Oranı” olan “Performans Göstergesi” Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatının tamamlanması nedeniyle 2019 yılı Performans Programında “Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi” olarak düzenlenecektir.”</i>		

PERFORMANS HEDEFİ:	Şehir içi taşımacılıkta raylı sistemin payını artırmak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018
Ankara Metrolarının tamamlanma oranı	Yüzde	% 80
<i>“Performans Göstergesi, Ankara Metroları Tamamlanma Oranı 9 adet farklı projeyi kapsayan tek bir gösterge belirlenmesi durumunda performans ölçümünün sağlıklı yapılamayacağından bundan sonraki performans programda projelerin her biri için farklı gösterge belirlenecektir.”</i>		

PERFORMANS HEDEFİ:	Havalimanları ile kent merkezlerini raylı sistemler ile bağlamak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2018
İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantılarının Tamamlanma Oranı % 30 (Kümülatif)	Yüzde	% 30
<i>“2 adet farklı projeyi kapsayan tek bir gösterge belirlenmesi durumunda performans ölçümünün sağlıklı yapılamayacağından bundan sonraki performans programda projelerin her biri için farklı gösterge belirlenecektir.” Denilmektedir.</i>		

Sonuç olarak İdare cevabında bulguda yer verilen tespitlere iştirak edildiği bildirildiğinden, konunun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Performans Programının, Performans Programı Hazırlama Rehberinde Belirlenen Sunum Kriterlerine Uygun Olmaması;

Kurumun 2018 yılı Performans Programı genel itibariyle mevzuatta yer alan sunum kriterini karşılamakla beraber harcama birimleri bazında toplam kaynak ihtiyacı tablosu performans hedef ve göstergeleri ile faaliyet maliyetleri tablosunun önünde yer almaktadır.

Harcama birimi bazında toplam kaynak ihtiyacı tablosu Performans Programı Hazırlama Rehberinde yer almamaktadır. Bu nedenle toplam kaynak ihtiyacı tablosu Rehber’de gösterildiği şekilde hazırlanmalıdır. Bunun yanında harcama birimi bazında detaylı bilgi verilecekse, bu aşamada tablonun hazırlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

İdarenin, performans hedef ve göstergesi olarak belirlediği konulara ilişkin faaliyetler tespit edilirken, göstergede yer almayan işler için de maliyet hesaplaması yapıldığı görülmektedir.

Örneğin, yeni yapılan limanlara yönelik hedef ve göstergeler belirlenirken, faaliyet olarak mevcut limanların bakım onarım faaliyetleri için kaynak talebinde bulunulmakta veya demiryolu sektöründe düzenleme yapmaya yönelik hedef ve göstergeler belirlenirken faaliyet olarak sektöre kaynak aktarımı için maliyet tespiti yapılmaktadır. Dolayısıyla hedef ve göstergeler ile ilgisi olmayan faaliyetler belirlenmektedir.

Tablo 19.	Performans Göstergesi:	Faaliyetler:
Performans Hedefi:		
Liman kapasitelerini geliştirmek	Filyos Limanının altyapı işlerinin tamamlanma oranı	Filyos Limanının altyapı işleri Liman kapasitelerini geliştirmek üzere Etüt-Proje ve Bakım Onarım İşleri
Performans Hedefi:	Performans Göstergesi:	Faaliyetler:
Yat bağlama kapasitesini artırmak	İzmir Yenifoça Yat Limanının yapılma oranı	İzmir Yenifoça Yat Limanı yapımı Yat bağlama kapasitesini geliştirmek için etüt proje, bakım onarım, tevsii ve kamulaştırma

Performans Hedefi:	Performans Göstergesi:	Faaliyetler:
Demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının kalitesini yükseltecek standartları gözeterek, AB mevzuatları ile uyumlu düzenlemeleri yapmak	Çıkacak Mevzuat Sayısı	Serbestleşmeye esas teşkil edecek ikincil mevzuat çıkarılacak
	Kayıtlı Demiryolu aracı sayısı	Demiryolu Araçları Sicil Kayıt ve Tescil İşlemleri yapılacak
	Denetlenen tesis ve işletme sayısı	Demiryolu araçları ile işletmecilerinin denetimi yapılacak
	Makinistlere verilen ehliyet sayısı	Sektöre yatırım kaynağı aktarılacaktır Makinistlere ehliyet verilmesi ve denetlenmesi

Hedef ve göstergeler ile faaliyetlerin uyumlu hale getirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Performans Programı Hazırlama Rehberinde “C) Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler” bölümünde şekil itibariyle harcama birimlerinin “Toplam Kaynak İhtiyacı” tablosu yer almamakla birlikte, programın harcama birimi bazında düzenlenmesi, hedeflerden sorumlu harcama birimlerinin bütçe kaynaklarının performans hedefleriyle ilişkisinin sunulması ile performans programı taslağının e-Bütçe Sisteminde oluşturulması aşamasında “Performans Bütçe Raporları” bölümü “Tablo 4- TOPLAM KAYNAK İHTİYACI TABLOSU” menüsü harcama birimi bazında rapor üretebildiğinden bilgi amaçlı olarak yer verilmiştir.

Performans Hedefi:	Performans Göstergesi:	Faaliyetler:
Liman kapasitelerini geliştirmek	Filyos Limanının altyapı işlerinin tamamlanma oranı	Filyos Limanının altyapı işleri
		Liman kapasitelerini geliştirmek üzere Etüt-Proje ve <u>Bakım Onarım İşleri</u>
Performans Hedefi:	Performans Göstergesi:	Faaliyetler:
Yat bağlama kapasitesini artırmak	İzmir Yenifoça Yat Limanının yapılma oranı	İzmir Yenifoça Yat Limanı yapımı
		Yat bağlama kapasitesini geliştirmek için etüt proje, <u>bakım onarım</u> , tevsii ve kamulaştırma hizmet alımları
"Bundan sonraki hazırlanacak olan performans programlarında, Performans hedef ve göstergelere uygun faaliyetler daha dikkatli ve özenli tespit edilecektir."		

Performans Hedefi:	Performans	Faaliyetler:
--------------------	------------	--------------

	Göstergesi:	
Demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının kalitesini yükseltecek standartları gözeterek, AB mevzuatları ile uyumlu düzenlemeleri yapmak	Çıkacak Mevzuat Sayısı	Serbestleşmeye esas teşkil edecek ikincil mevzuat çıkarılacak
	Kayıtlı Demiryolu aracı sayısı	Demiryolu Araçları Sicil Kayıt ve Tescil İşlemleri yapılacak
	Denetlenen tesis ve işletme sayısı	Demiryolu araçları ile işletmecilerinin denetimi yapılacak
	Makinistlere verilen ehliyet sayısı	Sektöre yatırım kaynağı aktarılacaktır Makinistlere ehliyet verilmesi ve denetlenmesi
<p>2018 yılı performans programı maliyet tabloları oluşturulduğunda, 01.05.2013 tarihli ve 28634 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan 6461 sayılı “Türkiye Demiryolları Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi” hakkında Kanun’un, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları yatırımlarının finansmanı başlıklı 5. Maddesinin 1.nci fıkrasında yer alan yatırımların, yılı yatırım programı ile ilişkilendirilerek söz konusu yatırımların finansmanını karşılamak amacıyla TCDD Genel Müdürlüğüne aktarılmak üzere bütçemize konulan ödeneğe “Sektöre Yatırım Kaynağı Aktarmak “ faaliyeti olarak yer verilmiş ve maliyet tablolarında da gösterilmiştir. Ancak 2019 yılı Genel Müdürlüğümüz performans programında bu faaliyetin hedef ve göstergeler ile ilgisi olmadığı tespit edilmiş olup, 2019 performans programı faaliyetlerinden çıkarılarak “Diğer Kurumlara Transfer Edilen Kaynaklar”da gösterilmiştir.” Denilmektedir.</p>		

Sonuç olarak Bulguda açıklanan gerekçelerle toplam kaynak ihtiyacı tablosunun Performans Programı Hazırlama Rehberinde gösterildiği şekilde hazırlanması ve harcama birimi bazında detaylı bilgi verilecekse, tablonun Rehber'e göre mevcut bulunması gereken yerde bulunmak suretiyle harcama birimi bazında detay bilgi verilmesinin uygun olduğu düşünülmektedir.

Faaliyetlerin hedef ve göstergelerle uyumlu olmasına yönelik tespitlere idare cevabında iştirak edildiği bildirildiğinden konuların gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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>

