



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE  
HABERLEŞME BAKANLIĞI**  
2017 YILI  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018



## İÇERİK

<b>ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETME DAİRESİ BAŞKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>198</b>
<b>ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>232</b>



**ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE  
HABERLEŞME BAKANLIĞI**

**2017 YILI**

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	3
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	23
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	24
8.	EKLER.....	190





## KISALTMALAR

<b>UDHB:</b>	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
<b>NATM</b>	Yeni Avusturya Tünel Metodu
<b>YİĞŞ:</b>	Yapım İşleri Genel Şartnamesi
<b>YBF:</b>	Yeni Birim Fiyat
<b>EKAP:</b>	Elektronik Kamu Alımları Platformu
<b>HRS:</b>	Hafif Raylı Sistem
<b>KİK:</b>	Kamu İhale Kurumu ve Kurulu
<b>YMM:</b>	Yeminli Mali Müşavir



## TABLolar LİSTESİ

- Tablo 1:** UHDB 2017 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu
- Tablo 2:** Döner Sermayeden Bakanlığa Devredilen Taşınmazlara İlişkin Liste
- Tablo 3:** Kanununun 21/b Maddesine İstinaden İhale Edilen İşler İle 21/b Kapsamında İhale Edilme Gereçekleri ve Sözleşme Bedelleri
- Tablo 4:** Aşırı Yüksek Fiyat Teklif Edilen İş Kalemleri
- Tablo 5:** İş grubu Bazında Yaklaşık Maliyet Tutarları ve Yüklenici Teklif Tutarları Karşılaştırması
- Tablo 6:** İş grubu Bazında Yaklaşık Maliyette Öngörülen ve Yaklaşık Maliyet Fiyatlarıyla Gerçekleşen İmalat Tutarları
- Tablo 7:** Gerçekleştirilen İmalat Tutarlarının Yüklenici Teklif Birim Fiyatları ve Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatları Bazında Karşılaştırılması
- Tablo 8:** 2013 yılı İş programı ve 2013 Yılı Gerçekleşme Rakamları
- Tablo 9:** Süren Çubuklarının Keşifte Öngörülen ve Gerçekleşen İmalat Miktarları
- Tablo 10:** Kaya Bulonlarının Keşifte Öngörülen ve Gerçekleşen İmalat Miktarları
- Tablo 11:** Bakanlık Tarafından Son 3 Yıl İçerisinde Gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinin 10'unda Teknik Puan Ağırlık Katsayısının Tespitinde 'Uzun Dönem Etkisi' Kriterine Verilen Puanlar
- Tablo 12:** 2017 Yılı İçerisinde İhale Edilen veya Sözleşmesi Devam Eden Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımlarının İhale Dokümanlarında Yer Verilen Benzer İş Tanımları
- Tablo 13:** Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnş. ve Elektromekanik Sis. İş İÇin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İş İhalesi Teknik ve Mali Değerlendirme Sonuçları
- Tablo 14:** Geri Ödenecek Masraflar Teklif Yüzdeleri
- Tablo 15:** Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi İçin Yaklaşık Maliyetteki Oran ve Bedeller ile Sözleşmelerdeki Teklif Yüzdeleri ve Tutarları
- Tablo 16:** Faturalı Giderler İş Kalemi Bulunan Danışmanlık Hizmet Alımlarını ve Faturalı Gider Tutarları ile Bunların Sözleşme Bedellerine Oranları



# 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

## Mali Yapı

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2017 Yılı Bütçesiyle UDHB'ye 24.164.820.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Yönetim Bütçesinin % 3,38 ine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında 2017 yılında sağlanan fonlarından 106.808.382,95 Avro kaynak kullanılmıştır.

Ayrıca, Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden 393.014.405,23 TL, Araştırma, Geliştirme ve Eğitim Faaliyetleri Payı Hesabından 68.196.187,89 TL, Evrensel Posta Hizmet Gelirlerinden 69.990.650,00 TL ve Evrensel Hizmet Gelirlerinden 427.632.264,24 olmak üzere toplam 958.833.507,36 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2017 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir

Tablo: 1 UHDB 2017 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu					
TERTİP	KBÖ	EKLENEN	DÜŞÜLEN	TOPLAM ÖDENEK	HARCAMA
01 - PERSONEL GİDERLERİ	161.402.000,00	20.576.038,47	10.925.104,00	171.052.934,47	154.432.765,02
02 - SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	32.978.000,00	3.495.081,00	3.146.015,47	33.327.065,53	31.762.737,15
03 - MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	87.437.000,00	242.510.456,00	2.230.810,00	327.716.646,00	271.148.748,36
05 - CARİ TRANSFER	3.712.981.000,00	1.059.505.870,00	16.064.645,00	4.756.422.225,00	4.755.165.606,10
06 - SERMAYE GİDERLERİ	6.680.821.000,00	562.698.602,85	3.619.618.989,00	3.623.900.613,85	3.623.056.664,68
07 - SERMAYE TRANSFERLERİ	13.489.201.000,00	11.354.138.685,45	0	24.843.339.685,45	23.009.686.590,68
TOPLAM	24.164.820.000,00	13.242.924.733,77	3.651.985.563,47	33.755.759.170,30	31.845.253.111,99

Bakanlığın 2017 yılı başlangıç ödenekleri toplamı 24.164.820.000,00 TL olup, Personel Giderleri 161.402.000,00 TL, Sosyal Güvenlik Kurumu Ödemeleri 32.978.000,00 TL, Mal ve Hizmet Alımları 87.437.000,00 TL, Cari Transferler 3.712.981.000,00 TL, Sermaye Giderleri 6.680.821.000,00 TL ve Sermaye Transferleri 13.489.201.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Eklenen ve düşülenler dâhil olmak üzere yılsonu toplam ödenek tutarı 33.755.759.170,30 TL'dir.

Bakanlığın, 2017 yılsonu harcaması ise 31.845.253.111,99 TL olup; bu tutarın 23.785.644.870,00 TL'si Karayolları Genel Müdürlüğü'ne cari ve sermaye transferi olarak, 3.615.119.000,00 TL'si Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü'ne, 68.035.590,68 TL'si Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu'na 1.062.000,00 TL'si ise il özel idarelerine sermaye transferi olarak aktarılmıştır. Diğer kurum ve kuruluşlara yaptığı bu aktarmalar düşüldüğünde Bakanlığın 2017 sonu itibarıyla gider gerçekleşmesi 4.375.391.651,31 TL olmuştur.

### **Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

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

5018 sayılı Kanununun 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri 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 İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

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

Genel Yönetim Muhasebe 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; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir."* hükmü yer almaktadır.

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

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 ve Nakit Akış 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 bağı muhasebe birimleri tarafından yürütölmektedir.

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 yürütölüp 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, Bakanlığın temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

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



### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

Denetim çalışmaları sırasında; Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler;

tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı Tarafından Bakanlığa Devredilen Taşınmazların Kaydının Yapılmaması;**

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından yaptırılarak Döner Sermaye hesaplarında izlenmekte iken Bakanlığa devredilen 3 adet yol kenarı denetim istasyonuna ait tutarların muhasebe kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “25-Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169 uncu maddesinde;

*“Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır”*

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170 inci maddesinin (a) bendinde;

*“...6) Kamu idarelerinin bütçe dışı kaynaklardan edindiği maddi duran varlıklar gelirler hesabına kaydedilerek hesaplara alınır”*

“252-Binalar” hesabına ilişkin “Hesabın Niteliği” başlıklı 175 inci maddesinde;

*“Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır”*

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 176 ncı maddesinin (a) bendinde ise;

*“...6) Bedelsiz olarak intikal eden binalar, tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Buna göre, kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen binalar maliyet bedelleriyle “252-Binalar” hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu binalar bedelsiz olarak başka

bütçeli bir kuruluştan intikal etti ise, tespit edilen değerleri üzerinden “252-Binalar” hesabına kaydedilmelidir.

Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, 2017 yılı içerisinde kayıtlı değerleri toplam 9.516.408,93 TL olan 3 adet yol kenarı denetim istasyonu, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından düzenlenen devir protokolleri çerçevesinde, Döner Sermaye hesaplarından çıkarılarak Bakanlığa bedelsiz olarak devredilmiştir. Bakanlık tarafından söz konusu taşınmazlar Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 170 ve 176 ncı maddeleri gereğince “252-Binalar” hesabına alınması gerekirken, 2017 yılı içerisinde herhangi bir işlem yapılmamıştır.

<b>Tablo 2: Döner Sermaye Başkanlığı Tarafından Bakanlığa Devredilen Taşınmazlara İlişkin Liste</b>			
<b>Devredilen Birim</b>	<b>Devredilen Taşınmaz</b>	<b>Devir Tarihi</b>	<b>Değeri</b>
Samsun 9. Bölge Müdürlüğü	Samsun-Kavak Karayolu Hacı Ömer Mevkii Yol Kenarı Denetim İstasyonu	25.04.2017	2.013.056,15 TL
Ankara 2. Bölge Müdürlüğü	Ankara-İstanbul Otoyolu Akıncılar Gişeleri Yol Kenarı Denetim İstasyonu	05.07.2017	1.573.467,80 TL
İstanbul 1. Bölge Müdürlüğü	Ömerli Yol Kenarı Denetim İstasyonu	11.09.2017	5.929.884,98 TL
			<b>9.516.408,93 TL</b>

Bu durum, mali tablolarda “252-Binalar” hesabı ile “600-Gelirler” hesabının 9.516.408,93.-TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgu konusu Yol Kenarı Denetim İstasyonlarından I. ve IX. Bölge Müdürlüklerine devredilen taşınmazlara ilişkin Ek'te yer alan muhasebe işlem fişleri ile gereken muhasebe kaydı yapılmıştır.

Ancak, Ankara-İstanbul Otoyolu Akıncılar Gişeleri Yol Kenarı Denetim İstasyonunun kesin kabul çalışmaları devam etmekte olup, Yol Kenarı Denetim İstasyonlarının Müsteşarlık Makamının 15.12.2016 tarih ve 94490 sayılı Olurları gereği 01.01.2017 tarihinde Karayolları Genel Müdürlüğüne devredilmesi sebebiyle devir işlemleri yapılamadığından 2017 yılı içinde "252-Binalar" hesabına alınmamıştır."

Denilmektedir

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulgu konusu yol kenarı denetim istasyonlarından I. ve IX. Bölge Müdürlüklerine devredilenlere ilişkin muhasebe kaydının yapıldığını, belirtmektedir. Kamu idaresinin cevabı ekinde gönderilen muhasebe işlem fişlerinin incelenmesi neticesinde söz konusu muhasebe işlem fişlerinin Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca taşınmazların Bakanlığa devrine ilişkin olarak Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı muhasebe birimi tarafından düzenlenen ve bulgumuza dayanak olan belgeler olduğu anlaşılmıştır. Bulgu konusu taşınmazlarla ilgili olarak Bakanlık muhasebe birimlerince yapılması gereken varlık kayıtları 2017 yılı içerisinde yapılmamıştır.

Kamu idaresi Ankara-İstanbul Otoyolu Akıncılar Gişeleri Yol Kenarı Denetim İstasyonu ile ilgili olarak ise taşınmazın kesin kabul çalışmalarının devam etmekte olduğunu, Yol Kenarı Denetim İstasyonlarının 01.01.2017 tarihinde Karayolları Genel Müdürlüğüne devredilmesi sebebiyle devir işlemleri yapılamaması dolayısıyla 2017 yılı içinde "252-Binalar" hesabına alınmadığını belirtmektedir.

Bulguda da belirtildiği üzere söz konusu taşınmaz, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı ile Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı II.(Ankara) Bölge Müdürlüğü arasında 05.07.2017 tarihinde düzenlenen devir protokolü ile II. Bölge Müdürlüğüne devredilmiştir. Bu devir protokolü gereğince söz konusu taşınmaz 11.07.2017 tarih ve 8286 sayılı muhasebe işlem fişi ile Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı kayıtlarından çıkarılmış lakin Bakanlık kayıtlarına girmemiştir.

Kamu idaresi cevabında taşınmazın düzenlenen protokolle 01.01.2017 tarihinde Karayolları Genel Müdürlüğüne devredildiğini belirtse de bu tarihte söz konusu taşınmaz Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı bünyesinde olup Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı II.(Ankara) Bölge Müdürlüğüne bu taşınmazın Karayolları Genel Müdürlüğüne devredilebilmesi de mümkün görülmemektedir.

Söz konusu taşınmaz devir protokolü gereğince Bakanlık kayıtlarına alınmalı ve bu kayıtlar üzerinden Karayolları Genel Müdürlüğüne devir işlemleri yapılmalıdır.

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde Bakanlığa devri gerçekleştirilen 3 adet yol kenarı denetim istasyonunun Bakanlık hesaplarına kaydedilmemesi sebebi ile 2017 yılı mali tablolarında "252-Binalar" hesabı ile "600-Gelirler" hesabı 9.516.408,93.-TL noksan

görülmektedir.

**BULGU 2: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi;**

Kurumun aktifinde kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde yapılan harcamaların duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken, doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “25-Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169 uncu maddesinde;

*“Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır”*

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170 inci maddesinin (b) bendinde;

*“ Maddi duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı harcamalar;*

*1) Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır”*

“252-Binalar” hesabına ilişkin “Hesabın Niteliği” başlıklı 175 inci maddesinde;

*“Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır”*

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 176 ncı maddesinin (a) bendinde ise;

*“...3) Binalar hesabında kayıtlı binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Buna göre, kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen binalar maliyet bedelleri ile “252-Binalar” hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu binaların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir. Söz konusu varlıkların giderleştirilmesi ise, kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinin 6 ncı maddesinde;

“ ...

*(2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL’yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.*

*(3) Hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan yukarıda belirtilen limitleri aşanlar değer artırıcı harcama olarak kabul edilir.*

...”

Denilmektedir.

Buna göre, taşınırlar için yapılan ve 14.000,00.-TL’yi aşan harcamalar ile taşınmazlar için yapılan ve 34.000,00.-TL’yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

2017 yılı içerisinde Bakanlığa ait binalar için ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 277.652,13.-TL tutarında bakım onarım harcaması yapılmış olup, ilgili harcama tutarlarının “252-Binalar” hesabına kaydedilmesi gerekmekte iken, ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin “630-Giderler” hesabına kaydedilerek

giderleştirildiği görülmüştür.

Bu durum, mali tablolarda “252-Binalar” hesabının 277.652,13.-TL noksan; “630-Giderler” hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;** "Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığınca 2017 yılında bu kapsamda 468.235,46 TL harcama yapılmış olup 252-Binalar Hesabına kaydedilerek düzeltilmiştir. Duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların doğru hesaba kaydedilmesi için bundan sonra gereken hassasiyet gösterilecektir"*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguya katılmakta olup, 2017 yılında bu kapsamda yapılan 468.235,46 TL’lik harcamanın "252-Binalar" hesabına kaydedildiğini, hatalı olan işlemlerin doğru hesaba kaydedilmesi için bundan sonra gereken hassasiyet gösterileceğini belirtmektedir.

Kamu idaresinin, cevabında da belirtildiği üzere 2017 yılı içerisinde yapılan ve değer artırıcı harcama olarak değerlendirilerek doğru olarak "252-Binalar" hesabında izlenen 468.235,46 TL tutarında harcaması mevcuttur. Lakin bunun yanında kamu idaresinin yapmış olduğu, "252-Binalar" hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan giderleştirilen 277.652,13-TL tutarında değer artırıcı harcama da bulunmakta olup bu harcamaların da aynı kapsamda değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu durum 2017 yılı mali tablolarında “252-Binalar” hesabının 277.652,13.-TL noksan; “630-Giderler” hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

**BULGU 3: İdareye Etüd-Proje ve Yapım Danışmanlığı Hizmeti Sunan Özel Bir Şirkete Bedelsiz Olarak Yaptırılan Kesin Projelerin Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması;**

Bakanlık tarafından ihale edilen Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektro-Mekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşlerine ilişkin ihale dokümanı ekinde mevcut uygulamaya esas kesin projelerin bedelsiz bir biçimde yaptırıldığı, bu projelere ilişkin herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı ve sonuç olarak söz konusu projelerin bedellerinin mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Bağış ve yardımlar” başlıklı 40 ncı maddesinde;

*“Kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımlar gelir kaydedilir. Nakdi olmayan bağış ve yardımlar, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınır”*

Hükmü yer almaktadır.

Yine, aynı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinin (i) bendinde, kamu gelirinin tanımı yapılırken, alınan bağış ve yardımların kamu geliri tanımı içerisinde yer aldığı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen Kanun hükümleri gereği, kamu idarelerine yapılacak iktisadi bir değer taşıyan her türlü bağış ve yardımın kamu geliri olması nedeniyle kayıtlara alınması gerekmektedir. Söz konusu bağış ve yardımın aynı olması halinde bağışta bulunulan şey bir iktisadi kıymet taşıyor ise bunların da değerlemeye tabi tutularak bulunan bedel üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar” başlıklı 192 nci maddesinde;

*“(1) Maddi olmayan duran varlıklar hesap grubu, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kapsama dâhil kamu idarelerinin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar ile bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanların kaydı için kullanılır...”*

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 193 üncü maddesinde;

*“Maddi olmayan duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir:*

*a) Maddi olmayan duran varlıkların hesaplara alınması;*

*1) Edinilen maddi olmayan duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Bağış veya hibe olarak edinilenler değerlemesi yapıldıktan sonra hesaplara alınır”*

“260-Haklar” hesabının “Hesabın niteliği” başlıklı 194 üncü maddesinde;

*“(1) Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda*



*tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır”*

“Hesabın işleyişi” başlıklı 195 inci maddesinde ise;

*“(1) Haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

a) *Borç*

...

*4) Bedelsiz olarak intikal eden haklar tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, şartlı bağış ve yardım olarak edinilenler ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına, diğerleri 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Buna göre, bedelsiz dahi olsa kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan plan ve proje gibi değerler edinme tarihindeki tespit edilen bedelleri ile “260-Haklar” hesabına kaydedilmelidir. Diğer taraftan, söz konusu varlıklar karşılığında bir bedel ödenmemesi halinde, varlığın tespit edilen değeri üzerinden gelir kaydı yapılmalıdır.

Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere, idare tarafından bedelsiz iktisap edilmiş olan yaklaşık 7,4 km uzunluğundaki ve 4 istasyondan oluşan raylı toplu taşıma sisteminin inşaat ve elektro-mekanik sistemlerinin her türlü zemin etüdü ve uygulamaya esas kesin projelerinin piyasa rayicinin tespitine yönelik bir değerlendirme yapılmamış olup, bu bağışa ilişkin bir muhasebe kaydına da rastlanmamıştır.

Bu durum, mali tablolarda “260-Haklar” hesabı ile “600-Gelirler” hesabının noksan görünmesine yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında; "Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğünce söz konusu hibe işine ilişkin muhasebeleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir."***

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguya katılmakta olup, muhasebe kaydının tamamlandığını belirtmektedir.

Kamu idaresi cevabında gönderilen eklerin incelenmesi neticesinde ilgili proje bedelinin 1.062.274,91 TL olduğu ve muhasebe kayıtlarına alınması için işlemlerin başlatıldığı anlaşılmaktadır. Lakin söz konusu işlem 2018 yılı içerisinde gerçekleştirildiğinden 2017 yılı kurum mali tablolarında “260-Haklar” hesabı ile “600-Gelirler” hesabı 1.062.274,91 TL noksan görünmektedir.

**BULGU 4: Kamulaştırma Yolu İle Edinilen Duran Varlıklara İlişkin Bedellerin Doğrudan Gider Kaydedilmesi;**

Bakanlık tarafından yürütülen projeler kapsamında kamulaştırması yapılan arsa ve arazilerin kamulaştırma bedelleri üzerinden “250-Arazi ve Arsalar” hesabında izlenmesi gerekirken, “630-Giderler” hesabında izlenerek doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “25-Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169 uncu maddesinde;

*“Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır”*

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170 inci maddesinin (a) ve (b) bentlerinde;

*“a) Maddi duran varlıkların hesaplara alınması;*

*1) Edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde faiz hariç yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıklar varsa bilinen değeriyle, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeriyle hesaplara alınır.*

...

*b) Maddi duran varlıklar için yapılan değer arttırıcı harcamalar;*

*1) Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin*

*üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır”*

Denilmektedir.

Buna göre, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıkların maliyet bedeli ile “Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunda izlenmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğin “250-Arazi ve arsalar” hesabı başlıklı 171 inci maddesinde;

*“Arazi ve arsalar hesabı, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır”*

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 172 nci maddesinin (a) bendinde;

*“a) Borç*

*1) Bütçeye gider kaydedilmek suretiyle edinilen arsa ve araziler, maliyet bedeli üzerinden bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenmesi gereken tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

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 yatırım programında yer alan “Kemalpaşa OSB Demiryolu Bağlantı Hattı ve Lojistik Merkezi Projesi” kapsamında acele kamulaştırması yapılan 14 adet taşınmaz için Kemalpaşa 1. ve 2. Asliye Hukuk Mahkemelerinin kararları ile toplam 8.606.272,82.-TL bedel tespitinde bulunulmuştur. Bu taşınmazlar için belirlenen kamulaştırma tutarları hak sahiplerine ödenirken “250-Arazi ve Arsalar” hesabında izlenmesi gerekirken, “630-Giderler” hesabında izlenerek doğrudan gider kaydedilmiştir.

Bu durum, mali tablolarda “250-Arazi ve Arsalar” hesabının 8.606.272,82.-TL noksan; “630-Giderler” hesabının ise bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Kemalpaşa 1. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2017/82 K. 2017/80 K.gereği İzmir ili Kemalpaşa ilçesi Ansızca Köyü 94 ve 113 Parsel sayılı taşınmazların ve Yenmiş Köyü 294 ve 300 Parsel sayılı taşınmazların Kamulaştırma bedeli ödemesi olan 6.235.896,22 TL ve Kemalpaşa 2. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2017/75 K. 2017/74 D. İş ,2017/73 D. İş,2017/77 D. İş,2017/76 D.İş, sayılı K. gereği İzmir/Kemalpaşa Ansızca Köyü 91 ve 92 Parsel sayılı taşınmazların ve Yenmiş Köyü 297,299 ve 304 Parsel sayılı taşınmazların Kamulaştırma bedeli ödemesi olan 2.370.376,60 TL tutarındaki toplam 8.606.272,82 TL kamulaştırma bedelinin 630-Giderler Hesabından 250- Arazi ve Arsalar Hesabına aktarımı gerçekleştirilmiştir.”

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguya katılmakta olup, bulgu konusu taşınmazların kamulaştırma bedellerinin “250-Arazi ve Arsalar” hesabına aktarılarak hatalı işlemlerin düzeltildiğini belirtmektedir. Lakin söz konusu düzeltme kayıtları 2018 yılı içerisinde gerçekleştirilmiş olup, bu durum 2017 yılı mali tablolarında “250-Arazi ve Arsalar” hesabının 8.606.272,82.-TL noksan; “630-Giderler” hesabının ise bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

**BULGU 5: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilmesi Gereken Yatırımların Doğrudan Gider Kaydedilmesi;**

Bakanlık tarafından yaptırılan ve ilgili duran varlık hesabına aktarılincaya kadar “258-Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabında takip edilmesi gereken yatırım harcamalarına ilişkin tutarların “630-Giderler” hesabında izlenerek doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “25-Maddi Duran Varlıklar” başlıklı 169 uncu maddesinde;

*“Maddi duran varlıklar hesap grubu, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunların birikmiş amortismanlarının izlenmesi için kullanılır”*

“Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 170 inci maddesinin (a) ve (b) bentlerinde;

*“a) Maddi duran varlıkların hesaplara alınması;*

1) Edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde faiz hariç yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıklar varsa bilinen değeriyle, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeriyle hesaplara alınır.

...

b) Maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamalar;

1) Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır”

“258-Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 187 nci maddesinde;

“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 inci maddesinin (a) bendinin 1 inci fıkrasında;

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

Denilmektedir.

Buna göre, kamu idarelerince faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini

yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıkların maliyet bedeli ile “Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunda izlenmesi, maliyet bedeline ise varlıkların elde edilmesi ile ilgili olarak yapılan faiz hariç her türlü giderin dâhil edilmesi gerekmektedir. Bunun yanında, ilgili varlıklara ilişkin yapılan değer artırıcı harcamalar da ilgili duran varlığın değerine ilave edilmelidir. Duran varlıklar için yapılan bu tür harcamaların belirli bir zaman dilimine yayılarak yapılması halinde ise, iş tamamlanıncaya kadar “258-Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Ancak, Bakanlık tarafından yaptırılan, balıkçı barınağı, mendirek, iskele, rıhtım ve çekek yerleri ve bina inşaatlarına ilişkin giderler ile bu yerlere ilişkin değer artırıcı nitelikteki bakım onarım giderleri doğrudan “630-Giderler” hesabı kullanılarak gider kaydedilmektedir. Bu tür giderler varlık hesaplarında izlenmeli, doğrudan gider hesaplarına alınmamalıdır. İlgili harcamalar, ister yılı içerisinde tamamlansın ister yıllara sari bir şekilde yapılsın, belirli bir zaman dilimi içerisinde gerçekleştiriliyor ise, tamamlanıp ilgili varlık hesabına alınıncaya kadar “258-Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabında izlenmelidir.

Bakanlığın 2017 yılı içinde “258-Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan gider kaydedilen 2.980.248,69.-TL tutarında yatırım harcaması mevcut olup, bu durum mali tablolarında “258-Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabının 2.980.248,69.-TL noksan; “630-Giderler” hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** *"Bulgu konusu muhasebe kayıtları I. , III. , VI. Bölge Müdürlüklerince düzeltilmiştir. IX. Bölge Müdürlüğünde ise; daha önce bu tip işlemler için işlere ait tahsis numaraları ve tapu kayıt bilgilerinin gönderilmesi Samsun Muhasebe Müdürlüğünce istenmiş olup, konuya ilişkin Milli Emlak Müdürlüklerine tahsis numarası belirlenmesi için talepte bulunulmuştur. Tahsis numaraları belirlendikten sonra gerekli işlemler yapılacaktır.*

*Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi gereken yatırımların doğru hesaba kaydedilmesi için bundan sonra gereken hassasiyet gösterilecektir."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katılmakta olup, “258-Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabında takip edilmesi gereken yatırımlar ile ilgili düzeltme işlemlerinin başlatılarak bir kısmının tamamlandığını, bundan sonraki işlemlerde gereken

hassasiyetin gösterileceğini belirtmektedir. Lakin söz konusu işlemler 2018 yılı içerisinde başlatılmış olup bu durum kamu idaresinin 2017 yılı mali tablolarında “258-Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabının 2.980.248,69,-TL noksan; “630-Giderler” hesabının ise, bu tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

#### **BULGU 6: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi**

Kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen bilgisayar yazılımı, plan, proje, lisans gibi değerlerin “260-Haklar” hesabında izlenmediği ve doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “26-Maddi Olmayan Duran Varlıklar” başlıklı 192 nci maddesinde;

*“(1) Maddi olmayan duran varlıklar hesap grubu, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kapsama dâhil kamu idarelerinin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar ile bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanların kaydı için kullanılır...”*

“260-Haklar” hesabının “Hesabın niteliği” başlıklı 194 üncü maddesinde;

*“(1) Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır”*

“Hesabın işleyişi” başlıklı 195 inci maddesinde ise;

*“(1) Haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

##### *a) Borç*

*1) Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Buna göre, kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanılan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan bilgisayar yazılımı, plan, proje, harita ve lisans gibi değerler edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile “260-Haklar” hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların giderleştirilmesi ise, mezkur yönetmeliğin 202 ve 203 üncü maddeleri gereğince kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, ilgili varlıklar için ayrılacak amortisman oranları, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup, ilgili tebliğin 6 ncı maddesinde;

“ ...

*(2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırın her biri için 14.000 TL'yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.*

...”

Denilmek suretiyle maddi olmayan duran varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Anılan mevzuat hükmüne göre, bilgisayar yazılımı, plan, proje, harita ve lisans gibi varlık alımlarının maddi olmayan duran varlık grubuna kaydedilmesi ve aynı yıl sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Ancak, 2017 mali yılı içerisinde yapılan bazı maddi olmayan duran varlık alımlarına ait tutarlar “260-Haklar” hesabına kaydedilmesi gerekirken, “630-Giderler” hesabına doğrudan gider kaydedilmiştir.



Bu durum, mali tablolarda “260-Haklar” hesabı ile “268-Amortismanlar” hesabının 31.924.107,38.-TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında;** "Söz konusu bulgu ile ilgili muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi için ilgili birimlere yazılar yazılmıştır.

*Haberleşme Genel Müdürlüğüne ait harcamaların ise "260- Haklar" hesabında takip edilmesi konusunda tereddüt hasıl olmuş ve 16.05.2018 tarihli ve 39532 sayılı yazı ile Muhasebat Genel Müdürlüğüne konuya ilişkin görüş sorulmuştur. Gelen görüş doğrultusunda işlem tesis edilecektir."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulgu ile ilgili muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi için birimlerin uyarıldığını lakin Haberleşme Genel Müdürlüğüne ait olan harcamaların hangi hesapta izlenmesi gerektiğine ilişkin ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğüne görüş sorulduğunu, gelen görüş doğrultusunda işlem tesis edileceğini belirtmektedir.

Bulguda da belirtildiği üzere kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanılan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan bilgisayar yazılımı, plan, proje, harita ve lisans gibi değerler edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile “260-Haklar” hesabına kaydedilmelidir. İlgili varlıkların edinilmesi için katlanılan giderlerin ise tamamı maliyet bedeline dâhil edilmelidir.

Kamu idaresi cevabında ilgili muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi için birimlerin uyarıldığını belirtse de 2017 yılı için herhangi bir düzeltme kaydı yapılmadığından, 2017 yılı mali tablolarında 260-Haklar” hesabı ile “268-Amortismanlar” hesabı 31.924.107,38.-TL noksan görünmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Yıllara Sari İnşaat ve Onarım İşlerinde Gelir Vergisi Tevkifatı ve Damga Vergisi Kesintisinin, Yükleniciye Ödenmesi Gereken Katma Değer Vergisinden Tenzil Edilmek Suretiyle Muhasebeleştirilmesi;**

Dış krediyle finanse edilip döviz üzerinden ödemesi yapılan yapım işlerinde; yıllara sari inşaat ve onarım işleri dolayısıyla yapılan vergi tevkifatının ve damga vergisi kesintisinin yükleniciye hakedişle ödenen katma değer vergisinden düşülerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu işlere ilişkin imzalanan FIDIC sözleşmelerinin 14 ncü maddesinde;

*“Özel koşullarda aksi belirtilmediği sürece;*

...

*Yüklenici, sözleşme uyarınca kendisi tarafından ödenmesi gereken tüm vergi, resim ve harçları ödeyecektir. Sözleşme fiyatı, Alt madde 13.7’de (Mevzuat değişiklikleri ile ilgili düzenlemeler) belirtilen durumlar hariç olmak üzere bu maliyetlerin hiçbiri için ayarlanmayacaktır”*

Düzenlemesi yer almaktadır.

Gelir Vergisi Kanununun 42 nci maddesinde;

*“Birden fazla takvim yılına sirayet eden inşaat (dekapaj işleri de inşaat işi sayılır) ve onarma işlerinde kar veya zarar için bittiği yıl kati olarak tespit edilir ve tamamı o yılın geliri sayılarak, mezkûr yıl beyannamesinde gösterilir.*

*Mükellefler bu madde kapsamına giren hallerde her inşaat ve onarım işinin hasılat ve giderlerini ayrı bir defterde veya tutmakta oldukları defterlerin ayrı sayfalarında göstermeye ve düzenleyecekleri beyannameleri işlerin ikmal edildiği takvim yılını takip eden yılın Mart ayının başından yirmibeşinci günü akşamına kadar vermeye mecburdurlar”*

94 ncü maddesinde;

*Kamu idare ve müesseseleri, iktisadi kamu müesseseleri, sair kurumlar, ticaret*

*şirketleri, iş ortaklıkları, dernekler, vakıflar, dernek ve vakıfların iktisadi işletmeleri, kooperatifler, yatırım fonu yönetenler, gerçek gelirlerini beyan etmeye mecbur olan ticaret ve serbest meslek erbabı, zirai kazançlarını bilanço veya zirai işletme hesabı esasına göre tespit eden çiftçiler aşağıdaki bentlerde sayılan ödemeleri (avans olarak ödenenler dahil) nakden veya hesaben yaptıkları sırada, istihkak sahiplerinin gelir vergilerine mahsuben tevkifat yapmaya mecburdurlar.*

...

*3. 42 nci madde kapsamına giren işler dolayısıyla bu işleri yapanlara (kurumlar dahil) ödenen istihkak bedellerinden, (2009/14592 sayılı B.K.K. ile "42 nci madde kapsamına giren işler dolayısıyla bu işleri yapanlara ödenen istihkak bedellerinden % 3 oranında tevkifat öngörülmüştür)*

İncelemeye konu edilen işler yukarıda yer verilen vergi mevzuatı hükümlerine göre; yıllara sari inşaat ve onarım işleri kapsamında olup gelir vergisi tevkifatına tabidir; 193 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen maddelerinde, bu tevkifatın yüklenici istihkakından yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

488 sayılı Damga Vergisi Kanununun 3 ncü maddesinde;

*“Damga Vergisinin mükellefi kağıtları imza edenlerdir.*

*Resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kağıtların Damga Vergisini kişiler öder”*

14 ncü maddesinde;

*“Kağıtların Damga Vergisi bu kanuna ekli (I) sayılı tabloda yazılı nispet veya miktarlarda alınır...”*

Denilmektedir.

Kanuna ekli (I) sayılı tablonun “Makbuzlar ve Diğer Kağıtlar” başlığının “Makbuzlar” bölümünde; resmî daireler tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödemeler (avans olarak yapılanlar dahil) nedeniyle kişiler tarafından resmî dairelere verilen ve belli parayı ihtiva eden makbuz ve ibra senetleri ile bu ödemelerin resmî daireler nam ve hesabına, kişiler adına açılmış veya açılacak hesaplara nakledilmesini veya emir ve havalelerine tediyesini temin eden

kâğıtların binde 9,48 oranında damga vergisine tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

488 sayılı Kanunun bu hükümlerine istinaden yükleniciye yapılan hakediş ödemelerinden binde 9,48 oranında damga vergisi kesintisi yapılması gerekmektedir.

İdarenin yaptığı uygulamada; yıllara sari inşaat ve onarım işleri nedeniyle yapılması gereken vergi tevkifatı ve damga vergisi kesintisi yükleniciye ödenecek hakedişten kesilmemekte, yükleniciye ödenmesi gereken katma değer vergisinden düşülmektedir.

Sonuç olarak; işin sözleşmesi ve yürürlükte bulunan vergi kanunlarına uygun olmayan bir şekilde vergi kesintileri yapılmakta ve bu işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılan "512-Proje Özel Hesabından Kullanımlar" hesabı, yapılması gereken vergi kesintileri kadar fazla; "325-Nakit Talep ve Tahsisleri" hesabı, yapılması gereken vergi kesintileri kadar noksan görünmekte olup; bu hesaplar hatalı bilgiler içermektedir.

İşlerin sözleşme hükümleri ve yürürlükte bulunan vergi mevzuatı uyarınca; yıllara sari inşaat ve onarım işleri nedeniyle yapılan vergi tevkifatı ve hakedişe isabet eden damga vergisinin yüklenici hakedişinden kesilmesi ve bu işlemlere uygun olarak muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Kesintiler yükleniciye ödenecek hakedişten Vergi Kanunlarına uygun olarak yapılmaktadır. Hakediş kapak sayfalarında gösterim farklılıkları olsa da, Kamu İhale Mevzuatı kapsamında yapılan işler ile dış kredili yapılan işlerde uygulama farklılığı bulunmamaktadır. Tahakkuk Hakediş Toplam Tutarı (KDV dâhil) üzerinden düzenlenmekte ve kesintiler gerçekleştirilmektedir. Kesintiler yapıldıktan sonra proje imalatlarına ilişkin ödemeler dış kredi proje özel hesabından, vergi ödemeleri genel bütçe kapsamında öz kaynaktan yapılmaktadır. Kesintilerin kredi hesabından veya proje özel hesabından yapılması Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan kredi anlaşmasında yer alan "Kredi; faiz, vergi, harç vb. ödemelerinde kullanılamaz" hükmü dolayısıyla mümkün bulunmamaktadır. Ayrıca JICA kredisi ile yürütülmekte olan BCI ve Müşavirlik Sözleşmelerinde bankalarda proje özel hesabı bulunmamakta, kredi anlaşması gereği ödeme Japonya içerisinde performans mektubu ibrazı ile yüklenici hesabına aktarım suretiyle yapılmakta olup, yüklenicinin aldığı krediden kesinti yapılması mümkün değildir. (Ek-19: Kredi Anlaşmasının İlgili Sayfaları)

*Uygulama Kredi anlaşmasına ve yürürlükteki mevzuata uygun olarak gerçekleştirildiğinden bulgunun iptali gerekmektedir"*

---

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında belirtilen anlaşma metninde; *"Projelerin uygulanması ile doğrudan ilgili olmayan genel idari harcamalar, inşaat dönemi faizi, vergiler ve harçlar, büro giderleri, yürütücü kuruluş çalışanlarının ücretleri ve ikamet giderleri ile gayrimenkul satın alımı, tazminatı ve benzerleri gibi yerel para gerektiren işler, Nota Teatisi'nin 1 inci paragrafında sözü geçen Kredi (bundan böyle "Kredi" olarak anılacaktır) gereğince uygun kabul edilmeyecektir."* denilmektedir.

İdare cevabına dayanak oluşturan bu hüküm BC1 (Boğaz Tüp Geçişi) projesinin kredi anlaşmasında yer almakta olup, sadece bu iş açısından bağlayıcıdır. Anlaşma metninde ifade edilen vergi ve harçlardan kastın idarenin proje bedeli dışında ilaveten ödemesi gereken vergi ve harçlar olarak anlaşılması gerekmektedir. Örneğin yükleniciye yürürlükteki mevzuat ve sözleşme hükümlerine göre proje bedeli dışında ilaveten ödenmesi gereken vergi ve harçlardan olan KDV yerel para cinsinden, bütçe ödeneklerinden ödenmektedir. Dolayısıyla mevzuat ve sözleşmede dayanağı olan ve yüklenici hakedişinden kesilmesi gereken gelir vergisi tevkifatı ve damga vergisinin yükleniciye ödenen hakedişten kesilmesinin Anlaşmaya aykırı bir yanı bulunmamaktadır.

Diğer taraftan dış krediyle finanse edilen CR3 Gebze - Halkalı Banlıyo Hatlarının İyileştirilmesi projesinde de aynı uygulama yapılmaktadır. Mezkur anlaşma metninin bu projeye bağlantısı bulunmamaktadır. Dolayısıyla CR3 sözleşmesi için yapılan uygulama da mevzuata aykırıdır.

Yukarıda zikredilen her iki işin hakediş raporlarında gelir vergisi tevkifatı ve damga vergisi kesintisi yapılmakla birlikte, muhasebe kayıtları Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak yapılmamaktadır.

Bulguda açıklanan gerekçelerle yıllara sari inşaat ve onarım işleri nedeniyle yapılan vergi tevkifatı ve hakedişe isabet eden damga vergisinin yüklenici hakedişinden kesilmesi ve bu işlemlere uygun olarak muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 2: 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İle İhaleye Çıkılması;**

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kanununun “Temel ilkeler” başlıklı 5 inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

*“Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir”*

Hükmü yer almaktadır.

Kanunun bu hükmüne göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanunun pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesinin şartlarını düzenleyen 21 inci maddesinin (b) bendinde; *“Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması”* denilmek suretiyle, bu bent gereğince pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasında özel haller sayılmıştır.

Hükümden de anlaşılacağı üzere, önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçların 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (b) fıkrası kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

Bir durumun, 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (b) bendi açısından, “idarece öngörülemeyen olay” içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından “öngörülemez”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte olması ve ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir.

Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik Kanunda belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği gibi özel şartlara bağlanmıştır.

Bir işin acilen yapımına idarece karar verildiği durumlarda Kanunda belirtilen diğer

şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Bakanlık tarafından yapımına başlanan en son iki adet yeni kent içi raylı sistem hattı yapım işi ve bu işlere ilişkin kontrollük ve danışmanlık hizmetleri işleri anılan Kanunun 21 inci maddesi (b) bendi kapsamında ihale edilmiştir.

Bu işlerin adları ile sözleşme bedellerine ve ihale onay belgelerinde neden 21/b maddesine istinaden ihale edildiklerine ilişkin gerekçelere aşağıdaki tabloda yer verilmektedir;

<b>Tablo 3: Kanunun 21/b maddesine istinaden ihale edilen işler ile 21/b kapsamında ihale edilme gerekçeleri ve sözleşme bedelleri</b>			
<b>İşin Adı</b>	<b>İhale Tarihi</b>	<b>İşin 21/b kapsamında ihale edilme gerekçesi</b>	<b>Sözleşme Bedeli</b>
Gayrettepe İstanbul Yeni Havalimanı Metro Hattı İnşaatı İle Elektromekanik Sistemlerinin Temin, Montaj Ve İşletmeye Alma İşleri	23.11.2016	İhale konusu metro hattının İstanbul Yeni Havalimanı ile eş zamanlı olarak hizmete alınmak istenmesi	999.769.962,42 €
İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri	30.05.2017	İhale konusu metro hattının İstanbul Yeni Havalimanı ile eş zamanlı olarak hizmete alınmak istenmesi	167.945.620,00 ₺
AKM (M4) - Kızılay Hattı Yapım ve Elektromekanik Sistemleri Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri	14.11.2017	M4 metro hattının Kızılay Milli İrade Meydanına kadar uzatılmasının işletme verimliliği ve yolcu güvenliği açısından önem arz ediyor oluşu	503.750.000,00 ₺
Ankara Metroları Kalan Mühendislik, Kontrollük Ve Danışmanlık Hizmetleri	14.11.2017	AKM (M4) – Gar-Kızılay hattının ivedilikle yapılması gerekliliği, Ayrıca yapımı tamamlanıp kesin kabul süreçleri sonlanma aşamasına gelen Ankara Metroları işlerinin kesin hesap süreçlerinin kesintisiz olarak devam etmesinin önem arz ediyor oluşu ve idare tarafından önceden öngörülemeyen bu durumun ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması	22.923.429,00 ₺

Yukarıda belirtilen metro hatlarından Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı metro hattının yapımının 01.09.2016 tarih ve 29818 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2016/9125

sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve bu karara istinaden İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile 25.10.2016 tarihinde akdedilen Devir Protokolü ile Bakanlık tarafından üstlenildiği ve 07.11.2016 tarih ve 2016/35 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile de 2016 yılı yatırım programına alındığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, AKM-Gar-Kızılay metro hattının yapımının ise, 18.02.2015 tarih ve 29271 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2015/7272 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Bakanlık tarafından üstlenilmiş ve bu iş de yukarıda tarih ve sayısı belirtilen Yüksek Planlama Kurulu kararı ile 2016 yılı yatırım programına dahil edilmiştir.

Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı metro hattının yapım işinin sözleşme tarihinin 07.12.2016 olduğu ve işin sözleşme süresinin işyeri teslim tarihinden itibaren 1080 gün olduğu dikkate alındığında işin öngörülen bitiş tarihinin 22.11.2019 olduğu ortaya çıkmaktadır. Yapım çalışmaları devam eden İstanbul Yeni Havalimanı yapım işinin sözleşmesinde belirtilen öngörülen 1. Etap bitiş tarihinin yani havalimanının işletmeye alınma tarihinin ise 01.11.2018 olduğu dikkate alındığında, Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı metro hattı yapım işinin sözleşmesinde öngörülen teslim tarihinin zaten İstanbul Yeni Havalimanının açılış tarihine yetişmesi mümkün görülmemektedir.

Sonuç itibarıyla, söz konusu ihalenin 21/b kapsamında yapılmış olması, ihalenin bu kapsamda yapılma gerekçesinin yerine gelmesine imkân sağlamamıştır.

AKM-Gar-Kızılay metro hattının yapım işinin 21/b kapsamında ihale edilme gerekçesi olarak belirtilen işletme verimliliği ve yolcu güvenliği vs. hususlarının madde metninde belirtilen ani ve beklenmeyen bir durum olmadığı ve önceden öngörülemezlik şartını sağlamadığı düşünülmektedir.

Yukarıda belirtilen iki işe ilişkin kontrollük hizmetlerinin ise, zaten temini zorunlu bir hizmet olmaması nedeniyle ihalelerinin de bu madde kapsamında yapılması uygun olmamıştır. Bununla birlikte, İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri işinin kapsamına bakıldığında Gayrettepe-Yeni Havalimanı metro hattının yanında Halkalı-Yeni Havalimanı metro hattı yapım işleri kontrollüğü ile bu hatlarda kullanılacak araçların teminine ilişkin danışmanlık hizmetlerini de kapsadığı görülmektedir.

Halkalı-Yeni Havalimanı metro hattı yapım işi ile bu hatlarda kullanılacak araçların



alım ihalelerinin 2017 yılı sonu itibariyle dahi gerçekleştirilmemiş oldukları düşünüldüğünde, bu işlere ilişkin danışmanlık hizmetleri temininin de ivedi olmasını gerektirecek bir durum bulunmamaktadır.

Benzer biçimde, Ankara metroları yapım ve elektromekanik işlerinin kesin kabul işlemlerinin devam ediyor olmasının da idare tarafından önceden öngörülemez bir yönü bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtilen işlerin temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesinin (b) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi anılan madde hükümleri yanında Kanunun 5 inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “7. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler” kısmında yer alan bulguda da aynı husus eleştiri konusu edilmiştir. Ancak, idarenin benzer hataları 2017 yılı içerisinde de devam ettirdiği görülmektedir.

Sonuç itibariyle, bu denli yüksek sözleşme bedelli işlerin ihalelerinin, davet edilecek isteklilerinin idare tarafından belirlendiği ilansız pazarlık ihale usulü ile yapılması ile tüm isteklilerin teklif verebildiği açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılması halinde oluşacak rekabet ortamı karşılaştırıldığında, açık ihale ve belli istekliler arasında usulünün sağladığı üstünlük ve fayda açıktır.

Bu nedenle, kaynakların verimli kullanılması ve kamu yararının korunmasını teminen gerekli şartlar oluşmadan ihalelerin istisnai bir usul olan pazarlık usulüne göre ihale edilmemesi için idare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında; "İdarece gerçekleştirilen ilansız pazarlık usulü 21/b ihalelerinin gerekçe metinleri bulguda kişisel kanaat ön plana çıkarılarak yorumlanmıştır. gerekçe olarak belirtilen hususlar idarenin takdiri ve iradesi haricinde ortaya çıkan ve idare tarafından öngörülemeyen olayların bir neticesidir.***

*Söz konusu gerekçelere subjektif bir bakışla yaklaşmış projelerin ivediliği, yatırımların merkezi yönetim bütçe kanunundaki stratejik önemi ve öngörülemeyen hususların varlığı göz ardı edilmiştir.*

*Söz konusu ihalelerin yapılmasında, diğer idarelerin hizmet sunumlarıyla ilgili*

*taleplerine uyumlu olmanın zaruriyeti de ortadadır.*

*Bulgu içeriğinde bahse konu ihalelerin ihale onay belgelerinde yer alan gerekçe metinlerinden sadece belirli bölümler alınmak suretiyle kişisel görüşlere yer verilmiştir. Oysa KİK 21(b) İlanlı Pazarlık Usulü ile gerçekleştirilmiş bulunan ihalelerde 3. İdarelerin talepleri ön planda yer almaktadır. Bunlardan İstanbul Yeni Havalimanı Metro Bağlantıları işleri için DHMİ Genel Müdürlüğü'nün 15/06/2016 tarihli ve 59882 sayılı yazısında; "Havalimanına metro bağlantılarının havalimanı ile eş zamanlı olarak hizmete girmesi gerek havalimanını kullanacak yolcuların şehir merkezine ulaşımının aksaksız yapılması gerekse Devletçe bu öngörülere dayanılarak verilen gelir garantilerinde ödeme zafiyeti oluşmaması açısından büyük önem arz etmektedir." denilmektedir. Ankara AKM-Gar-Kızılay Metrosu için ise Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının 04.08.2017 tarihli ve 13367 sayılı yazısında "M1, M3, M4 Metro hatlarının Atatürk Kültür Merkezi istasyonunda birleşmesi ve aktarımlı olarak çalışması işletme verimliliğini azaltmakta ve yolcu güvenliği açısından sakıncalar oluşturmaktadır, bu nedenle M4 Metro hattının Kızılay Milli İrade Meydanına kadar uzatılması, işletme verimliliği ve yolcu güvenliği açısından ehemmiyet arz etmektedir. Bu konuda gerekli çalışmaların ivedilikle yapılması için bilgilerinizi ve gereğini arz ederiz." denilmektedir. Yıl içerisinde YPK Kararı ile yatırım programına dâhil edilmiş bulunan her iki iş de idaremizce önceden öngörülemez niteliğinde olmakla kalmayıp, dünyanın en büyük havalimanlarından biri olacak İstanbul Yeni Havalimanının açılması ile oluşacak insan selinin bir benzeri Ankara'nın nüfus yoğunluğu açısından en kalabalık ilçesi olan Keçiören'i kent merkezine taşımakta olan Keçiören-AKM metrosunda hali hazırda oluşmuş durumdadır ve bu husus Ankara Büyükşehir Belediyesinin anılan yazısında da belirtildiği üzere can ve mal kaybını tehdit eder boyuta ulaşmıştır. İstanbul Yeni Havalimanının açılışı ile de benzer bir durumun bu güzergâhta oluşacağı da aşikârdır.*

*Bulgu metninde tamamen kişisel görüşlerin ortaya konulduğu "... tüm isteklilerin teklif verebildiği açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılması halinde oluşacak rekabet ortamı karşılaştırıldığında, açık ihale ve belli istekliler arasında usulünün sağladığı üstünlük ve fayda açıktır..." ifadesi ise gerçekle bağdaşmamaktadır. Siyasal mülahazalarla muhalefet partilerinin ve yayın grupların, ihalelerin belirli bir firmanın davet edilerek sözleşme imzalanmış gibi lanse edilebilmesi için 21(b) ilanlı pazarlık usulü ihalelere "Davet Usulü" ihale ifadesi kullanılmakta olup, bulgu oluşturulurken bu yanılgıya düşüldüğü anlaşılmaktadır. İdarenin gerekli rekabet ortamını temin etmesi halinde, 21(b) İlanlı Pazarlık*

*Usulü ihale ile Açık İhale arasındaki tek fark ilan ve itiraz süreleridir. Ayrıca 21 (b) ihalelerde teklif sahiplerinin, rakiplerinin tekliflerini gördükten sonra kendi teklifi üzerinde tasarruf yapabilmeleri, diğer bir ifadeyle pazarlık prosedürü dikkate alındığında, Açık İhaleden daha fazla üstünlük ve fayda içerdiği açıktır. Ayrıca gözden kaçırılmaması gereken bir husus da yatırımların süresinden önce hizmete alınması durumudur ki, ortalama 400-500 bin kişi gün yolcu taşıyan bir metro sisteminin 4 TL bilet ile günlük 2 milyon TL gelir elde edeceği sadece ilan ve itiraz süreleri sonucunda iki ihale türü arasında elde edilen 40-50 günlük avantaj dikkate alındığında 80-100 milyon TL, olası bir itiraz durumunda ise 400-500 günlük avantaj sonucunda 800-1.000 milyon TL maddi avantaj sağlanacaktır. AKM-Gar-Kızılay için sözleşme bedeli 500 milyon TL olduğu dikkate alındığında ihale yöntemleri arasındaki avantajın boyutları daha net anlaşılacaktır. İstanbul Yeni Havalimanı metro sistemleri ise bulgu metninde de ifade edildiği üzere yapım işinin süresi dikkate alındığında ihalesiz dahi verilse havalimanının açılışına yetişmesi mümkün olmayacak niteliktedir. Dolayısıyla, yolcu garantisi kapsamında DHMİ tarafından ödenecek koşullu yükümlülüğün günlük değeri dikkate alındığında Metro sisteminin açılışında yaşanılacak her bir günlük gecikmenin değeri yadsınamayacak kadar büyüktür.*

*Ayrıca, danışmanlık hizmet alımları için bulgu metninde "...kontrollük hizmetlerinin ise, zaten temini zorunlu bir hizmet olmaması nedeniyle ihalelerinin de bu madde kapsamında yapılması uygun olmamıştır..." ifadesi ile ilgili olarak ise Bakanlıkça yapımı üstlenilen Türkiye genelindeki tüm metro projelerinin yapımının 1 adet şube müdürü ve 7 adet teknik personel tarafından kontrol edilmeye çalışıldığı dikkate alındığında, sadece İstanbul Yeni Havalimanı metro sistemleri kapsamında 2 proje altından 10+8 toplam 18 adet TBM (Tünel Delme Makinesi) kullanılacağı ayrıca onun üzerinde noktada yirminin üzerinde aynada NATM tünel faaliyetlerinin ivedi bir işte eş zamanlı olarak devam edeceği sonuç olarak da devletin 10 milyar TL tutarındaki yatırım faaliyetin kontrollüğünün riske atılmayacağı dikkate alındığında minimum 3-4 ay süren Belirli İstekliler Arasında İhale Usulü yerine 21 (b) İhale Usulünün tercih edilmesinin ne denli bir zaruret olduğu aşıkardır.*

*Yukarıdaki nedenlerle bulgunun iptali gerekmektedir"*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulgu konusu edilen ihalelerin onay belgelerinin seçili kısımlarının alındığı ve kişisel kanaatlere dayalı olarak konunun bulgu konusu edildiği

iddia edilmektedir. Ancak, İdare cevabında ileri sürülen gerekçelerle bulguda yer verilen gerekçeler birbirinin aynısıdır. Yani bulguda yer verilmeyip de cevapta yer alan başkaca bir gerekçe sunulmamıştır. Dolayısıyla, gerekçe metninde ve İdare cevabında farklı bir gerekçe mevcut değil iken, gerekçe metninin bulguya tam metin olarak alınmaması nedeniyle bulgu metnin eksik veya yanıltıcı olduğunun ileri sürülmesi mümkün değildir.

İdare cevabında, bulguda yer verilen ihalelerin ilansız pazarlık usulü ile yapılmasına gerekçe olarak bahse konu şehir içi raylı sistem hatlarının ilgili idarelerin talebi üzerine ivedilikle yapılması gerekliliği gösterilmiştir. Hâlbuki Kanunun ilgili maddesinde, ihtiyaçların ivedilikle karşılanması ihtiyacının ortaya çıkması, idare tarafından önceden öngörülemeyen bir olayın gerçekleşmesi haline bağlanmıştır. Anılan ihale usulü önceden öngörülemeyen bu istisnai halin ortaya çıkması şartına bağlı olarak uygulanabilir.

Gayrettepe İstanbul Yeni Havalimanı Metro Hattı İnşaatı İle Elektromekanik Sistemlerinin Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri ihalesinin Kanunun 21/b maddesine istinaden yapılmasının gerekçesi olarak İstanbul 3. Havalimanının hizmete açılması ile birlikte bu noktada oluşacak toplu ulaşım ihtiyacının giderilmesi ve DHMİ'nin verdiği yolcu garantisi nedeniyle DHMİ tarafından ödenmek durumunda kalınabilecek koşullu yükümlülük ihtimali gerekçe gösterilmiştir. Ne var ki; bulguda da ifade edildiği üzere, İstanbul 3. Havalimanının ilk etabının sözleşmesinde belirlenen işletmeye alınma tarihinin 01.11.2018 olduğu ve Gayrettepe İstanbul Yeni Havalimanı Metro Hattı İnşaatı İle Elektromekanik Sistemlerinin Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri'nin sözleşme hükümlerine göre bahse konu hattın öngörülen iş bitim tarihinin 22.11.2019 olduğu dikkate alındığında bu hedefin tutturulması zaten mümkün olmadığının tekrar belirtilmesi gerekmektedir.

Bunula birlikte, burada ifade edilmek istenen esas husus İstanbul 3. Havalimanı için oluşacak toplu ulaşım ihtiyacının “öngörülemez”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte olmayışındır. İstanbul 3. Havalimanı ihalesi 03.05.2015 tarihinde Yap-İşlet-Devret yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla, havalimanının hizmete açılış tarihi ve ihale kapsamında tanınan gelir garantileri o tarih itibarıyla zaten bellidir.

İdare cevabında AKM (M4) - Kızılay Hattı Yapım ve Elektromekanik Sistemleri Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri ihalesinin ilansız pazarlık usulü ile yapılmasının gerekçesi olarak; Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının 04.08.2017 tarihli ve 13367 sayılı yazısında belirtmiş olduğu işletme verimliliğinin azalması ve yolcu güvenliğinin sağlanması

açısından belirtilen hattın ivedilikle yapımının önem arz ediyor olması gösterilmiştir. Burada da yine bahse konu metro hatlarının yeni planlanmadığı, bahse konu güzergahların ve aktarma istasyonunun önceden öngörülerek ve her türlü can ve mal güvenliği göz önünde bulundurularak projelendirilip yapıldığı düşünüldüğünde bu gerekçenin de bahse konu istisnai ihale yöntemini kullanmaya dayanak olamayacağı değerlendirilmektedir. İdarelerin gerekçe metninde belirttikleri ivediliğe ilişkin gerekçelerinin “öngörülemez”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte olmadığı, ivediliğe ilişkin zorunluklarının büyük oranda planlama süreçlerinden kaynaklandığı, ancak, bu ve benzeri nedenlerin de Kanunda belirtilen istisnai ihale yöntemini kullanmaya gerekçe teşkil etmeyeceği düşünülmektedir.

Ayrıca, idare cevabında, bulgu metninde söz konusu ihalelerin ‘Davet Usulü’ ihale ifadesi kullanıldığından bahisle denetimin siyasal mülahazalarla yapıldığı şeklinde iddiada bulunulmuştur. Bulgu metni içeriği, Kanuni dayanakları ve varılan sonucun gerekçeleri bulgu metninde gayet açık olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, bulgu metninde ‘Davet Usulü’ ihale ibaresi kullanılmamıştır. Kaldı ki, Kamu İdaresinin tabii olduğu tüm genel ve istisnai ihale mevzuatında da ‘Davet Usulü’ ihale adında bir ihale şekli bulunmamaktadır.

İdare cevabında idare tarafından gerekli rekabet ortamının temin edilmesi halinde ilansız pazarlık usulü ile açık ihale usulü arasındaki tek farkın ilan ve itiraz süreleri olduğu belirtilmiştir. Ancak ilansız pazarlık usulünde sözü edilen gerekli rekabet ortamının nasıl tesis edileceğinden veya edildiğine dair bir açıklama yapılmamıştır. Danışmanlık hizmet alım ihalelerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre Kanunun beşinci bölümünde açıklanan özel hükümlerin uygulandığı ve belli istekliler arasında ihale usulüne göre temini zorunlu bir hizmettir. Dolayısıyla, isteklilerin öncesinde ön yeterlilik sürecine alındığı, sonrasındaki ihale aşamasında ciddi teknik kriterlere göre değerlendirmeye tabi tutulduğu belli istekliler arasında ihale usulü ile söz konusu teknik değerlendirmelerin yapılmadığı ilansız pazarlık usulünün sağladıkları rekabet şartları itibariyle birbirinden herhangi bir farkları olmadığı düşüncesine katılmak mümkün değildir. Zira, bahse konu yöntemde idarenin inisiyatifi dâhilinde işleyen sınırlı bir rekabet ortamından söz edilebilir. Bu nedenle; davet edilenlerin sayısı, yeterlikleri, teklif verme istek ve ehliyetleri sağlanacak rekabetin sınırlarını da belirlemektedir.

Örneğin, bulguya konu ihalelerden İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri ihalesine davet edilen firmalar arasında idarenin yapımını üstlendiği şehir içi raylı sistem hat inşaatlarının birçoğunda kontrollük hizmetlerini yürütmüş ve hâlihazırda yürütmekte olan bir firmanın ihaleye davet

edilmediği görülmektedir. Her ne kadar idarenin bu tür ihalelerde davet edilecek firmaları seçme serbestisi bulunsa da bu durum cevapta da belirtildiği üzere idarenin mümkün olan en rekabetçi ihale ortamının oluşturması noktasındaki sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinin belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilmesi ile ilansız pazarlık şeklinde ihale edilmesi arasındaki farklardan bir diğeri de isteklilerden ihalede istenecek en önemli yeterlik kriterlerden olan iş deneyim belgesi tutarlarına ilişkindir. Şöyle ki, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “İş deneyimini gösteren belgeler” başlıklı 38 inci maddesinin dördüncü fıkrası hükmü ile Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin aynı başlıklı 39 uncu maddesinin 3 ve 4 üncü fıkraları hükümlerine göre, işlerin belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilmesi ile ilansız pazarlık usulü ile ihale edilmesi arasında iş deneyimi açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. İlk düzenlemede iş deneyimi yaklaşık maliyetin %25’i ile %50’si arasında olacak şekilde idarece belirlenirken, ikinci düzenlemede üç yıldan fazla süreli işlerde teklif edilen bedele bu oranların 2/5’i uygulanarak idarece belirlenebilmektedir.

Nitekim, bulguya konu danışmanlık hizmet alımlarımdan İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşi ihalesi 21/b pazarlık usulüyle ihale edildiğinden ve işin süresi üç yılı aştığından istenen iş deneyim belge tutarı teklif edilen bedelin %25’inin 2/5’i üzerinden, yani teklif edilen bedelin %10’u nispetinde istenmiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, bahse konu iş belli istekliler arasında ihale edilmiş olsa idi bu oranın en az yaklaşık maliyetin %25’i nispetinde olması gerekmekte idi.

Bunun dışında, iki ihale usulü arasında isteklilerin iş hacmini gösteren yeterlik kriterlerinden toplam ciro ve taahhüt altında devam eden işlerin gerçekleştirilen kısmının veya bitirilen işlerin parasal tutarlarına ilişkin getirilen sınırların da farklılaştığı görülmektedir. Belli istekliler arasında ihalede bu oranlar sırasıyla yaklaşık maliyetin % 25’i ile % 35’i ve yaklaşık maliyetin % 15’i ile % 25’i aralığında belirlenirken, ilansız pazarlık ile yapılan hizmet alımlarında bu oranlar yine sırasıyla teklif edilen bedelin % 25’inden ve teklif edilen bedelin % 15’inden az olmaması gerekmektedir. Ancak bahse konu hizmet alımının yine gelecek yıllara yaygın olması halinde iş hacmine ilişkin oranlar; bir yıldan fazla süreli işlerde yukarıda belirtilen oranların 4/5’i, iki yıldan fazla süreli işlerde 3/5’i, üç yıldan fazla süreli işlerde ise 2/5’i alınarak hesaplanmaktadır. Burada da yine iş deneyimini gösteren belge tutarındaki indirim oranlarının aynısı uygulanmıştır.

Sonuç olarak, ihaleye katılacak isteklilerin idarece belirlendiği, işin süresine bağlı olarak yeterlik kriterlerinin düşürüldüğü ve danışmanlık hizmetlerinde teknik değerlendirmelerin yapılmadığı pazarlık usulüyle belli istekliler arasında ihale usulü arasında mevzuatta öngörülen tek farklılığın ilan ve itiraz süreleri olduğunun ileri sürülmesi yerinde değildir.

Ayrıca, İdare savunmasında yer verilen pazarlık usulü ihalenin revize teklif verilmesine imkan tanınması nedeniyle açık ihale usulünden daha fazla üstünlük ve fayda içerdiği şeklindeki iddianın ciddiye alınarak değerlendirilmesine gerek bulunmamaktadır.

Kaldı ki, tüm bunların dışında ihale mevzuatında da belirtildiği üzere, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulleridir ve diğer istisnai ihale usullerinin Kanunda belirtilen şartlar oluşmadan kullanılmasına imkan bulunmamaktadır.

İdare cevabında ileri sürülen hususlardan bir diğeri ise, yatırımların süresinden önce hizmete alınmasının sağladığı faydaların bulguda dikkate alınmadığı şeklindedir. Ancak, bu mantıkla hareket edilirse kamuda zorunlu olarak öngörülen tüm prosedürlerin yapılacak hizmetin önünde bir engel olarak değerlendirilmesi gerekecektir ki, bu şekilde bir yaklaşım tarzının kabulü mümkün değildir.

Ayrıca, idare cevabında ihalelerin pazarlık usulü ile yapılması ile kazanılan süreler dikkate alınarak afaki ve varsayıma dayalı bir takım hesaplamaların yapıldığı görülmektedir. Konu bu açıdan ele alınacak olursa idarenin İstanbul ilinde halihazırda yapımını üstlendiği son iki metro hattı yapım işinde ciddi gecikmeler yaşanmıştır. Örneğin, 13.11.2014 tarihinde ihale edilen, 03.03.2015 tarihinde sözleşmesi imzalanan ve 13.03.2015 tarihinde yer teslimi yapılarak işe başlanılan Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metrosu İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşinin sözleşmesine göre iş bitim tarihi 24.06.2018 olan işin hâlihazırdaki mali tamamlanma oranı %20 seviyelerindedir. Yüklenici, idareye sunmuş olduğu 30.04.2018 tarih ve 1124 sayılı dilekçesi ile 32 aylık süre uzatım talebinde bulunmuş ancak raporumuzun düzenlendiği tarih itibarıyla idare tarafından konu hakkında henüz bir karar verilmemiştir. Benzer biçimde Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaatı ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşinde ise 569 gün süre uzatımı verilmek durumunda kalmıştır. Dolayısıyla, yatırımların bir an evvel hayata geçirilmesi için ihalelerin ilansız pazarlık usulü ile yapılmasından ziyade İdarenin söz konusu süre uzatımı sebeplerine yoğunlaşması ve bu sorunları giderici tedbirleri alması bir an önce işin bitmesi ve

hizmetin gecikmemesi açısından daha yerinde olacaktır.

İdare cevabında itiraz edilen diğer bir husus ise, bulguda belirtilen danışmanlık hizmet alımının gerekliliği ve ivediliği konularına olmuştur. İdare cevabında teknik personel yetersizliği ve işlerin mali büyüklükleri ve özellikli yapım teknikleri uygulanması nedeniyle kontrollük hizmetlerinin riske atılamayacağı, bu nedenle asgari 3-4 ay süren belli istekliler arasında ihale usulü yerine pazarlık usulünün tercih edildiği belirtilmiştir. Halbuki, bu gibi yer altı çalışması gerektiren ve İstanbul gibi Türkiye'nin en yoğun şehirleşmesinin bulunduğu bir yerde yer teslimi işlemlerinin tamamlanması, yüklenicinin gerekli ekipman, malzeme ve şantiye kurulumlarının sağlanması ve fiili olarak inşaat çalışmalarının başlaması en iyi ihtimalle 6 ay civarında bir süreye tekabül etmektedir. Bu husus dikkate alınmasa dahi bulguya konu danışmanlık hizmeti ihalesinin kapsamı Gayrettepe-İstanbul Yeni Havalimanı ve Halkalı-İstanbul Yeni Havalimanı olmak üzere iki ayrı metro hattının yapımı ve işletmeye alınması ile bu hatlarda çalışacak araçların temininde ihtiyaç duyulacak danışmanlık hizmetlerinin sunulmasını içermektedir. Oysaki İstanbul Yeni Havalimanı - Halkalı Metro Hattı İnşaatı ile Elektromekanik Sistemlerinin Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri ihalesi daha 19.02.2018 tarihinde yine Kanununun 21/b maddesine istinaden pazarlık yöntemiyle ihale edilmiştir. Bu itibarla, daha ihalesi bile yapılmamış yapım ve mal alımı işlerine yönelik danışmanlık hizmeti alım ihalesinin işin ivediliği gerekçe gösterilerek Kanunda belirtilen şartlar oluşmadan Kanununun 21/b maddesine istinaden ilansız pazarlık usulü ile yapılmış olması mevzuata uygun değildir.

Diğer taraftan, Sayıştay Başkanlığı Denetim Raporunda eleştiri konusu edilen hususların idarelerce değerlendirilmesi ve izleyen dönemdeki uygulamalarını bahse konu eleştirileri de dikkate alarak yeniden şekillendirmeleri beklenmektedir. Aslına bakılırsa düzenlilik denetim raporlarının önde gelen amaçlarından birisi de budur. Ancak, 2016 yılı denetim raporuna da konu olmuş işleme ilişkin eleştirilerin dikkate alınmaksızın 2017 yılında da aynı gerekçelerle aynı işlemlerin yapılmaya devam edilmesi denetimden beklenen faydanın sağlanmasını güçleştirmektedir.

### **BULGU 3: Bakanlar Kurulu Kararı Olmadan Yerel Yönetime Ait Projenin Yapımının Bakanlık Tarafından Üstlenilmesi;**

Bakanlık tarafından ihale edilip sözleşmeye bağlanan ve yapımı devam eden Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaatı ve Elektromekanik Sistemler Temin,



Montaj ve İşletmeye Alma İşinin, Bakanlar Kurulu Kararı olmadan üstlenilerek yapımına başlandığı tespit edilmiştir.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin “*Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü*” başlıklı 15 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde;

*“Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idarelerinin teleferik, finiküler, monoray, metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemi kurma taleplerini değerlendirmek ve uygun olanlarını Bakanlar Kurulunun iznine sunmak”*,

Aynı fıkranın (ğ) bendinde; *“Bakanlar Kurulunca yapımının üstlenilmesine karar verilen teleferik, finiküler, monoray, metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve bunlarla ilgili tesislerin ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak plan, proje ve programlarını hazırlamak, hazırlatmak, incelemek, incelettirmek ve bunları yapmak veya yaptırmak”*

Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü (Bakanlık)’nün görevleri arasında sayılmıştır.

655 sayılı KHK’nın 15 nci maddesinin ikinci fıkrasında ise;

*“Birinci fıkranın (ğ) bendi kapsamındaki teleferik, finiküler, monoray, metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemlerinin Bakanlıkça yapımının tamamlanmasından sonra, Bakanlık bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları dışında bir kuruluşa mülkiyetinin maliyet bedeli üzerinden devri Hazine Müsteşarlığının uygun görüşü alınarak düzenlenecek protokoller ile gerçekleştirilir. Devralan kuruluş, merkezi yönetim bütçesinden karşılanan proje maliyetlerinin ifa edildiği tarihe kadar, devredilen projeden sağlanan tüm brüt gelirleri Hazine Müsteşarlığınca belirlenen hesaba aktarır. Bu hasılatın protokolle tespit edilen oran esas alınarak belirlenen tutarı, hesabın bulunduğu banka tarafından Hazine Müsteşarlığı hesaplarına aktarılır. Söz konusu oranı belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Devralan kuruluşun belediye bağlı idaresi, belediye bağlı idaresinin ve/veya belediyenin sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip olduğu şirket olması hâlinde ve herhangi bir sebeple faaliyetlerinin sonlandırılması hâlinde, bu fıkra kapsamında ilgili kuruluş tarafından yerine getirilmesi gereken tüm yükümlülükler ilgili belediye tarafından üstlenilmiş sayılır”*

Denilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idarelerinin görev alanında olan metro

ve şehir içi raylı sistem yapımı işleri 655 sayılı KHK’da doğrudan Bakanlığın görevleri arasında sayılmamıştır.

Açıklanan mevzuat hükmüne göre, Bakanlığın kendi görev alanı dışında olan diğer Kamu kurum ve kuruluşları ile belediyeler, il özel idarelerine ait teleferik, finiküler, monoray, metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemi kurma işlerinin Bakanlık tarafından üstlenilmesi Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır. Yine, Bakanlık tarafından söz konusu projelere ilişkin ilgili kuruluşlarla işbirliği yapılması plan, proje ve programlarının hazırlaması, incelenmesi ve bunların yapılmasına veya yaptırılmasına başlanması, Bakanlar Kurulunun ilgili projenin Bakanlık tarafından yaptırılmasına karar vermesinden sonra mümkündür.

Ancak, yapılan incelemede, Bakanlık tarafından projesi yaptırılmak suretiyle yapım ve yapım kontrollüğü ihale edilerek sözleşmeye bağlanan ve yapımı devam eden Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaatı ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma projesinin Bakanlar Kurulu Kararıyla Bakanlık tarafından üstlenilmesine karar verilmediği halde Bakanlıkça yaptırılmaya başlandığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, söz konusu projenin Bakanlar Kurulu Kararıyla yapımının üstlenilmesine karar verilmeden Bakanlık tarafından proje ve diğer işlemleri tamamlanmak suretiyle ihale edilerek yapımına başlanması, yukarıda anılan 655 sayılı KHK’nın 15 inci maddesi hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediyelerce yapımı devam eden işlerin Bakanlıkça devralınması hakkındaki düzenleme 2010/1115 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiş olup, bu husus 2011 yılında yayımlanan 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname içerisinde düzenlenerek Bakanlık Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü görevleri arasında sıralanmıştır. Bulguda yer verilen Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı Projesi ise, 655 sayılı KHK yayımlanması öncesinde Bakanlık görev ve yetkilerini tanımlayan 3348 Sayılı Kanun uyarınca "Atatürk ve Sabiha Gökçen Havalimanlarına Demiryolu Bağlantıları Projesi" altında "Sabiha Gökçen Havalimanı Bağlantısı Alt ve Üst Yapı İnşaatı" olarak 2007 yılı yatırım Programına dâhil edilmiştir. Tıpkı Marmaray Projesinde olduğu gibi 3348 Sayılı Kanuna dayanarak kentiçi raylı sistemlerin Bakanlık yatırımlarına dâhil edilmesi DPT Müsteşarlığının uygun görüşü, Bakanlar kurulu kararı ile yatırım programına dâhil edilmiş olup, ihalesi proje ve onay süreçlerinde yaşanan gecikmeler nedeniyle 2015 yılında gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı Projesi

655 sayılı KHK'nın 15. maddesinin 1. fıkrasının (ğ) bendi ile 2. fıkrası hükümlerine tabi değildir.

*Dolayısıyla 2011 yılından önce 2007 yılında yatırım programına alınmış bulunan Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı Projesi için 2011 yılında yayımlanmış olan 655 sayılı KHK'nın 15. maddesinin 1. fıkrasının (ğ) bendi ile 2. fıkrası hükümlerine tabi olmasını beklenmesi kanunun geriye doğru çalıştırılması demektir ki bununda hukuken mümkünü bulunmamaktadır.*

*Ancak yapımı tamamlandıktan sonra işletilmek üzere ilgili belediyesine devri öncesinde ikmal edilmesi gereken Bakanlar Kurulu Kararı ile bu madde kapsamına dahil edilmesine yönelik işlemler İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı ve Kalkınma Bakanlığı ile koordineli bir şekilde yürütülmekte olup, proje çalışmaları İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığınca yürütülmekte olan ve Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısının devamı niteliğinde olan Sabiha Gökçen Havalimanı-Kurtköy (YHT Gar uzatması) metro hattının proje ve fizibilitesinin tamamlanmasını müteakip 2 etap bir arada olacak şekilde Bakanlar Kurulu'na teklif edilecek olup, bulgu 20'nin iptal edilmesi gerekmektedir"*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Bulgu konusu yapım işi, 2007 yılında demiryolu bağlantı projesi olarak yatırım programına alınmış; fakat proje ve onay sürecinde yaşanan gecikmeler nedeniyle 2014 yılında projelendirilmiş ve aynı yıl ihale edilmiştir. İşin sözleşmesinde, "Sabiha Gökçen Havalimanı Metro Bağlantısı Hattı, Kartal – Kaynarca Raylı Sistem Hattını Sabiha Gökçen Havalimanına bağlayan yaklaşık 7,4 km uzunluğunda çift hatlı üzerinde dört adet yolcu istasyonu bulunan bir raylı toplu taşıma sistemi" olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla mezkur iş demiryolu bağlantı hattı projesi olmayıp şehir içi raylı sistem inşa işidir.

655 sayılı KHK'nin 15/ğ maddesinde metro ve şehir iç raylı ulaşım sistemlerinin projesinin ve inşasının Bakanlıkça yapılabilmesi bu işlerin üstlenilmesine Bakanlar Kurulunca karar verilmesi halinde mümkündür. İnşası tamamlanan metro ve şehir iç raylı ulaşım inşa işleri ilgili kuruluşa maliyet bedeli üzerinden devredilecektir.

İdarece işin, 3348 sayılı Kanun dâireniminde yatırım programına alındığı, dolayısıyla bu Kanun hükümlerine göre işin yürütülmesi gerektiğinden bahsedilmişse de işin ilk halinde demiryolu bağlantı projesi olarak yatırım programına alınmış; fakat 655 sayılı KHK yürürlüğe girdikten sonra şehir içi raylı sistem inşa işi olarak projelendirilmiş ve ihale edilmiştir. İdare

hukukunda işlerin başlanıldığı usulle yürütülmesi temel ilke olmakla beraber, buradaki uygulamada iş demiryolu yolu bağlantı hattı olarak değil metro bağlantı hattı şehir içi raylı sistem inşa işi olarak projelendirilmiştir. Dolayısıyla bu noktadan itibaren 3348 sayılı Kanunla bağlantı kalmamıştır. İdarece öne sürüldüğü gibi 655 sayılı Kanun geçmişe yürütülmesi söz konusu değildir. Bilakis iş yeni düzenleme yürürlüğe girdikten sonra projelendirildiği ve ihale edildiği için bu mevzuatta yer alan düzenlemelere tabi olarak yürütülmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu işin 2007 yılında yatırım programına demiryolu bağlantı hattı projesi olarak alınması ve halen yatırım programında bu tertipte görünmesi, 655 sayılı KHK'de öngörülen usulün uygulanmasına engel teşkil etmemektedir. Zira idarece bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılması ve yatırım programında işin şehir içi raylı sistem projesi olarak onaylanması sağlanmalıdır.

Marmaray projesinin ihalesi de 655 sayılı KHK'dan önce yapılmıştır. Marmaray projesi metro ve ya şehir içi raylı sistem projesi olmayıp demiryolu inşa projesidir ve tamamlandıktan sonra da mahalli idareye değil TCDD'ye devredilmiştir. Dolayısıyla iki projenin birbiriyle mukayese edilmesi mümkün değildir.

Bulguda açıklanan gerekçelerle söz konusu projenin Bakanlar Kurulu Kararıyla yapımının üstlenilmesine karar verilmeden Bakanlık tarafından projelendirilmesi ve ihale edilerek yapımına başlanmasının, 655 sayılı KHK'nın 15 inci maddesi hükmüne aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

#### **BULGU 4: Projelerin Maliyetinin Çok Üzerinde Bedelle ve Gecikmeli Olarak Tamamlanması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen birim fiyat teklifli ihalelerde, isteklilerin bazı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat teklifi verdikleri, işin önemli bir bölümü oluşturan iş kalemlerine ise aşırı düşük teklif vermek suretiyle toplam fiyat teklifini en düşük seviyeye çekerek ihaleyi aldıkları; imalat aşamasında ise ağırlıklı olarak aşırı yüksek teklif verilen işlerin yapılarak düşük fiyat teklif edilen ancak projenin daha büyük bölümünü oluşturan kısımların yapılamadan sözleşme bedelinin tamamlandığı görülmektedir.

Söz konusu yöntemin meydana getirdiği maliyet artışları, Bakanlık tarafından ihale edilen bir yapım işi özelinde aşağıda açıklanmıştır;

**Tespitler:**

İşe ait bilgiler aşağıda belirtilmiştir;

İşin Yaklaşık Maliyet Tutarı	711.740.804,90
İhale Bedeli	549.266.529,69
İş Artış Tutarı	109.386.943,84
Toplam Bedel	658.653.473,53
Yapılan İmalat Tutarı	658.524.794,51

Söz konusu işte aşırı yüksek fiyat teklif edilen iş kalemleri aşağıdaki tabloda belirtilmiştir;

İş Kalemi	Yaklaşık Maliyetteki Birim Fiyatı (TL)	Yüklenicinin Teklifindeki Birim Fiyatı (TL)	Kat
Y-101.1 Güzergah Kazı İşleri	3,23	29,70	9,20
Y-102 Güzergah Dolgu İşleri	0,19	4,30	22,63

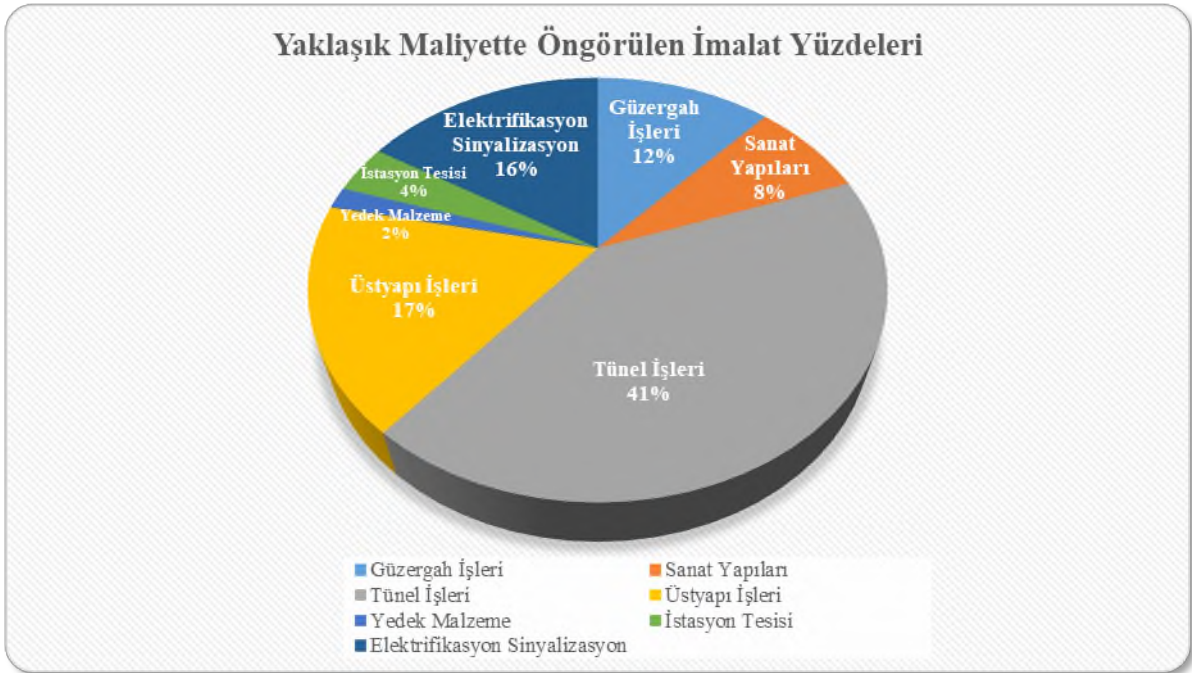
Yüklenici yukarıda belirtilen güzergah kazı ve güzergah dolgu iş kalemlerine yaklaşık maliyete nazaran aşırı yüksek teklif vermiştir. Güzergah kazı işleri için verilen birim fiyat teklifi, yaklaşık maliyet hesabındaki birim fiyatın 9 katı, güzergah dolgu işleri için verilen birim fiyat teklifi ise 22 katıdır. Bu oranlar öylesine yüksek ve toplam teklif bedeli üzerinde o kadar etkilidir ki, yüklenicinin ihaleyi alabilmesi için projenin büyük bir kısmını (yaklaşık %90) oluşturan kalemler için aşırı düşük fiyat teklifi vermesi gerekmiştir. Aşağıdaki tabloda iş gurubu bazında yaklaşık maliyet tutarları ve verilen toplam fiyat teklifleri ile bu tutarların birbirine oranı gösterilmektedir;

İş Grubu	Yaklaşık Maliyet Tutarı (TL)	Yüklenici Teklif Tutarı (TL)	Yüklenici Teklifinin, İş Grubunun Yaklaşık Maliyetine Oranı
Güzergah İşleri	84.012.354,20	517.669.717,98	6 katı
Menfezler	13.432.552,33	1.094.708,46	1/12
Altgeçitler	7.316.562,83	498.531,64	1/15
Köprüler ve Viyadükler	34.156.775,36	4.386.550,28	1/8
Tünel	105.095.847,52	6.560.235,92	1/16

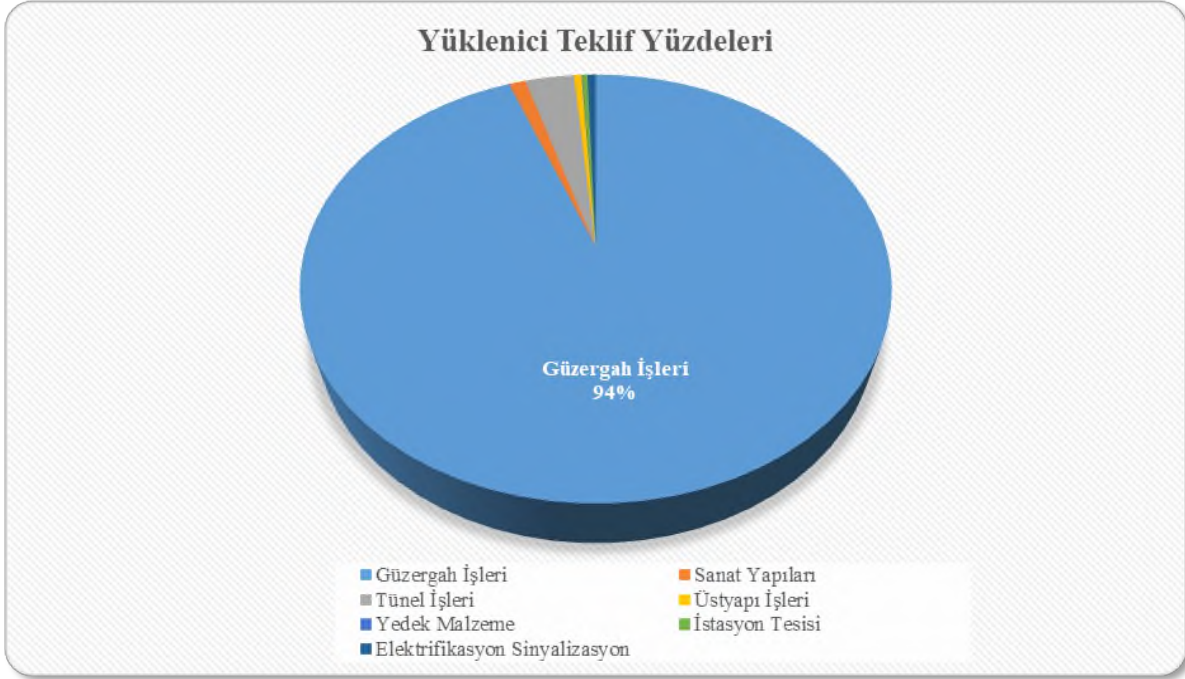
Tünel Portalı	2.254.551,41	195.321,94	1/12
Aç Kapa Tünel	188.290.897,11	10.991.596,07	1/17
Üstyapı İmalatları	122.943.244,94	2.719.384,22	1/45
İstasyon Tesisleri	26.895.344,05	1.835.000,00	1/15
Elektrifikasyon Sistemleri	73.007.148,75	1.387.016,30	1/53
Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon Sis.	42.417.149,26	1.641.092,25	1/26
Yedek Malzeme Bedeli	11.918.377,15	287.374,64	1/41
<b>TOPLAM</b>	<b>711.740.804,90</b>	<b>549.266.529,70</b>	

Aşağıdaki grafiklerde de iş gruplarının yaklaşık maliyet ve yüklenici teklifi içindeki payları gösterilmektedir;

**Grafik 1: Yaklaşık Maliyet Hesabında İş Gruplarının Yüzdeleri**



**Grafik 2:** Yüklenicinin Birim Fiyat Teklifindeki İş Grupları Yüzdeleri



Grafiklerden de görüldüğü üzere, yaklaşık maliyetteki ağırlığı %12 olan güzergah işlerinin yüklenicinin toplam teklifindeki ağırlığı %94'tür. Bir başka deyişle, yüklenici vermiş olduğu teklifle yaklaşık maliyeti 84 milyon TL olan güzergah işlerini 517 milyon TL'ye yapmayı, yaklaşık maliyeti 627 milyon TL olan projenin geri kalan kısmını ise 31 milyon TL'ye yapmayı taahhüt etmiştir.

Yaklaşık maliyeti 711 milyon TL olan proje, 549 milyon TL'ye ihale edilmiştir. İmalatların projeye uygun bir şekilde gerçekleştirildiği, iş artışı veya imalat değişikliği yapılmadığı durumlarda teklif edilen birim fiyatların iş grupları bazında dengeli olup olmaması önem arz etmemektedir. Ancak, uygulama projesi olmadan kesin projeler üzerinden ihale edilen altyapı işlerinde proje değişikliği ve buna bağlı olarak iş değişikliği yapılması büyük bir olasılıktır.

Ayrıca, güzergah işlerinin niteliği itibariyle projede öncelikli yapılması gereken bir imalat olduğu düşünüldüğünde, yapılacak bir iş artışı veya imalat değişikliğiyle aşırı yüksek fiyat teklifi verilen kazı ve dolgu imalatlarıyla sözleşme bedelinin doldurulması ve projenin tamamlanamaması riski mevcuttur. Nitekim öyle olmuştur.

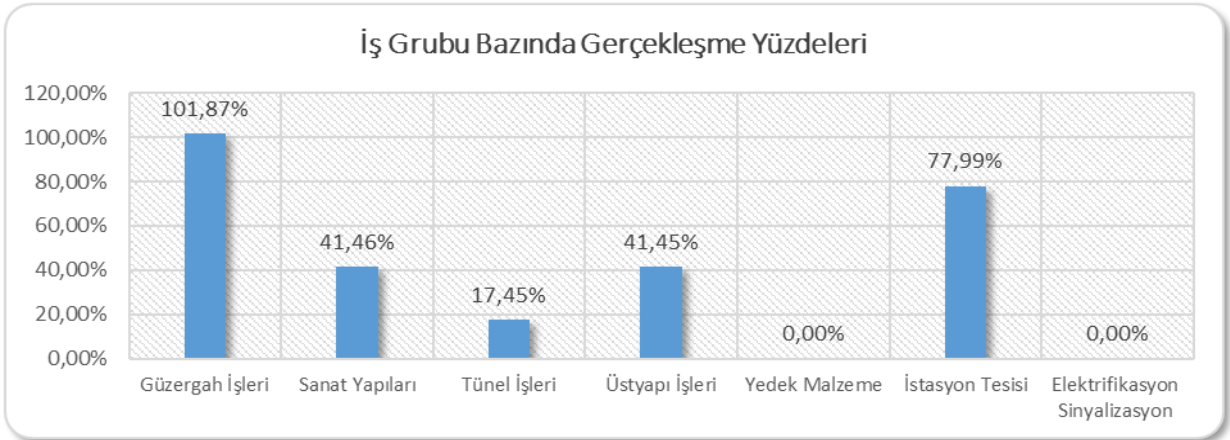
İşin devamı sırasında düşük fiyat teklif edilen menfez, altgeçit, köprü, viyadük ve tünel imalatı azaltılarak güzergah kazı ve dolgu işleri miktarları artırılmıştır. Böylece yüklenici

teklifinin %94'ünü oluşturan güzergah kazı işleri bedeli toplam imalatın %99'una (650 milyon TL) çıkmış, bir kısım diğer imalatlarla birlikte sözleşme bedeli tamamlanmıştır.

İş grubu bazında; yaklaşık maliyet hesabına göre yapılması gereken imalat tutarı (TL) ile yaklaşık maliyet birim fiyatlarıyla fiilen gerçekleştirilen imalat tutarları (TL) ve fiili gerçekleştirme oranları aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

<b>Tablo 6: İş grubu Bazında Yaklaşık Maliyette Öngörülen ve Yaklaşık Maliyet Fiyatlarıyla Gerçekleşen İmalat Tutarları</b>			
	<b>Yaklaşık Maliyette Öngörülen Toplam İmalat Tutarı (TL)</b>	<b>Yaklaşık Maliyet Fiyatlarıyla Yapılan İmalat Tutarı (TL)</b>	<b>Gerçekleşme Yüzdesi</b>
Güzergah İşleri	84.012.354,20	85.581.091,08	101,87%
Menfezler	13.432.552,33	7.224.124,39	53,78%
Altgeçitler	7.316.562,83	4.480.677,16	61,24%
Köprüler ve Viyadükler	34.156.775,36	11.060.067,25	32,38%
Tünel	105.095.847,52	17.476.993,62	16,63%
Tünel Portalı	2.254.551,41	648.490,93	28,76%
Aç Kapa Tünel	188.290.897,11	33.458.890,23	17,77%
Üstyapı İmalatları	122.943.244,94	50.959.393,47	41,45%
İstasyon Tesisleri	26.895.344,05	20.976.250,00	77,99%
Elektrifikasyon Sistemleri	73.007.148,75	0,00	0,00%
Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon Sis.	42.417.149,26	0,00	0,00%
Yedek Malzeme Bedeli	11.918.377,15	0,00	0,00%
<b>TOPLAM</b>	<b>711.740.804,90</b>	<b>231.865.978,14</b>	<b>32,58%</b>

**Grafik 3: İş Grubu Bazında Fiili Gerçekleşme Yüzdeleri**



Tablo 6 ve Grafik 3'ten görüldüğü üzere, güzergah işleri dışındaki imalatlarda büyük



eksiklikler mevcuttur. Projenin büyük bölümünü oluşturan tünel imalatlarının %17'sinin, üstyapı imalatlarının %41'inin, sanat yapılarının (köprü ve viyadükler) %41'lik kısmının tamamlandığı, elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyonla ilgili herhangi bir imalat yapılmadığı görülmektedir. Genel olarak ise ilk başta ihale edildiği haliyle projenin ancak %33'lük kısmı tamamlanmıştır.

Hakedişlere giren ve yükleniciye ödenen toplam 658 milyon TL tutarındaki imalatın yaklaşık maliyet değeri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

<b>Tablo 7: Gerçekleştirilen İmalat Tutarlarının Yüklenici Teklif Birim Fiyatları ve Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatları Bazında Karşılaştırılması</b>		
<b>İş Grubu</b>	<b>Yüklenici Teklif Fiyatlarıyla Yapılan İmalat Tutarı (TL)</b>	<b>Yaklaşık Maliyet Fiyatlarıyla Yapılan İmalat Tutarı (TL)</b>
Güzergah İşleri	650.448.645,83	85.581.091,08
Menfezler	523.046,88	7.224.124,39
Altgeçitler	334.499,84	4.480.677,16
Köprüler ve Viyadükler	2.310.464,91	11.060.067,25
Tünel	817.132,48	17.476.993,62
Tünel Portalı	19.475,35	648.490,93
Aç Kapa Tünel	2.443.885,27	33.458.890,23
Üstyapı İmalatları	1.142.643,96	50.959.393,47
İstasyon Tesisleri	485.000,00	20.976.250,00
Elektrifikasyon Sistemleri	0,00	0,00
Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon Sis.	0,00	0,00
Yedek Malzeme Bedeli	0,00	0,00
<b>TOPLAM</b>	<b>658.524.794,51</b>	<b>231.865.978,14</b>

Yukarıdaki tablonun "TOPLAM" satırında gösterilen rakamların ifade ettiği durum şu şekilde açıklanabilir;

Yükleniciye yapılan KDV ve fiyat farkı hariç 658 milyon TL hakediş ödemesi karşılığında gerçekleştirilen imalatların yaklaşık maliyet değeri 231 milyon TL'dir. Bir başka deyişle, yüklenicinin yapmış olduğu, yaklaşık maliyeti 231 milyon TL olan imalat karşılığında 658 milyon TL (2,8 katı) ödeme yapılmıştır. İdarenin, ihalenin yapılması ve işin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almaması nedeniyle, sadece bu yapım işinde maliyetinin (658.524.794,51 TL – 231.865.978,14 TL) 426.658.816,37 TL üzerinde ödeme yapılmasına neden olunmuştur.

İdarenin, meydana gelen maliyet artışlarını önleyebilmek için alabileceği bazı önlemler aşağıda açıklanmıştır.

- **İş programının dengeli olarak hazırlanması ve uygulanmasının sağlanması;**

Söz konusu teklif yöntemiyle meydana gelebilecek zararların önlenmesinde İdarelerin elindeki en önemli araç iş programıdır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 17 nci maddesinde;

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

...

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

Denilmektedir.

Söz konusu madde gereği, iş programları yükleniciler tarafından hazırlanır ve İdarelerin onayıyla geçerlilik kazanabilirler. İş programlarının, imalatların dengeli olarak yapılmasını sağlayacak şekilde hazırlanmasını sağlamak İdarelerin görevidir.

Aşağıdaki tabloda söz konusu işte, 29.07.2013 tarihli iş programına göre 2013 yılı sonuna kadar yapılması öngörülen ve gerçekleşen imalatlar gösterilmektedir;

İş Grubu	Teklif Tutarı	2013 İş Programında		2013 Sonu Gerçekleşme	
		Öngörülen Harcama	Öngörülen Harcama/Teklif Tutarı	Gerçekleşen Harcama	Gerçekleşen Harcama/Teklif Tutarı
Güzergah İşleri	517.669.717,98	216.472.090,83	42%	536.458.260,72	104%
Menfezler	1.094.708,46	273.677,11	25%	2.160,45	0%
Altgeçitler	498.531,64	124.632,90	25%	4.464,58	1%
Köprüler ve Viyadükler	4.386.550,28	218.322,79	5%	92.225,55	2%
Tünel ve Portalı	6.755.557,86	747.476,95	11%	187.365,56	3%
Aç Kapa Tünel	10.991.596,07	2.937.879,46	27%	1.098.858,39	10%
Üstyapı İmalatları	2.719.384,22	1.133.076,77	42%	16.437,12	1%

İstasyon Tesisleri	1.835.000,00	229.375,00	13%	0,00	0%
İhzarat		1.027.310,00		8.390,00	
Elektrifikasyon Sistemleri	1.387.016,30	0,00		0,00	0%
Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon Sis.	1.641.092,25	0,00		0,00	0%
Yedek Malzeme Bedeli	287.374,64	0,00		0,00	0%
<b>TOPLAM</b>	<b>549.266.529,70</b>	<b>223.163.841,81</b>	<b>41%</b>	<b>537.868.162,37</b>	<b>98%</b>

Tabloda görüldüğü üzere, ilk yıl iş programında dengeli bir imalat öngörülmüştür. Ancak gerçekleştirme rakamlarına bakıldığında, tamamen güzergah işlerine ağırlık verildiği, iş programında olmasına rağmen diğer imalatların neredeyse hiç yapılmadığı anlaşılmaktadır. 2013 yılı içinde, ayrılan ödeneğin yaklaşık 2,5 katı harcanmış olmasına karşın, 2013 yılsonu itibariyle menfezlerin ve altgeçitlerin %25'inin tamamlanması gerekirken %1'inin tamamlandığı, aç-kapa tünel imalatlarının %27'sinin tamamlanması gerekirken %10'unun tamamlandığı, üstyapı imalatlarının %42'sinin tamamlanması gerekirken ancak %1'inin tamamlandığı görülmektedir.

Bu rakamlar; yüklenicinin iş programına uymadığını, İdarenin de imalatların iş programına uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlama görevini yerine getirmediğini ve aşırı yüksek fiyat teklif edilen imalatlarla sözleşmenin bedelinin doldurulmasına engel olmadığını göstermektedir.

- **Projenin etaplara ayrılarak kısmi kabullere bağlanması;**

Bir başka seçenek projelerin belli kısımlara ayrılarak kısmi geçici kabullere bağlanması olabilirdi. Örneğin, bu proje birkaç etaba ayrılarak her bir etap için bitiş tarihleri belirlenerek imalatların gerçekleştirilmesi istenebilirdi. Böylece yapılan imalat tutarının %99'u güzergah işlerine ayrılmış olmaz, her bir etapta yer alan sanat yapıları, üstyapılar ve tüneller de büyük oranda tamamlanırdı.

- **İş gruplarının ayrı ayrı ihale edilmesi;**

Bir başka seçenek ise birbirinden ayrılabilir nitelikte olan iş gruplarının ayrı ayrı ihale edilmesi olabilirdi.

Örneğin, söz konusu işte yaklaşık maliyeti 115 milyon TL olan ve Yüklenicinin toplam

3 milyon TL teklif verdiği, ancak hiç imalat gerçekleştirmediği elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyon imalatları bu ihaleden ayrı olarak ihale edilebilirdi. Böylece, Yüklenicinin piyasa şartlarına uygun olmayan bu teklifiyle daha gerçekçi fiyat teklifi veren diğer isteklilerin karşısında avantajlı duruma geçmesi önlenebilirdi.

Sonuç olarak, mevzuatın ön veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alınan ihalelerde, tekliflerin iş kalemi bazında da piyasa rayiçlerine uygun olarak verilmesini sağlama konusundaki yetersizliği ile idarenin işi yaptırma stratejisi ve iş programının tespiti ve uygulamasından kaynaklı olduğu düşünülen aksaklıkların, işlerin zamanında ve öngörülen maliyetle tamamlanmasını riske attığı değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında; "İdarenin ihale öncesi hazırladığı yaklaşık maliyet eksenli bulgu yapılması isnadı doğru değildir. yaklaşık maliyet gizlidir ve ihaleye katılan bütün firmalar kendi maliyetleri çerçevesinde tekliflerini sunarlar ve teklifler de idare tarafından kalem bazlı değil, toplam tutara göre değerlendirilir.***

*Bulguda kullanılan "çok yüksek bedelle" ifadesinin gerçeğe örtüşebilmesi için alınan bu bedelin rayiçe aykırı olduğunun ispat edilmesi gerekir ki, bulguda bu yönde bir ispat ortaya konulamamıştır. Çünkü 5018 sayılı Kanununun 71'inci maddesinde kamu zararı ifade edilmekte ve kamu zararının nedenleri de teker teker hüküm altına alınmaktadır. Bu nedenle bulguda 71'inci madde ile irtibat kurulmadan yapılan bu tespit hatalıdır.*

*Bulgudaki mantık ile olaya yaklaşırsa, yaklaşık maliyetin altında ödeme yapılan kalemlerde de firmalara eksik ödeme yapılmış olacaktır.*

*Ayrıca, idaremiz tarafından yapılan işlemlerde ihale mevzuatı açısından herhangi bir hata da bulunmamaktadır.*

*Söz konusu iş için İdari Şartnamenin Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi başlıklı 35. Maddesinde "Bu ihalede ekonomik açıdan en avantajlı teklif, teklif edilen fiyatların en düşük olanıdır." İfadesi yer almaktadır.*

*4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre aşırı düşük fiyat sorgusu neticesinde tespit edilen sınır değer üstündeki tekliflerde her bir poz için verilen teklif fiyatları idarenin inceleme yetkisi bulunmamaktadır.*

*İhale komisyonu tarafından İdari Şartnamenin Aşırı Düşük Teklifler başlıklı 33. Maddesine istinaden aşırı düşük fiyat sorgulaması yapılmış olup, ihale komisyon kararında da*

*belirtildiği üzere Aşırı Düşük Fiyat Sorgusu neticesinde, Sınır Değer olarak 460.384.871,94.- TL tespit edilmiştir.*

*Ülkemizde birim fiyat teklif ile ihale edilen yapım işlerinde bu tür sıkıntıların yaşandığı isteklilerin aşırı düşük teklif değerinin altında kalmadıkları sürece son yıllara kadar 4734 sayılı kanun kik ve mahkeme kararları doğrultusunda bir eleme yapılamadığı Sayıştay Başkanlığınızca da bilinmektedir. Bu ve bunun gibi işlerde yaşanan sıkıntılardan sonra yatırımcı idareler (AYGM dahil) bu sıkıntıların önüne geçilebilmesi adına birim fiyat teklif cetvellerinin iş kalemlerinde puanlamaya gidilmesi için KİK nezdinde girişimlerde bulunmuşlardır. İlk başlarda mahkemeler bu tür puanlamaya gidilemeyeceği yönünde kararlar almış olsa da son dönemlerde bu sıkıntılarda aşılmış ve 2 yıldır ihalelerimizde birim fiyat teklif cetvellerinden puanlamaya gidilerek büyük oranda bu sıkıntının giderilmesi sağlanmıştır.*

*Bulguda çözüm önerisi olarak sunulan projenin etaplara ayrılması hususunda; öncelikle belirtmek gerekir ki projenin etaplara ayrılması Bakü Tiflis Kars demiryolu projesinde raporda bahsedilen şekliyle mümkün olmayacaktır. Bu projenin amacı Gürcistan'dan gelen yüklerin Kars'a ulaştırılması, Kars'tan giden yüklerin ise Gürcistan'a ulaşmasını sağlamaktır. Kars ve Gürcistan arasında sadece sayding ve bir sınır istasyonu dışında herhangi bir istasyon olmadığı gibi hem coğrafik olarak hemde stratejik olarak bunun imkânı yoktur.*

*Diyelim ki proje 30 km hatlara bölünerek yapıldı 30 km'den sonra bir dağ yada vadi ortasında bitti. Bu şekilde bitmiş bir projeden ne fayda sağlanacağı belli değildir. Söz konusu projenin coğrafi konumunu ve neye hizmet ettiğini göz ardı ederek yapılan bu yorumun sübjektif ve gerçeklikle bağdaşmadığı açıktır.*

*Tek platformda 2 hat olarak tasarlanan projemizin; Etaplara ayrılmasından anlaşılması gereken coğrafik, işletmesel ve sözleşmesel imkânlar doğrultusunda platformun tamamen oluşturularak bitirilmiş ve tek hatta dizel işletmeciliğe açılmış olmasıdır. Bölgenin coğrafi zorlukları ve başlangıç bitiş noktasında etaplara ayrılmasının tek mümkünü olan bu yöntemin seçilmiş olması yerine örneğin 30 km'lik hiçbir yere ulaşamayan etaplar şeklinde bitirilmesi beklentisi veya talep edilmesinin rasyonellikten uzak olduğu aşikârdır.*

*İş gruplarının ayrı ayrı ihale edilmesi durumu ise İdarenin takdirinde olup söz konusu proje için idare birlikte ihale etme seçeneğini kullanmıştır.*

*İdareimiz tarafından iş programı fen ve sanat kuralları ile işin fiziksel yapım aşamaları*

*dikkate alınarak hazırlanmış ve onaylanmıştır. İmalatlardan görüleceği üzere iş programındaki sıraya göre gerçekleştirilmiştir. Kazısı yapılmayan bir tünelin kaplamasının yapılması ya da altyapısı döşenmemiş bir demiryolunun raylarının imal edilmesinin beklenmesi hatalıdır. Ayrıca iş programında iş kısımlara ayrılmamış olup işin kısımlara ayrılması sonrasında birleştirilmesi İdareye ilave maliyet ve külfet yüklemektedir. Geçmiş yıllardaki İdare tecrübelerinden altyapı ve elektromekaniğin ayrı ihale edilerek yapılması idare ve yükleniciler arasında ihtilaf oluşmasına, sorunların daha da artmasına, yapılan imalatların birbiri ile uyumsuzluğuna sebep olmaktadır. Bu bulgu ile idare takdir hakkının sınırlandırılmak istendiği sonucu ortaya çıkmaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine göre yerindelik denetimi yapılamaz ve idarenin takdir hakkını sınırlayıcı denetimler gerçekleştirilemez.*

*Ayrıca, bulguda özenle bahsinden imtina edilmiş olmasına karşın Bakü-Tiflis-Kars projesinde idare bulgu 21'de yapılmaması gerektiğine hükmedilmiş olsa bile %20 yasal keşif artış hakkını kullanmak suretiyle, altyapının tamamlanmasını, 1 TL'den tek hatta dahi olsa ray döşenmesini ve dizel de olsa hattın ticari işletmeye alınarak gelir kazanmasını temin etmiştir. Diğer bir ifade ile Sayıştay Kanununa aykırı olacak şekilde idarenin takdir yetkisine ve işi yönetme biçimine müdahale edecek biçimde yerindelik denetimi gerçekleştirilerek tavsiye niteliğinde uygulanması imkansız öneriler verilmişse de idare mevzuatın yetersiz kaldığı noktada Bulgu 23'te tenkit edildiği halde azami kamu menfaati adına üzerine düşen vazifeyi layıkıyla ifa etmiştir.*

*Yukarıda yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda bu bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında özetle;

- İşin ihale sürecinde herhangi bir hata yapılmadığı, bulguda bahsi geçen güzergah kazı ve dolgu iş kalemlerinin bedelinin çok yüksek olduğu yönündeki ifadenin gerçekte örtüşebilmesi için rayiçlerden yüksek olduğunun ispat edilmesi gerektiği ve bulguda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanununun 71'nci maddesinde düzenlenen kamu zararıyla bağlantının kurulamadığı,
- Yaklaşık maliyetlerden yola çıkarak bulgu hazırlamanın doğru olmadığı, Bulgudaki mantıktan hareket edilmesi halinde yaklaşık maliyet birim fiyatlarının altında teklif verilerek yapılmış iş kalemleri için firmalara eksik ödeme yapılmış olacağı,

- Bulguda çözüm önerisi olarak getirilen projenin etaplara ayrılarak ihale edilmesinin söz konusu işte mümkün olmadığı, etaplara ayrılması halinde etap sonunun bir dağ veya vadi ortasında bitebileceği, bu durumda hiçbir yere varmayan bir projenin rasyonellikten uzak olacağı,
- Bir başka öneri olan projenin iş grupları halinde (Elektrifikasyon, sinyalizasyon, telekomünikasyon işlerinin diğer imalatlardan ayrı olarak) ihale edilmesinin İdarenin takdir yetkisinde olduğu ve bu takdir yetkisinin iş gruplarının birlikte ihale edilmesi yönünde kullanıldığı, bulgudaki bu öneriyle idarenin takdir yetkisinin sınırlanmak istendiği,
- İş programının İdare tarafından fen ve sanat kurallarına uygun olarak hazırlandığı ve imatların da iş programına uygun olarak yerine getirildiği ifade edilmiştir.

Bulgunun ana konusu; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen birim fiyat teklifli ihalelerde, isteklilerin bazı iş kalemlerine yaklaşık maliyete göre aşırı yüksek, işin önemli bir bölümü oluşturan iş kalemlerine ise yaklaşık maliyete göre aşırı düşük fiyat teklifi vermek suretiyle toplam fiyat teklifini en düşük seviyeye çekerek ihaleyi almaları; imalat aşamasında ise ağırlıklı olarak aşırı yüksek teklif verilen işlerin yapılarak düşük fiyat teklif edilen ancak projenin daha büyük bölümünü oluşturan kısımların yapılamadan sözleşme bedelinin tamamlanması ve bu nedenle projelerin maliyetlerinde artışların meydana gelmesine ilişkindir.

Bulgunun, bir yapım işi özelinde, yukarıda belirtilen yöntemin projeler üzerinde meydana getireceği maliyet artışlarına karşı İdarenin sözleşmeden kaynaklanan yetkilerini kullanmak suretiyle izah edilen sonucun oluşmasını engellemek için herhangi bir işlemde bulunmadığını ortaya koymaya yönelik olduğu açıktır. Ayrıca, bulguda yer alan tespitlerin idare cevabında iddia edildiği üzere idarenin takdir yetkisine müdahale olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira, 6085 sayılı Sayıştay Kanununda Sayıştay'ın bu yönde bir yetkisi (İşlemi durdurma, iptal etme veya idare yerine işlem tesis etme) olmadığı gibi sözleşme bedeli doldurulmuş ve geçici kabulü yapılmış bir işe müdahalede bulunmak fiilen de mümkün görülmemektedir.

İdare cevabında güzergah kazı ve dolgu iş kalemlerinin aşırı yüksek fiyatlı olduğunun ispat edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bulguda yer alan Tablo 1'de belirtildiği üzere yüklenicinin güzergah kazı iş kalemi için verdiği fiyat teklifi yaklaşık maliyetteki birim fiyatın 9 katı, güzergah dolgu iş kalemi için verdiği fiyat teklifi ise yaklaşık maliyetteki birim fiyatın 22 katı kadardır. Bir başka deyişle, yüklenicinin teklif fiyatı İdare tarafından hazırlanan yaklaşık

maliyette yer alan fiyatla karşılaştırılarak tespit yapılmıştır. Bu nedenle, İdare cevabında, söz konusu iş kalemlerinin fiyatının aşırı yüksek olduğunun ispatının tarafımızdan yapılması gerektiği yönündeki iddiası yersizdir.

İdare cevabında, bulguda 5018 sayılı Kanununun 71'nci maddesinde düzenlenen kamu zararıyla irtibat kurulmadan yapılan tespitin hatalı olduğu, ihale aşamasında herhangi bir hatalı işlem yapılmadığı ifade edilmiştir. Bulgu dikkatlice incelenirse bahsi geçen iş kalemlerinin yüksek fiyattan yaptırılmasıyla ilgili kamu zararı ifadesi kullanılmadığı görülecektir. Güzergah kazı ve dolgu imalatlarının yüklenicinin teklif fiyatıyla gerçekleştirilmesi sonucu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanununun hükümleri uyarınca kamu zararına neden olduğu iddiasında bulunulmamıştır. Kaldı ki, kamu zararına neden olan işlemler bu raporun konusu değildir. Bununla birlikte, bulguda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere söz konusu yöntemin projelerin maliyetlerinin artmasına neden olduğu açıktır. Projelerde oluşan maliyet artışı tespiti ile kamu zararı tespitinin çok farklı farklı kavramlar olduğunun izahı yersizdir.

İdare cevabında sadece yüksek fiyat teklifi verilen iş kalemlerine odaklanmanın hatalı olduğu, bu mantıkla düşük fiyat teklifi verilen imalatlarda da Yükleniciye eksik ödeme yapılmış olacağı ifade edilmiştir. Bulgu konusu çalışmada sadece yüksek fiyatlı imalatlar değil düşük fiyatla yaptırılan imalatlar da dikkate alınarak hakedişe girmiş tüm imalat kalemlerinin yaklaşık maliyet birim fiyatları cinsinden toplam değeri ile yüklenici fiyatlarıyla yapılan ödemelerin toplam değeri karşılaştırılmıştır. Bu şekilde yapılan çalışmayla da söz konusu işte 231.865.978,14 TL yaklaşık maliyetli imalat için toplam 658.524.794,51 TL ödeme yapıldığı görülmüştür.

Bulguda yapılan tespitlerden sonra izah edilen sonuçların oluşmaması için teknik gerekçe içermeyen ve sadece bu iş için değil genel olarak tüm işlerde uygulanabilecek öneri mahiyetinde yöntemlerden bahsedilmiştir. Projelerin etaplara ayrılarak imalatların gerçekleştirilmesi yöntemi İdare cevabında subjektif, gerçeklikle bağdaşmayan ve rasyonellikten uzak bir fikir olarak değerlendirilmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki söz konusu uygulama bu işe özel bir öneri olarak getirilmemektedir. Bu uygulama, yüksek fiyat teklifi verilmiş ve muhtemelen işin devamı sırasında iş artışı yapılabilecek nitelikte olan imalatlarla sözleşme bedelinin doldurulmamasının önüne geçmek ve diğer imalatların da büyük oranda gerçekleştirilmesini sağlamaya yöneliktir. Söz konusu işte projenin etaplara ayrılarak imalatların gerçekleştirileceği bir iş programı hazırlanmış olması halinde her bir etapta pahalı olan güzergah işlerinin yanı sıra çok düşük fiyat teklifi verilen üstyapı, tünel, sinyalizasyon,



elektrifikasyon ve telekomünikasyon imalatları da gerçekleştirilmiş olurdu. Etap etap gerçekleştirilen imalatlar sayesinde proje, cevapta yer aldığı gibi bir dağ başında veya vadi ortasında yarım kalmaz, tersine işin sonuna kadar dengeli olarak ilerleyerek tamamlanabilirdi.

Aynı şekilde, projeden ayrılabilen mahiyetteki iş gruplarının ayrıca ihale edilmesi uygulaması da bazı iş gruplarına çok düşük fiyat teklifi vererek diğer istekliler karşısında avantajlı duruma geçilmesini önleyebilmektedir. Söz konusu işte yaklaşık maliyeti 115 milyon TL olan elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyon imalatları için Yüklenici 3 milyon TL teklif vermiş ve ihaleyi kazanmıştır. Ancak, sözleşme bedeli doldurulduğu için bu iş grubuyla ilgili herhangi bir imalat gerçekleştirilememiştir. Söz konusu iş grubu proje tamamlanamadığından daha sonra 2. İkmal ihalesi kapsamında ihale edilecektir. Bu da elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyon iş grubunun projeden ayrı olarak ihale edilebileceğini göstermektedir.

Yukarı bahsedilen yöntemler öneri mahiyetinde olsa da iş programının dengeli olarak hazırlanması ve uygulanmasının sağlanması bir öneriden öte İdarenin görevidir. İdarenin cevabında, imalatların iş programına uygun olarak gerçekleştirildiği belirtilse de Tablo 8’de görüldüğü üzere imalatların çoğunun gerçekleştirildiği 2013 yılı içinde, ayrılan ödeneğin yaklaşık 2,5 katı harcanmış olmasına karşın, 2013 yılsonu itibarıyla menfezlerin ve altgeçitlerin %25’inin tamamlanması gerekirken %1’inin tamamlandığı, aç-kapa tünel imalatlarının %27’sinin tamamlanması gerekirken %10’unun tamamlandığı, üstyapı imalatlarının %42’sinin tamamlanması gerekirken ancak %1’inin tamamlandığı görülmektedir. Buna karşın 2013 yılsonuna kadar güzergah işlerinin %42’sinin tamamlanması öngörülmüşken %104’ü tamamlanmıştır. Bu rakamlar; yüklenicinin iş programına uymadığını, İdarenin de, imalatların iş programına uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlama görevini yerine getirmediğini ve aşırı yüksek fiyat teklif edilen imalatlarla sözleşmenin bedelinin doldurulmasına engel olmadığını göstermektedir.

İdare cevabında sıkça vurgulandığı üzere projelerin hazırlanması, ihalenin yapılması, işin yaptırılması, projenin değiştirilmesi idarenin yetkisindedir. Bununla birlikte, söz konusu işlemlerin yapılması sırasında idarelerce kullanılan takdir yetkisinin kamu menfaatinin sağlanması yönünde kullanılması gerekmektedir. Söz konusu işte idarenin kullandığı ve müdahale edilmemesi gerektiğini ifade ettiği takdir yetkisi sonucunda, Yüklenicinin, yaklaşık maliyetinin %6’sı bedelle gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği tünel imalatlarının (yaklaşık maliyeti 295.641.296,04 TL, yüklenicinin teklifi 17.747.153,93 TL) büyük bir kısmı, maliyetinin %3’ü

bedelle gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyon imalatlarının (yaklaşık maliyeti 115.424.298,01 TL, yüklenicinin teklifi 3.028.108,55 TL) hiçbiri gerçekleştirilememiştir. Buna karşın maliyetinin 6 katı teklif verilen güzergah işlerinde (yaklaşık maliyeti 84.012.354,20 TL, yüklenicinin teklifi 517.669.717,98 TL) iş artışları da dahil %125 gerçekleşme (650.448.645,83 TL) sağlanmıştır. Bu itibarla, söz konusu işte idarece kullanılan takdir yetkilerinin kamu menfaatinin sağlanması yönünde kullanıldığının iddia edilebilmesi imkan dâhilinde değildir.

İdare cevabının son kısmında *“altyapının tamamlanmasının, tek hatta dahi olsa ray döşenmesinin ve dizel de olsa hattın ticari işletmeye alındığı”* hatırlatılmış ve Sayıştay’ın *“idarenin takdir yetkisine ve işi yönetme biçimine müdahale edecek biçimde yerindelik denetimi gerçekleştirilerek tavsiye niteliğinde uygulanması imkansız öneriler verdiği”* tekrar vurgulanarak *“İdarenin, mevzuatın yetersiz kaldığı noktada kamu menfaati adına üzerine düşen vazifeyi layıkıyla ifa ettiği”* belirtilmiştir. Bulguda ayrıntısıyla açıklandığı üzere, İdarece, Yüklenicinin orantılı olmayan fiyat teklifi karşısında, işin sözleşmesi uyarınca, işin yarım kalma riskini giderici önemlerin alınması, iş programının yüksek ve düşük fiyat teklif edilen imalatların dengeli olarak gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde hazırlanması ve bu iş programının ciddi bir şekilde uygulanmasının sağlanması gerektiği halde, bu işlemlerin yapılmaması nedeniyle, tek hat ray döşenmiş, elektrifikasyonu yapılmamış dizel araç çalışan, alt ve üst yapısı tamamlanmadığı, eksiklikleri için 2. ikmal ihalesine çıkılan ve maliyetine 426 milyon TL eklenmiş bir demiryolu hattının işletmeye açılması zorunda kalmıştır.

Bu itibarla, yaklaşık maliyete göre fiyat teklifi dengeli ve orantılı olmayan ihalelerin sözleşmesinin yürütülmesinde, teklif edilen fiyatlar üzerinden sözleşme konusu işin tamamının yaptırılmak suretiyle kamu menfaatinin korunmasının sağlanması için sözleşme ve eklerinde yeterince düzenleme bulunmaktadır. Sözleşme ve eklerinde yer alan düzenlemelerin teklif fiyatların dengesizliğini ve orantısızlığını giderecek şekilde kamu menfaatine uygun olarak yerinde ve zamanında kullanılması ise İdarelerin görevleri arasındadır. Bunun aksine yapılan işlerin ve kullanılan yetkilerin kamu menfaatine uygun olduğunun söylenmesi mümkün değildir.

**BULGU 5: Etüd-Proje ve Yapım Birlikte İhale Edilen İşte Uygulama Projelerinin Hazırlanması ve İmalatların Yapılması Süreçlerinin İşin Sözleşmesi ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi Hükümlerine Uygun Olmaması;**

İdare tarafından ihale edilen Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaatı ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma yapım işinin incelenmesi sırasında, uygulama projelerinin hazırlanması ve yürütülmesinin, işin sözleşmesi ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine uygun olmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 12 nci maddesinde;

*“Sözleşme konusu işler, idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılır.*

*Birim fiyatlı işlerin, onaylı uygulama projesi hazırlanmamış kısımlarına idarenin izni olmadan başlanamaz. Aksine bir davranışın sorumluluğu yükleniciye aittir.*

*Projelerin zemine uygulanması sırasında meydana gelen hataların sorumluluğu ve hataların neden olduğu zararlar ve giderler yükleniciye ait olup, bunun sonucu olarak meydana gelen hatalı işin bedeli de yükleniciye ödenmez.*

*İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir. Yüklenici, işlerin devamı sırasında gerekli görülecek bu değişikliklere uygun olarak işe devam etmek zorundadır. Proje değişiklikleri, ilk projeye göre hazırlanmış malzemenin terk edilmesini veya değiştirilmesini veya başka yerde kullanılmasını gerektirirse, bu yüzden doğacak fazla işçilik ve giderleri idare yükleniciye öder. Proje değişiklikleri işin süresini etkileyecek nitelikte ise yüklenicinin bu husustaki süre talebi de idare tarafından dikkate alınır.*

*İdarenin veya yapı denetim görevlisinin yazılı bir tebliği olmaksızın yüklenici, projelerde herhangi bir değişiklik yaptığı takdirde sorumluluk kendisine ait olup bu gibi değişiklikler nedeniyle bir hak iddiasında bulunamaz.*

*İşlerin devamı sırasında yüklenici, proje uygulaması konusunda kendisine yapılan tebliğin sözleşme hükümlerine aykırı olduğu veya bildirim konusunun fen ve sanat kurallarına uygun olmadığı görüşüne varırsa, bu husustaki karşı görüşlerini 14 üncü madde hükümlerine*

*göre idareye bildirmek zorundadır. Aksi halde aynı maddenin diğer hükümlerine göre işlem yapılır”*

15 inci maddesinde;

*“Yüklenici bütün işleri yapı denetim görevlisinin, sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorundadır.*

*Yüklenici kullanacağı her türlü malzemeyi yapı denetim görevlisine gösterip iş için elverişli olduğunu kabul ettirmeden iş başına getiremez.*

*Malzemenin teknik şartnamelere uygun olup olmadığını inceleyip gözden geçirmek için yapı denetim görevlisi istediği şekilde deneyler yapabilir ve ister işyerinde, ister özel veya resmi laboratuvarlarda olsun, bu deneylerin giderleri sözleşmesinde başka bir hüküm yoksa yüklenici tarafından karşılanır. Yüklenici, deneylerin işyerinde yapılmasını isterse bunun için gerekli araç ve teçhizatı kendisi temin eder.*

*Yapı denetim görevlisinin kabul ettiği malzemedan mümkün olanların örnekleri mühürlenerek işin geçici kabulüne kadar saklanır.*

*Yüklenicinin işyerine getirdiği malzemenin, teknik şartnamesine veya daha önce alınmış mühürlü örneğine uygun ve işe elverişli olmadığı anlaşıldığı takdirde yüklenici, bu konuda kendisine verilen yazılı talimatın tebliği tarihinden başlamak üzere on gün içinde sözkonusu malzemeyi işyerinden kaldırıp uzaklaştırmak zorundadır. Bunu yapmadığı takdirde yapı denetim görevlisi bu malzemeyi, bütün zarar ve giderleri yükleniciye ait olmak üzere, işyeri çevresi dışına çıkarmaya yetkilidir.*

*Yüklenici tarafından fen ve sanat kurallarına aykırı olarak kusurlu yapıldıkları anlaşılan iş kısımlarını yıktırıp yükleniciye yeniden yaptırmak hususunda yapı denetim görevlisi yetkilidir. Yüklenici, bu konuda kendisine yazılı olarak verilen talimat üzerine, belirlenen süre içinde söz konusu iş kısımlarını ayrıca bir bedel istemeksizin yıkıp yeniden yapmak zorundadır. Bu hususta bir gecikme olursa sorumluluğu yükleniciye aittir...”*

Düzenlemesi yer almaktadır.

İşin sözleşmesinin 33.2 nci maddesinde ise; işin tasarım proje çalışmalarına yüklenici tarafından sözleşme imzalandıktan sonra hemen başlanacağı ve 4 ay içerisinde tamamlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Şartname hükümlerine göre, uygulama projelerinin ön/kesin projelere, talimatlara, esaslara, fen ve sanat kurallarına uygun olarak iş programının aksatmayacak şekilde hazırlaması ve uygulamada gerekli görülebilecek tüm ölçü ve ayrıntıları kapsaması ve işin sözleşmesinde belirlenen sürede hazırlanması, bir mahalde seçimlik malzeme kullanılması öngörülmüşse buna ilişkin hesap raporu ve açıklamaların projelerle birlikte idareye sunulması gerekmektedir.

Söz konusu işin dokümanlarının incelenmesi sonucunda; ihale eki projelerde tünel inşaatında kullanılacak kazı destek ve iksa elemanlarından “*süren çubukları ve kaya bulonlarının*” farklı tercih yapılmasına olanak verecek şekilde hazırlandığı, uygulama projelerinin işin sözleşmesine göre yüklenici tarafından hazırlanacağı; fakat bu malzemeler için tercih yapılmasına olanak verecek detay bilgi içeren hesaplama ve raporların olmamasından dolayı uygulama projelerinin idarece onaylanmadığı ve tünel kazılarının onaylı uygulama projeleri ve süren çubuğu ve kaya bulonu malzemelerinin hesap raporu olmaksızın gerçekleştirildiği görülmüştür.

İdarenin konuya ilişkin 22/06/2016 tarihli yazısında; A1, A2, A3 tipi kazı sınıflarında Mayıs 2016 tarihi itibarıyla yüzde 7,5 ilerleme sağlandığı, buna karşın teklif birim fiyat cetvelindeki beş farklı tip olan sürenlerden 1,5 inç 4 metre sürenin yüzde 90 oranında kullandığı ifade edilmektedir. İlgili yazıda, yüklenici tarafından 07.03.2016 tarihinde Anahat Tünelleri Tip A NATM Kazı Destek Projelerinin sunulduğu, 28.03.2016 tarihinde de bu projelere ilişkin açıklama raporu gönderildiğinden bahsedilmiştir. Ancak, uygulama projelerinde ihale eki projelerde “*süren çubukları*” için öngörülen maksimum ve minimum değerlere uyulmadığı ve “*süren çubukları ile kaya bulonlarına*” ilişkin hesap raporu bulunmadığı için ilgili proje ve açıklamaların iadesine karar verilmiştir.

Aynı yazı ekinde yer alan imalat detaylarına göre, tünel kazılarına 13.01.2016 tarihinde başlandığı anlaşılmaktadır.

Hesap raporlarının olmadığı gerekçesiyle Projelerin iade edilmesi üzerine Yüklenici tarafından hesap raporları hazırlanmış ve “*kaya bulonlarına*” ilişkin hesap raporu 27.06.2016 tarihinde; süren çubuklarına ilişkin hesap raporu ise, 30.06.2016 tarihinde hazırlanarak İdareye sunulmuştur. Bunu müteakip, Yüklenici tarafından yeniden hazırlanan Anahat Tünelleri Tip A NATM Kazı Destek Projeleri ise 05.04.2017 tarihinde İdareye tekrar sunulmuş, projeler İdarece 05.06.2017 tarihinde onaylanmıştır.

Dolayısıyla, 13.01.2016 tarihinden itibaren hesap raporları ve onaylı uygulama projeleri

olmaksızın tünel imatları (süren çubuğu ve kaya bulonu imatları dahil) gerçekleştirilmiş, YİĞŞ'nin yukarıda yer verilen hükümlerine uyulmamıştır.

30.06.2016 tarihli süren hesabı raporunda, süren seçiminin kazı aşamasında kazı yerindeki duruma göre yapılması gerektiği; A2 zeminlerde kazı adımının 1,5 metre olduğu bu nedenle 4 metrelik sürenler kullanılması gerektiği; A3 zeminlerde de kazı adımının 1 metreden az olması durumunda 3 metrelik; 1 metreden fazla olması durumunda 4 metrelik sürenlerin kullanılabileceği belirtilmektedir. İlaveten birim fiyat teklif cetvelinde yer alan sürenlerin (26 mm, 1,25 inç ve 1,5 inç olmak üzere) yük taşıma kapasitesinin yetersiz olduğundan bahsedilmektedir.

Müşavirin süren raporuna ilişkin 03.08.2016 tarihli yazısında ise, raporda sürenlerin yük taşıma kapasitesine ilişkin hesaplamalar gerçekçi bulunmamış ve raporda yer alan verilerin, A2 ve A3 zeminlerde 1,25 inç 4 metre sürenlerin yeterli olduğuna yönelik müşavir görüşünü teyit ettiği belirtilmiştir.

2017 yılı sonunda altıncı hakediş itibariyle işin nakdi gerçekleşmesi %58,39, fiziki gerçekleşmesi %60,25 düzeyindedir. İşe ilişkin teklif birim fiyat cetveli incelendiğinde; süren çubuğu fiyatlarının birbirinden çok farklı olduğu ve işin seyri esnasında kullanım oranlarının keşiften çok farklı olduğu görülmüştür. Aşağıdaki tabloda altıncı hakediş itibariyle süren çubuğunun keşifteki ve gerçekleşen imalat miktarları ile birim fiyatları yer almaktadır:

<b>Süren Cinsi:</b>	<b>Keşifte Öngörülen Miktar (Adet)</b>	<b>Gerçekleşen İmalat Miktarı: (Adet)</b>	<b>Birim Fiyatı (Avro):</b>	<b>Gerçekleşen Tutar (Avro):</b>
26 mm 3 M	52.943	0	0,20	0
1,25 inç 3 M	10.351	0	65	0
1,25 inç 4 M	37.766	5.401	0,20	1.080,20
1,5 inç 3 M	16.380	282	11	3.102
1,5 inç 4 M	8440	16.167	110	1.778.370

İhale eki projelerde Anahat Tüneli, Bağlantı Tüneli Tip A2 ve A3 Natm Tünel Kazı ve İksa detaylarına göre; bu mahallerde 3 metrelik veya 4 metrelik sürenlerin kullanılması, Makas Tüneli Natm A2 ve A3 Tip Tünel Kazı ve İksa Detaylarına göre; bu mahallerde 26 mm 3 Metrelik süren; Platform Tünelinde ise, A2 Tip Kazı ve İksa detaylarında da 26mm veya 1,25

inç 3 metrelik süren kullanılması öngörülmüştür.

Gerçekleşen imalatlara bakıldığında; iki süren cinsinin hiç kullanılmadığı, iki süren cinsinin ise ihale eki projelerde öngörülenin çok altında kullanıldığı, kullanımı en az öngörülen cinsin kullanım miktarının öngörülenin çok üstünde olduğu görülmektedir. İşin keşfine göre en çok kullanımı öngörülen 1,25 inç 4 m sürenin tercih edilmediği görülmektedir.

İhale eki projelerde kaya bulonları Anahat Tüneli, Bağlantı Tüneli Tip A2 ve A3 Natm Tünel Kazı ve İksa detaylarına ve Makas Tüneli Tip T Natm A2 ve A3 Tip Tünel Kazı ve İksa Detaylarına göre; bu mahallerde A2 Tipi Kazılarda 3 metrelik bulonların A3 Tipi Kazılarda 3 metre veya 4 metre boyunda kaya bulonu kullanımı öngörülmüştür.

Bu mahallerde tünel tavanında 3 metre yan yüzeylerde 4 metre (jeolojik koşullara göre değerlendirilmek kaydıyla) kaya bulonu görünmektedir. 27/06/2016 tarihli kaya bulonu raporunda A1 zeminlerde 3 metre, A2 zeminlerde 3 veya 4 metre ( $Q < 0,40$  ise), A3 zeminlerde 4 metre kaya bulonu kullanılması önerilmiştir. İhale eki projelerden farklı olarak A2 zeminlerde duruma göre 4 metre bulonların, A3 zeminlerde de sadece 4 metre kaya bulonu kullanılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Aşağıdaki tabloda altıncı hakediş itibariyle kaya bulonlarının keşifteki ve gerçekleşen imalat miktarları ile birim fiyatları yer almaktadır:

<b>Kaya Bulonu Cinsi:</b>	<b>Keşifte Öngörülen Miktar:(Adet)</b>	<b>Gerçekleşen İmalat Miktarı:(Adet)</b>	<b>Birim Fiyatı (Avro):</b>	<b>Gerçekleşen Tutar (Avro):</b>
3 metrelik	58.032	16.370	3,50	57.295
4 metrelik	26.804	41.573	39	1.621.347
5 metrelik	7.905	0	48	0
6 metrelik	4.450	1.929	75	144.675

İşin keşfi nazara alındığında, 3 metrelik kaya bulonlarının daha fazla kullanılmasının öngörülmesine rağmen, kullanım oranını düşük olduğu; 4 metrelik bulonların ise öngörülenin çok üzerinde kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda etraflıca açıklandığı üzere; uygulama projeleri ve malzeme seçimi için idarenin talep ettiği hesaplamaların imalatlar başladıktan çok sonra idareye sunulduğu,

dolayısıyla, kazı destek elemanlarının hangisinin tercih edileceğine dair İdareye gerekli hesaplamaların vaktinde sunulmaması nedeniyle kazı işlerinin onaylı uygulama projeleri olmadan yüklenicinin tasarrufuyla gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, uygulama projelerinin YİĞŞ'de tariflendiği şekilde detaylı olarak hazırlanması; projelerde farklı tercihlerin kullanılmasına olanak tanınması halinde, imalatlara başlanılmadan evvel bu tercihlere ilişkin hesaplamaların ve yeterli bilgi, belge ve raporların idareye sunulması gerektiği ve işin yapılması aşamasında yapı denetim görevlisi ile İdarenin vereceği talimatlar doğrultusunda malzeme seçiminin gerçekleştirilmesi gerektiği halde, bu hususlara dikkat edilmemiş olması sonucunda; işin bazı iş kalemleri açısından İdarenin kontrolünün dışında gerçekleştirildiği, öngörülen maliyet ve sürede tamamlanmasının riske atıldığı değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında; "Etüt-proje ve yapım birlikte ihale edilen işimiz bulunmamakta olup bulgu başlığı hatalıdır. ayrıca bulgunun dayanağını oluşturduğu "uygulama projesi olmadan imalata başlanamayacağı" iddiası da doğru değildir.***

*Sabiha gökçen metro inşaatı işinde yığış madde 12.ye uygun olarak riski yüklenici uhdesinde kalmak üzere uygulama projesi onay aşamasındayken imalata başlanmıştır. mevzuata aykırı bir durum söz konusu değildir.*

*İhalenin yapılmasından sonra zorunlu olarak güzergâh değişikliğine gidilmiş, bilahare yeni güzergâh üzerinde yapılan sondajlara dayanılarak, Yüklenici tarafından yeni verilere göre yapılan hesaplar sonunda ihale eki projelerde bazı değişiklikler yapılması gerekmiştir. Yapılan güzergâh değişikliğinden kaynaklanan yeni sondajlar, hesaplar ve tasarım projelerinin bu nedenle 4 aylık süre içinde tamamlanması mümkün olamamıştır. İhale eki projelerde tünel inşaatında kullanılacak kazı destek ve iksa elemanlarından "süren çubukları ve kaya bulonları" farklı tercih yapılmasına olanak verecek şekilde hazırlanmıştır. Uygulama projeleri de aynı esaslarda hazırlanmış ve hesap raporları ile birlikte onaylanmıştır.*

*NATM; Q ve RMR kaya sınıflandırma sistemlerinin beraber kullanıldığı ve bu hesap sistemine göre belirlenen değere uygun olarak logaritmik tabloda kaya sınıfının bulunduğu ve bu kaya sınıfı için tabloda gözükten tahkimat sistemindeki iksa elemanlarının (püskürtme beton kalınlığı çelik hasır, bulon, çelik iksa) kullanıldığı tünel yapım yöntemidir. Projelerde gösterilen tahkimat sistemi bu tabloya göre düzenlenmektedir. NATM sisteminin en önemli özelliği sistematik bulon yapılmasıdır. Buna ilave olarak, tünelin nihai kaplama yapılana kadar*



*gereken taşıyıcılık hesabı için betonarme yapının (püskürtme beton ve çelik hasır) statik hesabı yapılarak projelerle birlikte sunulmuştur.*

*Süren, tünel kazı işlerinde gereken bir kazı öncesi destek elemanı olup, kazı sırasında aşırı sökülme, çökme veya malzeme akmasını engellemek için uygulanmaktadır. İşlerin emniyetini sağlamak ve aşırı sökülmeyi önlemek üzere çelik iksa montajıyla her zaman bağlantılı olan süren, şartların gerektirdiği tarzda bölgesel veya sistematik olarak uygulanmaktadır. Süren tipleri projede onaylandığı şekilde sahada uygulanmıştır.*

*Tünel kazılarının onaylı uygulama projeleri ile statik hesapları bulunmakta ve bu dokümanlara göre yerinde uygulama yapılmakta, ancak süren çubuğu ve kaya bulonu hesap raporu, keşif miktarındaki artışı dengelemek amaçlı ilave doküman olarak kullanılmıştır.*

*İhale eki projelerde max./min. kullanım değerleri belirtilen süren çubuklarına, uygulama projelerinde de uyulmuş olup, imalatta ise kullanılan süren miktarının, ihale eki ve uygulama projelerinde belirtilen miktarın altında olduğu görülmüştür. Bütün bu uygulamalara rağmen, Süren teklif fiyatları arasındaki farklılık keşif artmasına neden olmuştur. Yerinde yapılan uygulamada bulon miktarlarının da ihale eki projeler de göz önüne alınarak gerektiği kadar kullanılmasına özen gösterilmiş, ihale döneminde öngörülenden farklı zemin tipleri (A1,A2,A3,A5) ile karşılaşıldığından zemin tipine göre belirlenen tahkimat sistemleri uygulanmış, dolayısıyla metrajlar değişmiş, bu da keşif artışına neden olmuştur. Yukarıda açıklanan bütün işlemler idaremizin kontrolü altında gerçekleşmiştir.*

*Uygulama projeleri ve malzeme seçimi için gerekli proje ve hesap raporları onaylanmıştır. Kazı destek elemanlarının hangisinin tercih edileceğine yardımcı olmak amaçlı ilaveten istenen süren çubukları ve kaya bulonu hesabı ise, destekleyici bir hesaptır. Proje iş kalemleri İdarenin kontrolü altında gerçekleşmiş olup, öngörülen maliyet ve sürede tamamlanması için proje ve hesap raporu doğrultusunda zemin koşullarına göre sahada uygulama yapılmıştır.*

*Güzergah değişikliği sebebi ile tünel uzamasından kaynaklı miktarlarda artış olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.*

*İhale keşfinde belirtilen süren sayılarındaki değişiklik dikkate alındığında; ihtiyaç duyulan süren imalatının yapılması keşifte artışa neden olacağından, konu hakkında Yüklenici ile varılan mutabakat sonucunda, ihale keşfinde belirtilen değişik cinsteki sürenlere ait toplam bedelin sabit tutularak, uygulamada ihtiyaç duyulan miktarlarda süren imalatının*

gerçekleştirilmesinin sağlanması kararlaştırılarak, uygulamaya bu yönde devam edilerek, işin keşfinde meydana gelebilecek artış engellenmiştir.

Bulgu metninden de anlaşılacağı üzere Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 12. maddesi uyarınca birim fiyatlı işlerin onaylı uygulama projesi hazırlanmamış kısımlarına başlanması sorumluluğunun yüklenicide olacağı açıktır. Anılan işte yüklenici uygulama projesini hazırlamış, riski kendi sorumluluğunda kalmak üzere imalata başlamış İdarece onay süreci ilave talep edilen düzeltme ve revizyonları ile hesap raporlarının temini nedenleri ile gecikmiştir. Ancak tekrar etmekte fayda vardır ki, riski yüklenici uhdesinde kalmak üzere imalata başlanması önünde yürürlükteki mevzuat hükümlerine aykırı bir durum söz konusu değildir.

Sonuçta ise, onaylanan projelerin sahada gerçekleştirilmiş bulunan imalatlara uygun olduğu, imalatların yerinde müşavirlik ve yapı denetim görevlilerince kontrolü ve bilgisi dahilinde gerçekleştirildiği tespit edilmiş olup, yüklenici üzerindeki riskin bertaraf olduğu anlaşılmaktadır.

İdare üzerindeki maliyet ve süre riski değerlendirildiğinde ise, imalata proje onay süreci beklenmeksizin başlanmış olması, İdare üzerinde bir süre riski oluşmadığının aksine, tartışmalarla kaybedilecek zamanın yüklenici tarafında risk alınarak bertaraf edildiğini göstermektedir. Maliyet etkisini ise bulgu 23'te (Rapor 7. Bölüm 6. Bulgu) ele alınan mutabakat zaptı ile bertaraf edildiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak zemin ve tünel gibi önceden öngörülmesi ve hesap yapılması mümkün olmayan, 0,25" değişkenlikte süren ve kaya bulonlarının hesap edilen dayanım farklılıklarının raporlanmayacak seviyede düşük olduğu bu ve benzeri imalatlarda bulguya konu vakanın sıkça karşılaşılmaması muhtemeldir. Bu tarz risklerin yönetilmesi, değerlendirilmesi ve çözümlenmesi tecrübe ile gerçekleştirilmektedir.

Bulgunun yanlış dayanağa mesnetlenerek hazırlanması ve gerçeği yansıtmaması gerekçeleri ile iptali gerekmektedir."

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İşin sözleşmesinin "Yüklenicinin Tasarım Çalışmaları" başlıklı 33.2 maddesinde uygulamaya esas kesin projelerin yapılması yüklenicinin yükümlülüğündedir, bu nedenle bulgu başlığı etüd-proje ve yapım birlikte ihale edilen olarak yazılmıştır. Etüd-projeden kastın sözleşmede ifade edilen tasarım çalışmaları olduğu açıktır.

İdare cevabında ihale eki projelerin ve uygulama projelerinin *süren çubukları ve kaya bulonları*” için farklı tercih yapılmasına olanak verecek şekilde hazırlandığı ve hesap raporlarıyla birlikte onaylandığı ifade edilmiştir.

Bulguda esas itibariyle yukarıda zikredilen kazı destek elemanları için hesap raporu olmadan ve onaylı uygulama projeleri olmadan tünel kazılarına 13/01/2016 tarihinden itibaren başlandığına, kaya bulonu hesap raporunun 22/06/2016, süren hesap raporunun 30/06/2016 tarihinde hazırlandığına ve Anahat Kazı Uygulama Projelerinin yüklenici tarafından 05/04/2017 tarihinde idareye sunulduğuna ve idarece 05/06/2017 tarihinde onaylandığına dikkat çekilmiştir.

YİĞŞ'nin 12/1. maddesinde; işlerin uygulama projesine uygun olarak yürütüleceği, 12/2. maddesinde de birim fiyatlı işlerin, onaylı uygulama projesi hazırlanmamış kısımlarına idarenin izni olmadan başlanamayacağı; aksine bir davranışın sorumluluğu yükleniciye ait olacağı hüküm altına alınmıştır. Yukarıda yer verilen Şartname hükümleri birlikte değerlendirildiğinde işlerin onaylı uygulama projelerine uygun olarak yürütülmesinin esas olduğu istisnai hollere ve birim fiyatlı işlere münhasır olmak üzere idarenin izni ile uygulama projesi hazırlanmamış işlerin de onaylı uygulama projesi olmadan yapılabileceği anlaşılmaktadır.

Bulgu konusu yapım işinde tünel kazılarına başlandıktan 1,5 yıl sonra Anahat Tünel Kazı uygulama projelerinin onaylanması ve dolayısıyla kazı işlerinin bu süre zarfında onaylı uygulama projeleri olmadan gerçekleştirilmesi ve idarece talep edilen kazı destek elemanlarına ilişkin hesap raporunun kazılar başladıktan 6 ay sonra idareye verilmesi makul değildir. Kaldı ki bulguda yer verilen ve sunulan ilk uygulama projelerini süren ve kaya bulonlarına ilişkin hesap raporu olmadığı gerekçe gösterilerek iade edilmesine karar verilen idare yazısında süren kullanımına yönelik idare nezdinde oluşan rahatsızlık gündeme getirilmiştir.

Şartnamenin 12. Maddesinde uygulama projelerinin yüklenici tarafından hazırlanması halinde tüm ölçü ve ayrıntıları kapsamı gerektiği ve uygulama projelerinin hazırlanması sırasında farklı tercihlerin kullanılması mümkünse uygulama projelerinin idarenin seçim yapabilmesini teminen yüklenicinin bu tercihleri gösteren projeleri, hesapları ve diğer gerekli bilgi ve raporları hazırlayıp idareye sunması gerektiği zikredilmiştir. Uygulama projelerinin bu hükümler doğrultusunda hazırlanması gerekmektedir. İdare bu hükme istinaden süren çubuğu ve kaya bulonları için hesap raporu talep etmiş; fakat bu raporlar kazılara başlanmadan evvel

idareye sunulmamıştır.

Bulguda vurgulanan diğer bir husus süren çubuğu ve kaya bulonu kullanımlarının ihale keşfinden farklı olmasıdır. Bu konuda idare, güzergah değişikliği yapıldığını, tünel boylarının uzadığını ve sahada imalatların idarenin kontrolü altında yapıldığını belirtmektedir.

Yüklenici tarafından hazırlanan süren raporuna yönelik açıklamalara ilişkin Müşavir görüşünde raporda sürenlerin yük taşıma kapasitesine ilişkin hesaplamalar gerçekçi bulunmamış ve raporda yer alan verilerin, A2 ve A3 zeminlerde 1,25 inç 4 metre sürenlerin yeterli olduğuna yönelik müşavir görüşünü teyit ettiği belirtilmiştir. Dolayısıyla İdare sahadaki imalatların gerçekleştirilmesi için Müşavir görüşü doğrultusunda hareket etmeye yetkilidir. Güzergah değişikliği ve tünel boylarının uzaması keşfin artmasında bir etken olmakla beraber sahada Müşavirin görüşüne uyulması durumunda maliyet kaygılarının olmayacağı veya daha az olacağı değerlendirilmektedir.

İdare cevabında uygulama projelerinde ihale eki projelerde belirtilen maksimum değerlere uyulduğunu bildirmiştir. Lakin denetimler sırasında idareden talep edilen ve ihale eki projelerde ve uygulama projelerinde süren ve kaya bulonlarının durumunu mukayese eden çizelgede idare cevabının aksine bir durum söz konusudur. Anahat Tüneli A2 ve A3 zemin uygulama projelerinde, ihale eki projelerden daha sık ve adet olarak fazla süren kullanımı öngörülmüştür. (Miktar kazı adımı başına tespit edilmektedir.) Süren açısı ve aralığı da farklıdır. Aynı tünellerde kaya bulonları için de uygulama projelerinde ihale eki projelerden farklıdır. İhale eki projede A2 zeminde 13, uygulama projesinde 15 adet 3 veya 4 metrelik bulon kullanım öngörülmüşken, A3 zeminlerde ihale eki projede 3 veya 4 metrelik 17 adet bulon, uygulama projesinde sadece 4 metrelik 17 adet bulon öngörülmüştür. (Miktar kazı adımı başına tespit edilmektedir.) Bulgu 23'e (Rapor 7. Bölüm 6. Bulgu) ilişkin idare cevabında aynen "NATM Tünel Kazı İksa Projelerine Ait ihale eki projeler ve uygulama projeleri arasındaki farklar ve yapılan değişiklikler gerekçeli bir hesap raporuyla onaylanmıştır." denilmiştir. Dolayısıyla idare cevabının bu kısmının sehven yazıldığı tahmin edilmektedir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle bulgunun yanlış dayanağa mesnetlenerek yazılmadığı ve gerçek durumu yansıtmadığına yönelik idare cevabının yersiz olduğu düşünülmektedir.

**BULGU 6: Sözleşme ve Eklerinde Gerekli Düzenlemeler Olmasına Rağmen, Yapım İşinin Yürütülmesine Yönelik Olarak İdare ve Yüklenici Arasında Mutabakat Adı Altında Yapılan Anlaşmayla Sözleşme ve Eklerinde Yer Alan Düzenlemelerin Dışına Çıkılması;**

İdare tarafından yürütülen yapım işinde yüklenici ile karşılıklı imzalanan mutabakatlarla sözleşmenin yürütülmesine ilişkin hususların düzenlendiği tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 4 ncü maddesinde;

*“Bu Kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümlere yer verilemez.*

*Bu Kanunda belirtilen haller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamaz ve ek sözleşme düzenlenemez ...”*

15 nci maddesinde;

*“Sözleşme imzalandıktan sonra, sözleşme bedelinin aşılması ve idare ile yüklenicinin karşılıklı olarak anlaşması kaydıyla, aşağıda belirtilen hususlarda sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılabilir:*

*a) İşin yapılma veya teslim yeri*

*b) İşin süresinden önce yapılması veya teslim edilmesi kaydıyla işin süresi ve bu süreye uygun olarak ödeme şartları”*

Denilmektedir.

Yine, anılan Kanunun 24 ncü maddesinde;

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

*a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,*

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

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

*Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir.*

*İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.*

*Sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin % 80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir”*

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda aktarılan hükümlere göre, Kamu ihale sözleşmesinin yürütülmesi sırasında sözleşme hükümlerinin değiştirilmesi veya ek sözleşme düzenlenmesi mümkün bulunmamaktadır. Yapım sözleşmelerin yürütülmesine ilişkin temel düzenlemeler 4735 sayılı Kanun, bu Kanunun ikincil mevzuatı, işin sözleşmesi ve eki şartnamelerdir. Dolayısıyla, işin yürütülmesi aşamasında söz konusu düzenlemelere uyulması, bu düzenlemelerde yer alan yöntemlerden başka bir yöntem belirlenmemesi gerekmektedir.

Yüklenici ile yapılan mutabakatlarda; birim fiyat tariflerinde belirlenen ödeme yönteminin işin başında belirlenenden farklı bir şekilde yeniden yorumlandığı ve dolayısıyla, ödemeye esas hesaplamanın değiştirildiği, iş artışlarının ihale mevzuatı, sözleşme ve eki şartname hükümleri dışında bir yöntemle fiyatlandırıldığı, bazı imalat kalemlerine ödeme üst sınırı tespit edildiği ve bazı imalat kalemlerinin eksiltilmesi ya da ilave edilmesi gibi idarenin tek başına yapmaya/yaptırmaya yetkili olduğu hususlarda yüklenicinin mutabakatının istendiği, dolayısıyla, yapım işinin gerçekleştirilmesi için İdarece karar verilmesi gereken bazı hususlara ilişkin yükleniciyle anlaşmaya varıldığı görülmüştür.

Kamu ihale sözleşmelerinin yürütülmesi aşamasında; mutabakat yapılarak kamu ihale mevzuatında yer almayan yöntemler benimsenmesinin ve sözleşme ve eki ihale dokümanında

yer alan düzenlemelerin değiştirilmesinin, sözleşme hükümlerinin değiştirilmesi veya ek sözleşme düzenlenmesi sonucunu doğuracağı ve anılan Kanunun 4 ncü maddesinde ifadesini bulan sözleşme hükümlerinin değişmezliği ve ek sözleşme düzenlenmesi yasağına aykırılık oluşturacağı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulguda atıf yapılan mutabakat; ihale dokümanında ve sözleşmede var olan hususlara açıklık getirmek ve kamu menfaati doğrultusunda işin ikmale götürülmeden tamamlanması amacıyla düzenlenen bir toplantı tutanağıdır.

Mutabakat olarak adlandırılan tutanak ek sözleşme olmadığı gibi, ihale dokümanının hiçbir maddesini de değiştirmemektedir.

Bulgunun birinci paragrafında yer verilen "İdare tarafından yürütülen yapım işinde yüklenici ile karşılıklı imzalanan mutabakatlarla sözleşmenin yürütülmesine ilişkin hususların düzenlendiği tespit edilmiştir." ifadesi doğru olup, ek sözleşme düzenlenmesi yasağına aykırılık oluşturduğu ile ilgili iddia tamamen yanlıştır.

Mutabakat zaptında belirtilen her bir husus yürürlükteki mevzuata uygun şekilde sözleşmesel olarak ayrıca düzenlenmiştir. Örneğin, iş artış/eksilişleri için Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22. Maddesine uygun olarak alınan Genel Müdürlük Olur'ları, fiyat artış eksilişlerine ilişkin düzenlenen mukayeseli keşifler ve Keşif Artış Olur'ları, yeni birim fiyat tespitlerine ilişkin olarak düzenlenen ve onaylanan YBF Tutanakları gibi.

Anılan mutabakat tutanağı ve sonrasında gerçekleştirilen sözleşmesel işlemler, sözleşme ve eki dokümanlardaki hiçbir düzenlemenin değiştirilmesini içermemektedir. Mutabakat olarak nitelendirilen toplantı tutanağının gerekçesi yüklenici teklif birim fiyatları arasında dengesizliklerin olması, sahada gerçekleştirilen ve/veya projelendirilmesi tamamlanan uygulamaların işte öngörülemeyen keşif artışlarına sebebiyet verebilecek oluşu, işte teknik gereklilikler ve 3. İdare talepleri dolayısıyla ilave işler ve değişiklikler iş artışı verilmesi gerekliliği ve tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde işin yasal keşif artış sınırları dâhilinde tamamlanmayarak ikmale kalmasının önüne geçilmek amaçlıdır.

Yüklenici teklif fiyatlarındaki dengesizlik nedeniyle işin son aşamalarına kalacak ve ikmal ihalesi kapsamına aktarılması zarureti doğacak işlerin (sinyalizasyon ve elektrifikasyon) teklif bedellerinin düşük olması nedeniyle, bulgu 8'de (Rapor 7. Bölüm 4. Bulgu) iddia edilen olaya benzer bir durumla karşılaşılmasının hatta tüm uygulama projelerinin tamamlanarak nihai keşfin hesaplanması öncesi gerekli olan iş artışlarının onaylanması halinde bulgu 21'de

(Rapor 7. Bölüm 9. Bulgu) iddia edilen olaya benzer bir durumla da karşılaşılmamasının kuvvetle muhtemel oluşudur. İdarenin Sözleşme içerisinde işi eksiksiz işletmeye almaya yönelik koymuş olduğu iradenin eleştirilmesi anlaşılabilir değildir. İrade koyulmayarak işin ikmale gidilmesi sonraki yıllarda İdarenin önüne bulgu 8 (Rapor 7. Bölüm 4. Bulgu) ve bulgu 21 (Rapor 7. Bölüm 9. Bulgu) benzeri bulgular olarak gelmesinden başka bir şey olmayacaktır.

İdare yüklenici ile bir araya gelerek daha evvel üzerinde itiraz bulunan birim fiyat tariflerinin yorumlarının netleştirilmesi, yüklenicinin risk alarak işin keşfinde düşük miktarda yer alan ve teklif fiyatları yüksek olan imalatları tercihte ısrar etmesinin engellenmesi bu imalatlardan doğacak İdarenin maliyet riskinin bertaraf etmesi, işin ikmale kalmaksızın yasal keşif artış sınırları dâhilinde ilave iş artışları da dâhil olmak üzere tamamlanacağına ispatlanması hususları ele alınmıştır.

Mutabakat tutanağında yer alan maddelerden örnek olarak; süren imalatlarına ödeme anlamında bir sınırlandırılma getirmiş ve İdare lehine bir tasarruf sağlanmıştır. NATM tünel kazı iksa projelerine ait ihale eki projeler ile uygulama projeleri arasındaki farklar ve yapılan değişiklikler gerekçeli bir hesap raporu onaylanmıştır. Rapor ve projelerin onay aşamasına kadar geçen sürede imalatlar da bu çerçevede de projelere uygun olarak yürütülmüştür. Kullanılan süren çap ve boylarının hangi kriterlere göre belirlendiği yapım yöntemleri ile beraber açıklanmıştır. Tünel destekleme imalatlarında bugüne kadar 110E pozunu altında yapılan 1,5" 4mt süren sayısı 45.000 adedi aşmış olup, proje kapsamında bu sayının 50.000 âdete çıkarak toplamda yaklaşık 5.542.250 € tutarında süren imalatı yapılması beklenmektedir. Aşağıda yer alan tabloda görüleceği üzere, mutabakat tutanağı çerçevesinde, sürenlerle ilgili imalat keşfindeki tutarın 1.799.536,80 €'yu geçemeyeceği karara bağlanmıştır. Bu sayede işin sonunda yaklaşık 3.742.000 € tutarında bir tasarruf sağlanması hedeflenmiştir.

Poz No	İşin Adı	Birimi	Birim Fiyatı	Keşif Miktarı	Keşif Tutarı	Proje Sonunda Gerçekleşecek Miktar	Proje Sonunda Gerçekleşecek Tutar	Artış Tutarı
			A	B	C=AxB	D	E=AxD	F=E-C
110A	26 mm St-IIIa L = 3 m	adet	0,20 €	52.943,00	10.588,60 €	0,00	- €	- 10.588,60 €
110B	1 ¼" Boru süren L = 3 m	adet	65,00 €	10.351,00	672.815,00 €	250,00	16.250,00 €	- 656.565,00 €
110C	1 ¼" Boru süren L = 4 m	adet	0,20 €	37.766,00	7.553,20 €	20.000,00	4.000,00 €	- 3.553,20 €
110D	1 ½" Boru süren L = 3 m	adet	11,00 €	16.380,00	180.180,00 €	2.000,00	22.000,00 €	- 158.180,00 €
110E	1 ½" Boru süren L = 4 m	adet	110,00 €	8.440,00	928.400,00 €	50.000,00	5.500.000,00 €	4.571.600,00 €
				<b>TOPLAM</b>	<b>1.799.536,80 €</b>		<b>5.542.250,00 €</b>	<b>3.742.713,20 €</b>

Ayrıca daha önce İdare ve müşavirlikçe sözleşmeye uygun olmayarak yapılmış bulunan ve yüklenicinin itirazının mevcut bulunduğu şaft iksa pozunu ödemelerinin sözleşme hükümlerine uygun olarak yapılması, yüklenicinin manipülatif olarak nitelendirilebilecek birim fiyat tekliflerinde yüksek fiyatlı kalemi kullanması durumunda dahi toplam teklif üzerinde bir ödemenin talep edilmemesi, teknik gereklilik olan birkaç ilave işin sözleşme içerisine dâhil



*edilmesi durumunda bile işin yasal keşif artış sınırları dâhilinde tamamlanmasının temini hususunda taraflar mutabık kalmıştır.*

*Bu doğrultuda sözleşmede toplam keşfi 5.422.957 € olan mimari işlere ilişkin istasyon alan artışları esas alınarak 6.494.960 € üst sınır belirlenmiş ve yüklenici tarafından bu bedelin aşılması durumunda ilave bedel talep edilmeyeceği yönünde taahhüt verilmiştir. Mevcutta yürütülen mimari tasarım çalışmalarında ise, sözleşme fiyatlarıyla yapılan işin 9.023.000 € mertebesinde olacağı öngörülmekte olup, yaklaşık 2.500.000 € tutarında bir tasarruf sağlanması hedeflenmiştir.*

*Dolayısıyla, yapılan düzenlemede ve işlemlerde mevzuata aykırı bir işlem bulunmadığı gibi işin ikmale kalarak kamunun zarara uğramasının önüne geçilmiş hatta yüklenicinin hakedeceği tutarlardan feragati sağlandığından kamuya menfaat sağlanmış olduğundan, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir"*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında özetle, işin ikmale kalmadan ve yasal iş artışları dahilinde tamamlanabilmesi için mutabakat yapıldığını ve mutabakat metninin sözleşme hükümlerinin uygulanmasını açıklamaktan öte sözleşme ve eki ihale dokümanının hiç bir maddesinin değiştirmedeği ifade edilmiştir.

Bir hukuki metnin, sözleşme ve ihale dokümanının herhangi bir maddesini değiştirebilmesi için mutlaka açık bir şekilde sözleşme ya da ihale dokümanında hangi maddenin uygulanmasına alternatif olacağına ilişkin açıklama getirmesi gerekmez, söz konusu hukuki metin, sözleşme ve eki dokümanlarda tatbikatı değiştirebiliyorsa sözleşme ve eki dokümanlarda hükmü değiştiren ek sözleşme mahiyetinde olduğunu tartışmaya mahal bulunmadığı değerlendirilmektedir.

İşin sözleşmesi ve eki dokümanlarda işin yürütülmesine ilişkin düzenlemeler detaylı olarak yer almaktadır. Dolayısıyla mutabakat metni ile sözleşmenin yürütülmesine ilişkin hususların düzenlenmesine gerek bulunmamaktadır.

İdareyle yüklenici arasında yapılan mutabakat metni incelendiğinde, ihtilaf konusu olan bazı hususlarda anlaşmaya varıldığı ve sözleşmenin uygulanmasına yönelik diğer bazı konularda da ilave açıklamalar yapıldığı görülmektedir.

İdare cevabı üzerine, mutabakat metninin sözleşme uygulanmasını yeniden düzenlediği

konuları genel hatlarıyla değinmek ve kısa bilgiler vermek gerekmektedir:

- İlk olarak tünel kazılarında destek elemanı olarak kullanılan ve birim fiyat teklif cetvelinde 110E pozunda yer alan 1,5 inçlik ve fiyatı 110 Avro olan (en pahalı süren) süren çubuğuna daha evvel idarece miktar olarak kullanımına getirilen sınırlamanın kaldırılmasına ilişkin düzenleme yapılmış ve ödeme koşulları tekrar düzenlenmiştir. Kazı destek elemanı olan bu malzeme ihale keşfinde 8440 adet olarak öngörülmesine rağmen Bulgu 19'da (Rapor 7. Bölüm 5. Bulgu) ifade edildiği ve idare cevabında zikredildiği üzere kullanımı keşfin çok üzerinde gerçekleştirilmiştir. Yüklenicinin, 30.06.2016 tarihli süren hesabı raporunda, süren seçiminin kazı aşamasında kazı yerindeki duruma göre yapılması gerektiği; A2 zeminlerde kazı adımının 1,5 metre olduğu bu nedenle 4 metrelik sürenler kullanılması gerektiği; A3 zeminlerde de kazı adımının 1 metreden az olması durumunda 3 metrelik; 1 metreden fazla olması durumunda 4 metrelik sürenlerin kullanılabilmesi belirtilmektedir. İlaveten birim fiyat teklif cetvelinde yer alan sürenlerin (26 mm, 1,25 inç ve 1,5 inç olmak üzere) yük taşıma kapasitesinin yetersiz olduğundan bahsedilmektedir. Müşavirin süren raporuna ilişkin 03.08.2016 tarihli yazısında ise, raporda sürenlerin yük taşıma kapasitesine ilişkin hesaplamalar gerçekçi bulunmamış ve raporda yer alan verilerin, A2 ve A3 zeminlerde 1,25 inç 4 metre sürenlerin yeterli olduğuna yönelik müşavir görüşünü teyit ettiği belirtilmiştir. Dolayısıyla İdare sahadaki imalatların gerçekleştirilmesi için Müşavir görüşü doğrultusunda hareket etmeye yetkilidir. Böylesi bir durumda maliyet kaygılarının bertaraf edileceği ve mutabakat metnine ihtiyaç duyulmayacağı değerlendirilmektedir.

- İkinci olarak istasyon mahalli ve NATM Tünel İnşaat Şaftlarında iksa yapılması pozundan yapılan ödemeler, birim fiyat tariflerinde açık ve anlaşılır düzenlemeler olmasına rağmen Bulgu 26'da (Rapor 7. Bölüm 7. Bulgu) etraflıca açıklandığı üzere bu düzenlemelere aykırı olarak ödemelerin hesap yöntemi değiştirilmiştir. İşin sözleşmesi kapsamında yapılan işlerin hesabının ne şekilde yapılacağı da birim fiyat tariflerinde açıklanmıştır.

- Üçüncü olarak birim fiyat teklif cetvelinde set/grup/takım fiyatı olarak tespit edilen pozların fiyatları, bu pozların kullanıldıkları mahallerdeki alan ya da boy uzunluğundaki yüzdesel artış oranı kadar artırılarak yeniden tespit edilmiştir. Mahallerdeki artış tespit edilirken ihale eki projeler ve uygulama projeleri mukayese edilmiş ve iki proje arasındaki farklılık esas alınmıştır. Dolayısıyla işin sözleşmesi ve YİĞŞ'de öngörülmeleyen bir usulle analizler yapılmadan ve rayiç tespiti yapılmadan yeni birim fiyat yapılmış ve iş artışı fiyatı tespit

edilmiştir. Eğer proje değişikliği nedeniyle birim fiyat teklif cetvelinde olmayan bir imalat için yeni birim fiyat yapılacaksa YİĞŞ'nin öngördüğü usule göre analizlerin yapılması ve bu analizlere rayiç uygulanarak yeni birim fiyat yapılması gerekmektedir. Proje değişikliği yapılmış fakat birim fiyat teklif cetvelinde yer alan bir işin miktarı artmışsa iş artışına ilişkin hükümlerin uygulanması gerekmektedir ve bu durumda yeni birim fiyat yapılmasına gerek yoktur.

İdarenin yaptığı uygulamada birim fiyat teklif cetvelinde mevcut bulunan bir poz için yüklenicinin teklif ettiği bedel, tünel boyundaki artış ve ya istasyon alanı artış yüzdesi kadar artırılarak yeni birim fiyat tespit edilmiştir. Bir kere bu işlerin fiyatı birim fiyat teklif cetvelinde bellidir, işlerin miktarı artmıştır. Dolayısıyla yeni birim fiyat yapmaya gerek yoktur. İş artışına ilişkin hükümlerin izlenmesi gerekmektedir. Bu şekilde paçal olarak belirlenen işlerin analizlerine dayalı olarak kullanılan malzeme, ekipman, işçilik vb. tespit edilerek iş artışı bedeli tespit edilmelidir. İdare uygulaması her bir iş, türdeş malzeme ve ekipman içermediği için sağlıklı değildir. Diğer bir ifadeyle set/grup/takım fiyatı olarak tespit edilen işlerin her birinde, iş kalemine dahil olan ve işlerin yapılması sırasında kullanılacak malzeme ve ekipman birbirinden farklıdır, maliyeti ve oranlarına birbirine eşit değildir. İdare uygulamasında bu malzeme ve ekipmanların birbirinin aynı olduğu, kullanım miktarı ve fiyatının eşit olduğu varsayılmıştır. Bu durumun ise mümkün olamayacağı ortadadır. Dolayısıyla miktar tespiti yapılmadan iş artışı bedeli tespit edilmesi hem sağlıklı olmamakta hem de mevzuat uygun olmamaktadır.

Diğer taraftan set/grup/takım fiyatı olarak tespit edilen tasarım bedellerinin iş artışı olarak yükleniciye ödenmesine ilişkin Müşavirin görüş yazısında böyle bir uygulamanın birim fiyat tariflerine uygun olmadığı; iş artışı kapsamında yükleniciye ilave bir bedel ödenmemesi gerektiği ifade edilmiştir.

- Dördüncü olarak inşaat ince işleri fiyatları da istasyon mahallerindeki artış oranı kadar birim fiyatlardaki pozların tutarı kümülatif olarak artırılmak suretiyle yeniden tespit edilmiştir. İnşaat ince işleri için de ihale eki projeler ve uygulama projeleri arasındaki farktan yola çıkılarak mahallerde meydana gelen alan artışı nazara alınmış aynı oranda inşaat ince işlerine karşılık gelen pozların tutarı kümülatif olarak mahallerdeki artış oranı kadar artırılmıştır. Dolayısıyla işin sözleşmesi ve YİĞŞ'de öngörülmeyen bir usulle ve artışa konu imalatların miktar tespiti yapılmadan iş artışı bedeli tespit edilmiştir. İş kalemi itibariyle miktar tespiti yapılarak ve iş artışına ilişkin mevzuat hükümleri izlenerek ilave işlerin bedelinin tespit

edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan konuların dışında kuyruk tünel boylarının 380 metreden 80 metreye düşürülmesi ve yangın söndürme siteminin değiştirilmesi gibi idarenin tek tarafı olarak yaptırmaya yetkili olduğu konular da mutabakat metninde yer almıştır. İşin sözleşmesi ve eki belgelerde gerekli düzenlemeler olmasına rağmen bu konularda yüklenicinin mutabakatının aranması anlaşılamamaktadır.

İdare cevabında Rapor'da yer alan Bulgu 8 ve Bulgu 21'de (Rapor 7. Bölüm 4 ve 9. Bulgu) yer alan tespitlerle karşılaşılmaması için mutabakat metni yapıldığını ve işin eksiksiz tamamlanmasına yönelik idare iradesinin eleştirilmesinin anlaşılamadığı belirtilmektedir. Bulgularda ifade edilen bu tarz istenmeyen durumlarla karşılaşmasını önlemek üzere sözleşme ve eklerinde gerekli düzenlemeler yapılmıştır. İdare bu hükümleri uyguladığı vakit işin sözleşme ve eki dokümanlarına uygun olarak sonuçlanması sağlanabilecektir. İlâveten süren kullanımına yönelik müşavir görüşü bulunmasına rağmen bu görüş doğrultusunda işler yürütülmediği için mutabakat metnine ihtiyaç duyulmuştur. Benzer şekilde paçal fiyat olarak belirlenen tasarım bedellerinin iş artışına konu edilmemesi ve fiyatının artırılmaması gerektiği Müşavirce tavsiye edilmesine rağmen mutabakat metninde bu konuda da anlaşmaya varılmıştır. Eğer bir konuda Müşavir görüşü varsa bu konuda Müşavir görüşünün nazara alınması gerektiği düşünülmektedir..

İdare cevabında öne sürülen diğer bir husus, mutabakat metni yapılarak süren çubukları ve inşaat ince işleri konusunda maliyet tasarrufu sağlandığı ve kamunun menfaati bulunduğudır. Bulgu 26'da (Rapor 7. Bölüm 7. Bulgu) detaylı olarak açıklandığı üzere iksa ödemelerinde birim fiyat tariflerine uyulmaması sonucu yaklaşık 7.000.000.- Avro tutarında ilave bir maliyete katlanılmıştır. Daha açık bir ifadeyle iksa ödemelerinde ilk üç hakedişte benimsenen yöntem mutabakat metniyle değiştirilmiş ve bu poz için yukarıda belirtilen meblağ kadar ilave bir ödeme yapılmıştır. İlâveten bu hesabın 2017 yılı sonunda 6. hakediş ödemesi itibarıyla yapıldığı ve işin bitirilmesine kadar bu kalemden yapılan iş miktarının artmasının ihtimal dahilinde olduğunun göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

İdarece mutabakat metnine konu olan bazı kalemlerde maliyet tasarrufu sağlansa ve bu konuda idare gerekçeleri haklı olsa dahi (Gerekçelere yönelik tereddütler yukarıda açıklanmıştır) iksa ödemelerinin hesap yönteminin değiştirilmesi nedeniyle katlanılan ilave maliyetin tasarrufun üzerinde olduğu açıktır.

Dolayısıyla mutabakat metninin idarece iddaa edildiği gibi kamunun menfaatine olmadığı ve idarenin, işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlanmasını ve maliyet tasarrufu sağlanmasına yönelik mutabakata konu olan işlemleri yüklenicinin rızasını aramaya gerek kalmaksızın yukarıda detaylı olarak yapılan açıklamalar çerçevesinde tek başına yapmaya yetkili olduğu ve mutabakat metninin 4735 sayılı Kanununun 4. Maddesine aykırı olduğu düşünülmektedir.

### **BULGU 7: Yapım İşinde İksa Pozundan Yapılan Ödemelerin İlgili Pozun Birim Fiyat Tarifine Uygun Olmaması;**

Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaatı ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşine ilişkin dokümanların incelenmesi sonucunda; “019 iksa yapılması” pozundan yapılan ödemelerin ilgili pozun birim fiyat tarifine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

İşin birim fiyat tarifinde;

*“Proje ve teknik şartnameye göre her yükseklik ve genişlikte kazı duvarlarındaki iksa sistemlerinin (Mini kazık, kazık, kesişen kazık, kazık başlık kirişi, diyafram duvarı, püskürtme beton, kalıcı ve geçici zemin öngermeli zemin ankrajları, beton ve betonarme çeliği, içten çelik destek vs. gibi her türlü sağlamlaştırma ve iyileştirme önlemleri) İdare ve Mühendisçe onaylanacak projesine göre yapılması için her türlü malzeme ile işçilik, yapım sırasında kullanılacak ekipmanların temini, alet, edevat ve ekipman gideri, kusurlu yetersiz kalan iksa sistemlerinin ilave tahkimi ve düzeltilmesi, yükleme boşaltma ve nakliyeler, bu iş için gerekebilecek her türlü ek masraf dahil, Madde 1.1 şartlarında 1 m<sup>2</sup> nin fiyatıdır.*

*Ölçü: İksa yapılan kesimde, yapının plandaki dış kontur çevresi ile iksa sisteminin yapı temeli alt kotundan itibaren yüksekliği çarpılarak m<sup>2</sup> cinsinden ölçülür...*

*Şevli kazılar ve her ne kadar dik yüzeylerde olsa dahi (istasyon yapıları, NATM tünel inşaat şaftları vb.) mini kazık, kazık, kesişen kazık, diyafram duvarı, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları ve çelik destek gibi sistemlerin kullanılmasına gerek duyulmadığı püskürtme beton, zemin çivisi ve çelik hasır gibi imalatlar kullanılarak kazı desteklemesi yapılması durumunda bu poz geçerli olmayıp, imalatlar kendi pozlarından ödenecektir...*

*NATM Tünel İnşaat Şaftlarında ödemeler (kazık başlık kirişi alt kotundan geçerli olmak*

üzere) tünel pozundan yapılacaktır. Şaft kazıları sırasında uygun zemin koşulları nedeniyle mini kazık, kazık, keşişen kazık vb. kullanılmasına gerek duyulmayıp hasır çelik, püskürtme beton uygulanarak kazı desteklemenin yapılması durumunda NATM Tünel İnşaat Şaftlarında İksa Yapılması pozu geçerli olmayıp, imalatların kendi pozlarından ödenecektir.

NATM Tünel İnşaat Şaftlarında İksa Yapılması ödemelerinde; iksa elemanlarının (mini kazık, kazık, keşişen kazık) iç kontur çevresi ile iksa siteminin şaft tabanından itibaren yüksekliği ile çarpılarak  $m^2$  cinsinden ölçülür. Şaft tabanı altında kalan bölümler ödemede dikkate alınmaz”

Denilmiştir.

Birim fiyat tariflerine göre; istasyon mahallerinde iksa sisteminin mini kazık, kazık, keşişen kazık, diyafran duvarı, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları ve çelik destek gibi sitemler kullanılarak, NATM tünel İnşaat Şaftlarında da mini kazık, kazık, keşişen kazık vb.kullanılarak yapılması halinde bu pozdan ödenmesi; iksa imalatlarında diğer iksa elemanlarının kullanılması durumunda ise, iksa pozundan değil, kullanılan imalatın kendi pozundan ödenmesi öngörülmüştür.

İksa yapılması ödemeleri 3 ncü Hakedişe kadar kazıklı destek elemanları için yukarıda tariflenen iksa yapılması pozundan, kazık dışındaki imalatlarda kendi pozlarından ödenmek suretiyle gerçekleştirilmiş, 4 üncü Hakedişten itibaren hesaplama metodu İdare, Yüklenici ve Müşavir arasında yapılan yazılı mutabakatla değiştirilmiştir. Yeni benimsenen yöntemde iksa yapılan mahalde kullanılan iksa elemanından bağımsız olarak mahallin tamamı için iksa yapılması pozunda geçerli olan fiyat üzerinden ödemeler yapılmaya başlanmış ve izleyen hakedişlerde bu metotla ödeme yapılmaya devam edilmiştir.

Birim fiyat tariflerinde, iksa yapılması pozundan ödemelerin sadece kazıklı iksa elemanı kullanılarak iksa yapılması halinde bu kısım için mümkün olduğu ve kazık iksa elemanı haricinde bir eleman kullanılması halinde ise, bu kısım için ödemenin iksa pozundan değil, malzemenin kendi pozundan yapılacağı belirtilmişken uygulamada bu düzenlemenin nazara alınmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, iksa yapılması pozundan yapılan ödemelerin birim fiyat tariflerine uygun olmamasının, yükleniciye yapılacak ödemelerin sözleşmeye aykırı hale gelmesine yol açacağı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgu başlığı ve içeriği hatalı temellere ve kişisel yorumlara dayalı olup, sabiha gökçen havalimanı raylı sistem bağlantısı işi 4 nolu hakediş sonrasında yapılan tüm ödemeler sözleşmesine ve birim fiyat tariflerine uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı işinde NATM şaftlarında iksa ödemeleri pozu 2017 yılı öncesinde, yüklenicinin birim fiyat tekliflerindeki dengesizlik ve sadece maliyet artışı kaygıları nedeniyle, bulguda yer verilen yoruma benzer bir şekilde yorumlanmış ve 3 no.lu hakediş dâhil olmak üzere ödemeler bu yorumlamaya uygun şekilde gerçekleştirilmiştir. Ancak yüklenici bu duruma itirazlarını ve yorumlamanın yanlışlığını her fırsatta bildirmiş ve hakedişler ihtirazi kayıtlı olarak imzalanmıştır.

2017 yılından sonra sözleşmede yer alan birim fiyat tarifi değerlendirilmiş ve 4 no.lu hakedişten sonra hatalı yorumdan dönülmek suretiyle ödemeler ve uygulamalar sözleşmeye uygun hale getirilmiştir. Ayrıca, idarenin diğer sözleşmelerindeki uygulamaları ile de bütünlük sağlamıştır.

Bulguda yer verilen ve 2017 yılı öncesinde idarece de bir ölçüde kabul görmüş bulunan yorum hatalıdır. Şöyle ki, birim fiyat tarifi sadece kazıklı sistemi iksa olarak kabul etmemektedir. Ayrıca kazıklı iksa sisteminin ödemesinde kazık boyunun, kazık boyu eksi soketleme boyunun, kazık sisteminin en son göğüsleme kirişi üstünde kalan kısmının ödemeye esas ölçü olarak alınabileceği gibi bir hüküm birim fiyat tarifinde bulunmamaktadır. Bu hükümler tamamen yoruma dayalı olup, sözleşmesel ve hukuki hiçbir bağlayıcılığı yoktur.

Birim fiyat tarifi çokça açık ifadeler içermektedir. Tarif gereği, "mini kazık, kazık, kesişen kazık, kazık başlık kirişi, diyafram duvar, püskürtme beton, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları, beton ve betonarme çeliği, içten çelik destek vs. gibi her türlü destekleme, sağlamlaştırma ve iyileştirme önlemleri" 'İKSA SİSTEMİ' olarak tanımlanmaktadır. Türk literatüründe, uluslararası literatürde, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği İnşaat Mühendisleri Odasının yayınlarında da aynı şekilde tanımlanmaktadır.

Ödemeye esas ölçü ise, istasyon yapılarında yapı dış çevresi  $[2*(a+b)]$  ile iksa sisteminin yapı alt temeli üst kotundan yüksekliği (h) çarpılarak bulunan  $m^2$  alan üzerinden yapılacağı,  $[2*(a+b)*h]=A m^2$ ; NATM şaft yapılarında ise iksa elemanının iç kontür çevresi  $[\pi D]$  ile iksa sisteminin şaft tabanından yüksekliği (h) ile çarpılarak bulunan  $m^2$  alan üzerinden yapılacağı  $[\pi Dh]$  açıkça ifade edilmiştir.

*Sonuç olarak, ödemeye esas ölçü birimi iksa sisteminin tipinden ve boyuna hatta istasyon yapıları için iksa siteminin boyutlarından bağımsız olarak tanımlamıştır. Şöyle ki, iksa sistemi 1 metre kalınlıkta da olsa, 10 metre kalınlıkta da olsa, sistemin iç kontür çevresi [ $\pi D$  veya  $2(a+b)$ ] alınmaktadır. Aynı şekilde iksa boyu 1 metre de olsa 1000 metre de olsa şaftın ya da kazı alanının derinliği (h) alınmaktadır.*

*İdarece yapılan incelemelerde, idarenin benzer hükümleri içeren tüm sözleşmelerinde ve belediyelerin uyguladığı tüm sözleşmelerinde uygulama yukarıda anlatıldığı şekilde olduğu, ayrıca Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı işi ihale metraj hesabında ve yaklaşık maliyet hesabında keşif hazırlığı aşamasında da gerçekleştirilen uygulamanın yukarıda bahsedildiği şekilde olduğu tespit edilmiştir. (ihale eki kesin projelerde 3 adet NATM şaft bulunmakta olup, bunları içeren şaft iç yüzey alanı üzerinden toplam NATM tünel şaftlarında iksa metraji çıkarılmıştır.)*

*Birim fiyat tariflerinde yer alan ve hatalı yorumlamaya sebebiyet veren “Şaft kazıları sırasında, uygun zemin koşulları sebebiyle mini kazık, kazık, kesişen kazık v.b. iksa elemanlarının kullanılmasına gerek duyulmayıp hasır çelik, püskürtme beton uygulanarak kazı desteklemenin yapılması durumunda NATM Tünel İnşaat Şaftlarında İksa Yapılması pozu geçerli olmayıp imalatlar kendi pozlarından ödenecektir.” ifadesi ise bir şaft için iksa sistemi çözümüne gidilmeksizin (hiçbir iksa elemanı kullanılmaksızın) serbest kazı yapılması veya kazı malzemesinin kazı alanına koparak dökülmesini temin için hasır çelik ve shotcrete uygulaması durumunda ‘iksa’ yapıldığının kabul edilemeyeceği (örnek olarak proje kapsamında yapılan şaft 6A imatları sadece püskürtme beton ve hasır çelikten oluşmaktadır), dolayısıyla “019.E NATM Tünel İnşaat Şaftlarında İksa Yapılması” pozunun geçerli olmayacağı, gerekli hesap ve ödemenin ilgili pozundan yapılmasının uygun olacağı açıklamasını getirmek için birim fiyat tarifinde yer almaktadır.*

*Diğer bir deyişle, bir şaft için iksa çözümü yapılmaz ve hiçbir iksa elemanı kullanılmaz ise birim fiyat tarifinde yer alan ölçü elemanlarından başlık giriş alt kotu ve iksa sistemi iç kontür çevresi mevcut olmayacağından hiçbir ölçü yapılamayacaktır. Dolayısıyla ölçüsü yapılamayan bir birim fiyat tarifinin uygulaması imkânsız olacaktır. Zaten uygulamada bir iksa sistemi uygulaması olmayacaktır. Bu sebeple ödemeler kullanılan malzeme ve elemanlar ile yapılan işlemlerin değerinin kendi pozlarından hesaplanarak gerçekleştirilmektedir.*

*Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı işinde 4 no.lu hakedişten itibaren iksa yapılması pozundan yapılan ödemelerin birim fiyat tariflerine uygun olması ve yükleniciye*



yapılan ödemelerin sözleşmeye uygun hale getirilmesi sağlanmıştır. Bunun sonucu olarak yüklenici itirazları ve ihtirazi kayıtları kaldırılmış olduğu gibi İdarenin uygulanmakta olan tüm sözleşmeleri arasında da bir bütünlük sağlanmıştır.

*Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı işi özelinde yüklenicinin birim fiyat tarifleri dengesizlik içermektedir. Bir poz için teklif 100 € iken, diğer bir poz için teklif 0,01 €'dur. İdarece maliyeti düşürmek adına ucuz teklifli pozun kullanılması doğrultusunda yapay yorumlara gidilmesi idarenin yürüttüğü sözleşmeler arasındaki eşitliği ve tutarlılığı bozacağı gibi, işin selameti ve yüklenici ile olan adilane uygulamaya dayalı işleyişi bozucu nitelikte olacaktır.*

*Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı işi keşfinde ve kesin projelerinde 3 adet NATM şaft bulunmaktadır. İş programı ve proje onayları aşamasında bu şaft sayısı 13'e çıkmıştır. İksa pozunda oluşan artışın da şaft sayısında oluşan artışa uygun gerçekleşmesi gayet doğaldır. Zorlama bir şekilde ve sırf maliyet kaygısı ile sözleşmenin birim fiyat tarifinin hukuka ve fenne aykırı şekilde yorumlanması, sırf yüklenicinin düşük olan hasır çelik pozunun kullanılmasını sağlayarak şaftlarda oluşacak artışın bertarafına çalışılması idarece uygun görülmemekte olup, Sayıştayca bu yanlış yorumun desteklenmesi ve uygulamanın alınacak Sayıştay Kararı doğrultusunda değiştirilmesi halinde, İdarenin yürüttüğü ve devam eden 3 adet metro sözleşmesi ile benzer birim fiyat tariflerini içeren İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından yürütülmekte olan tüm metro sözleşmelerinde yüksek miktarda keşif artışlarına sebebiyet vereceği ve işlerin yüklenicilerin arzuları doğrultusunda büyük oranda ikmale kalmasının önünün açılacağı gözden kaçırılmamalıdır.*

*Dolayısıyla, bulgunun sözleşme maddesinin hatalı yorumlanması sonucunda oluşturulduğu ve dayanaktan yoksun kaldığı gerekçeleriyle iptal edilmesi gerekmektedir"*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Birim fiyat tarifleri dikkatle incelenecek olursa, ilk olarak iksa sisteminin hangi elemanlarla yapılabileceği belirlenmiştir.

Yapılan iksa sisteminin ödemeye dönüşmesinde ise iki farklı yöntem belirlenmiştir. Bir tanesi iksa yapılması pozundan yapılan ödeme; bu durumda iksa yapılan alan nazara alınarak ödeme yapılmaktadır. İkinci olarak birim fiyat tariflerinde tek tek sayılan kazı destek elemanları kullanımamışsa imalatların iksa elemanlarının kendi pozlarından ödenmesi gerekmektedir.

Birim fiyat tariflerinde bir mahalde iksa sisteminin yukarıdaki iki ödeme yöntemini de gerektirmesi durumunda nasıl bir yol izleneceği ayrıca açıklanmıştır. Kaldı ki ilk üç hakedişte idare tarafından parçalı yada kısım kısım ödeme benimsenmiştir.

Tariflerde aynen; " *Şevli kazılar ve her ne kadar dik yüzeylerde olsa dahi (istasyon yapıları, NATM tünel inşaat şaftları vb.) mini kazık, kazık, kesişen kazık, diyafram duvarı, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları ve çelik destek gibi sistemlerin kullanılmasına gerek duyulmadığı püskürtme beton, zemin çivisi ve çelik hasır gibi imalatlar kullanılarak kazı desteklemesi yapılması durumunda bu poz geçerli olmayıp, imalatlar kendi pozlarından ödenecektir.* denilmiştir. Bu tarifte, iksa sistemi yapılan mahallerde şevli kazı veya dik yüzeylerde kazı yapılsa dahi mini kazık, kazık, kesişen kazık, diyafram duvarı, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları ve çelik destek gibi kullanılmaması durumunda imalatların kendi pozundan ödenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Parantez içi hükümde istasyon ve NATM tünel inşaat şaftları belirtilerek kazı yapılan mahallin bu mahalleri içermesi ve şevli veya dik yüzey kazısı da olsa eğer iksa sisteminde mini kazık, kazık, kesişen kazık, diyafram duvarı, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları ve çelik destek kullanılmamışsa imalatların iksa pozundan değil kendi pozundan ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Tariflerin NATM tünel şaftlarına ilişkin açıklamalarında ilaveten; *NATM Tünel İnşaat Şaftlarında ödemeler (kazık başlık kirişi alt kotundan geçerli olmak üzere) tünel pozundan yapılacaktır.* denilmiştir. Bu hüküm birim fiyat tariflerinde yer alan tünel işleri kısmına gönderme yapmaktadır. Örneğin kazı hem tünel hem de inşaat işleri pozlarında yer almaktadır. Dolayısıyla NATM tünel inşaat şaftı kazısı tünel işleri pozunda yapılacaktır. Tarifin devamında; "*Şaft kazıları sırasında uygun zemin koşulları nedeniyle mini kazık, kazık, kesişen kazık vb. kullanılmasına gerek duyulmayıp hasır çelik, püskürtme beton uygulanarak kazı desteklemenin yapılması durumunda NATM Tünel İnşaat Şaftlarında İksa Yapılması pozu geçerli olmayıp, imalatların kendi pozlarından ödenecektir.* denilmiştir. Bu hükümde de bir kez daha uygun zemin koşulları sebebiyle mini kazık, kazık, kesişen kazık vb. kullanılmasına gerek duyulmayan ve hasır çelik, püskürtme beton uygulanarak iksa sistemi kullanılması durumunda bu pozun geçerli olmayacağı ve imalatların kendi pozundan ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen parantez içi hükümde NATM tünel inşaat şaftlarını da kapsama dahil eden birim fiyat tarifinin ilgili paragrafı (sonuç kısmının dördüncü paragrafı) ile NATM tünellere özel olarak açıklama yapan paragraf birlikte değerlendirildiğinde iksa yapılan mahallerde (istasyon veya NATM tünel inşaat şaftı) mini kazık, kazık, kesişen kazık, diyafram

---

Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim 80 Raporu

duvarı, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları ve çelik destek kullanılarak iksa yapılması halinde ödemeler bu pozdan yapılacak; püskürtme beton, zemin çivisi ve çelik hasır gibi imalatlar kullanılarak iksa yapılması durumunda imalatlar kendi pozlarından ödenecektir.

İksa yapılan mahallerde (istasyon ve NATM tünel inşaat şaftları) genelde üst kottan kayaç zemine kadar keşisen kazıkla kazı desteklemesi (iksa) yapılmakta; daha alt kotlara püskürtme beton, kaya bulonu, zemin çivisi yada çelik hasırla kazı destekleme (iksa) yapılmaktadır. Dolayısıyla bir mahalde iki farklı iksa sistemi kurulmaktadır. Ödemelerin de birim fiyat tariflerine uygun olarak iksa sisteminin mini kazık, kazık, keşisen kazık, diyafram duvarı, kalıcı ve geçici öngermeli zemin ankrajları ve çelik destek kullanılarak yapılan kısmına iksa pozundan; püskürtme beton, kaya bulonu, zemin çivisi yada çelik hasırla yapılması durumunda imalatların kendi pozundan yapılması gerektiği düşünülmektedir.

İdarenin iddaa ettiği gibi birim fiyat tarifi iksa sistemi (hangi eleman kullanılarak yapılırsa yapılsın) için tek bir ödeme usulü öngörmüş olsaydı yukarıda detaylı olarak açıklanan paragraflardaki düzenlemelere yer verilmezdi.

İdare cevabında, kazıklı iksa sisteminin ödemesinde kazık boyunun, kazık boyu eksi soketleme boyunun, kazık sisteminin en son göğüsleme kirişi üstünde kalan kısmının ödemeye esas ölçü olarak alınabileceği gibi bir hüküm birim fiyat tarifinde bulunmadığı, bu hükümlerin tamamen yoruma dayalı olduğu, sözleşmesel ve hukuki hiçbir bağlayıcılığı olmadığı ifade edilmişse de yukarıda etraflıca açıklandığı üzere bir mahalde birim fiyat tariflerinin açıkladığı şekilde iki farklı ödeme yöntemi gerektiren iksa sistemi kurulması durumunda ödemenin iki farklı yöntemle tespit edilmesi gerekmektedir. Birim fiyat tarifleri bu konuda yeterince açık hükümler içermektedir.

Yaklaşık maliyet hesabının, idarenin doğru uygulama olarak kabul ettiği şekilde yapılmış olması, idarenin yaptığı uygulamanın doğruluğuna kanıt teşkil etmez. Yaklaşık maliyet idarece yapılan bir öngörüdür. Dolayısıyla yaklaşık maliyetin hazırlanması sırasında sahada ne tür bir uygulama yapılacağı bilinemez veya yaklaşık maliyet hesabının sadece tariflerde zikredilen ve iksa pozundan ödenmesi gerektiği belirtilen iksa elemanı kullanılarak yapılacağına varsayılmış olması da muhtemeldir.

İdarenin diğer işleri veya İstanbul Büyükşehir Belediyesinin uygulamalarının da bulguda açıklanan konularla ilişkisi bulunmamaktadır. İnşaat işlerinde işin sözleşmesi ve ekleri bağlayıcıdır. Her işin sözleşme koşulları farklıdır. İdare cevabının bu kısmı da bulguda işlenen

konulara bir açıklama getirmemekte ve idare işleminin doğruluğuna mesnet oluşturmamaktadır.

Diğer taraftan, idare cevabında iksa pozundan yapılacak ödemeler için Bulguda yer verilen yaklaşımı yanlış ve zorlama bir yorum olarak nitelendirilmekte ve sırf maliyet kaygıları nedeniyle bu yorumun Sayıştayca desteklenmesi ve uygulamanın alınacak Sayıştay Kararı doğrultusunda değiştirilmesi halinde, İdarenin yürüttüğü ve devam eden 3 adet metro sözleşmesi ile benzer birim fiyat tariflerini içeren İstanbul Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından yürütülmekte olan tüm metro sözleşmelerinde yüksek miktarda keşif artışlarına sebebiyet verileceği ve işlerin yüklenicilerin arzuları doğrultusunda büyük oranda ikmale kalmasının önünün açılacağı iddaa edilmekteyse de Sayıştay tarafından imalatların yapılmasına yönelik bir tercih belirtilmemekte (ki böylesi bir durum idarenin takdir yetkisini kısıtlamak olur) sadece idarece yapılan işlerin sözleşme karşısındaki durumu değerlendirilmektedir.

Açıklanan gerekçelerle iksa yapılması pozundan yapılan ödemelerin birim fiyat tariflerine uygun olmamasının, yükleniciye yapılacak ödemelerin sözleşmeye aykırı hale gelmesine yol açacağı değerlendirilmektedir.

**BULGU 8: Yapım İşlerinde İlave İşler Nedeniyle Meydana Gelen İş Artışlarının Kamu İhale Mevzuatına ve İşin Sözleşmesine Uygun Olarak Yapılmaması;**

İdare tarafından yürütülen yapım işlerinde ilave işler nedeniyle meydana gelen iş artışlarının kamu ihale mevzuatına uygun olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 24 ncü maddesinde;

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

*a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,*

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

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

*Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir.*

*İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.*

*Sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin % 80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir”*

Hükmündedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21nci maddesinde de aynı hüküm yer almaktadır.

Yine, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesinde;

*“12 üncü maddenin 4 üncü fıkrasında belirtilen proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında ve/veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile 21 inci maddeye göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri, ikinci fıkrada belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edilen yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödenir.*

*(2) Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:*

*a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.*

*b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler.*

*c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleriyle kıyaslanarak bulunacak analizler.*

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.

(4) Yeni fiyat yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli olur. Yeni fiyat tespitinde yüklenici ile uyuşulamaz ise, taraflarca anlaşmazlık tutanağı düzenlenir ve anlaşmazlık idare tarafından on gün içerisinde Bayındırlık Kuruluna intikal ettirilir. Bayındırlık Kurulu tarafından tespit edilen fiyatın iki tarafça kabulü zorunludur. Yüklenici, fiyat uyuşmazlığı hakkındaki Bayındırlık Kurulunun kararını beklemeden idare tarafından tespit edilmiş fiyat üzerinden işe devam etmek zorundadır.

(5) Yeni fiyatın hesabında, ikinci fıkranın (a) bendine göre, teklif analiz ile kıyaslanarak bulunan analizin kullanılması halinde, bu analizin temsil ettiği iş kalemi miktarı ile yeni tespit edilecek iş kalemi miktarının rayiçlere ve genel giderlere tesiri dikkate alınır.

6) İdare istediği takdirde; bir işte, sözleşmeye esas proje içinde kalan ancak öngörüleemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde, ayrıca bir yükleniciye yaptırılması mümkün olan bir işi başkasına da yaptırabilir, bundan dolayı yüklenici herhangi bir hak talebinde bulunamaz”

Denilmektedir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerine göre; birim fiyat teklif cetvelinde yer alan imalat

kalemleri için; herbir imalat kaleminin ne miktarda arttığı tespit edilmek şartıyla sözleşme bedelinin yüzde yirmisine kadar (Bakanlar Kurulu Kararıyla yüzde kırka kadar) iş artışı yapılması; birim fiyat teklif cetvelinde yer almayan imalat kalemleri içinse 4735 sayılı Kanunun 24 ncü maddesindeki sınırlar içinde kalmak kaydıyla YİGŞ'nin 22 nci maddesi hükmünde açıklanan yöntem kullanılarak yeni birim fiyat tespit edilmek suretiyle iş artışı yapılması gerekmektedir.

Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaatı ve Elektromekanik Sistemler Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşine ilişkin dökümanlar incelendiğinde; istasyon alanlarının genişlediği ve tünel boylarının uzadığından bahisle, bu mahallerde kullanılan imalat kalemlerinin fiyatının da istasyon alanlarının artışına veya tünel boylarındaki uzama oranına göre söz konusu imalatlar için ödenmesi gereken birim fiyatların revize edilmek suretiyle sözleşme bedelinin artırıldığı görülmüştür.

Birim fiyat teklif cetvelinde set/grup/takım fiyatı olarak tespit edilen imalat kalemlerinde yeni birim fiyat yapma yoluna gidilmiş; ancak, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesinde tespit edilen yöntem dışında bir yol izlenerek, iş artışına ilişkin imalatların metraj tespiti yapılmadan bu imalatların yapıldığı mahalde oluşan boyut artışı oranında fiyatlarının arttırılması suretiyle yeni fiyat yapılmıştır. Diğer bir ifadeyle, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan fiyatlar istasyon alanındaki artış oranı ya da tünel boyundaki uzama oranı kadar arttırılmak suretiyle birim fiyatlar yeniden belirlenmiştir.

Benzer şekilde inşaat ince işleri için de istasyon mahallerindeki artış oranı nazara alınarak iş artışı fiyatlandırılmıştır. Birim fiyat teklif cetvelinde inşaat ince işlerinde kullanılacak imalat kalemleri tespit edilmiş; bu imalatlara karşılık gelen toplam tutar, istasyon alanlarındaki toplam artış oranı kadar arttırılmak suretiyle ilave işlerin fiyatları tespit edilmiştir.

Kamu ihale mevzuatı iş artışının nasıl yapılacağı açık bir şekilde belirlemiştir. Bu hükümlerin belirlediği kurallar çerçevesinde hareket edilmesi gerekmektedir. İdarenin yukarıda açıklanan yöntemi izlemesi durumunda hangi imalat kaleminde ne miktarda değişme olduğu net olarak ortaya konulmamakta; dolayısıyla iş artış fiyatlandırması sağlıklı olmamaktadır.

***Kamu idaresi cevabında; "Bulgu hatalı temellere dayandırılmıştır. Bahse konu olay ilave işlere ilişkin yeni birim fiyat oluşturulması değildir.***

*Sözleşmede mevcut birim fiyatların iş kapsamında meydana gelen değişiklikler*

*(artış/azalış) için uyarlanmasından ibarettir.*

*İdare tarafından yapılan tüm işlemler sözleşmeye ve yigş 'ne uygundur.*

*Bulgu metninde yer verilen mevzuat bilgileri “teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin ve/veya iş gruplarının bedelleri ile Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21. Maddesine göre sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedelleri” için yeni birim fiyatların ne şekilde tespit edileceğini açıklamaktadır. Ayrıca, bulgu metninde sadece artış olan imalatlara yer verilerek konu özeldede sadece ilave iş artışlarının tespiti olarak değerlendirilmiş ve yapılan uygulamanın sağlıklı olmadığı ifade edilmiştir.*

*Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı işinde gerçekleştirilen ve idare ile yüklenicinin birlikte yürürlükteki mevzuata göre tespit edilerek onaylanmış bulunan yeni birim fiyat tutanaklarında durum ise bulguda açıklanandan farklıdır. Anılan yeni birim fiyatlar sözleşmede bulunmayan iş kalemleri veya yeni iş artışlarının değerinin tespiti için değildir.*

*Sözleşmede set/grup/takım birimleri ile yer alan ağırlıklı olarak elektromekanik sistemlere ilişkin birim fiyatların değişen proje ve imalat koşullarına uygun olarak artış/eksilişleri yansıtacak şekilde yeniden tespitinden ibarettir. Bu hesaplamada yüklenicinin rekabet koşullarında sunmuş olduğu ve sözleşmede mevcut olan teklif fiyatları kullanılmıştır.*

*Uygulama projesi aşamasında istasyon boyutları artmış ve hat boyu uzamış olup, sözleşmede yer alan birim fiyat tarifleri proje kapsamında imalatları karşılamaz hale gelmiştir. Yüklenicinin rekabet ortamında teklif verdiği (düşük bedelli) pozlarının iptali ve projeye uygun olarak yeni birim fiyatlarının yeni iş olarak tespiti yoluna gidilmeyerek, değeri mukayese yoluyla tespit edilmiştir. Aksi takdirde uygulama projesinde yer alan imalatın fiyatı piyasa rayiçlerinden veya fatura maliyetlerinden tespit edilerek sözleşmeye eklenecek yüksek bedelli yeni birim fiyatlar oluşturulacak, sözleşmede rekabet koşullarında verilmiş bulunan teklif fiyatı (düşük bedelli teklif birim fiyat) karşılığı olan miktarın sıfırlanması sonucu sözleşmeden çıkarılacaktı. Bu durum da yüklenicinin teklif döneminde aldığı fiyat riskinin bertaraf edilerek İdare üzerine telafisi zor bir maliyet riski oluşturacaktı.*

*İstenmeyen bu durumun önlenmesi amacıyla mevzuata uygun set/takım/grup olarak sözleşmede yer alan imalat kalemlerinin bedelleri imalat gruplarındaki değişim oranlarının kıyaslanması suretiyle sözleşme birim fiyatları kullanılarak yeniden değerlendirilmesi ve yüklenici ile İdare mutabakatıyla imzalanacak yeni birim fiyat tutanakları ile gerçekleştirilmiştir.*



*Bulguda yer verilen "İnşaat ince işleri için de istasyon mahallerindeki artış oranı nazara alınarak iş artışı fiyatlandırılmıştır. Birim fiyat teklif cetvelinde inşaat ince işlerinde kullanılacak imalat kalemleri tespit edilmiş; bu imalatlara karşılık gelen toplam tutar, istasyon alanlarındaki toplam artış oranı kadar artırılmak suretiyle ilave işlerin fiyatları tespit edilmiştir." ifadesi tamamen hatalı bir tespit olup, inşaat işleri ve ince işlere ait onaylanan yeni birim fiyat tutanaklarında imalat kalemi bulunmamaktadır. İnşaat ve ince işlere ait tasarım bedelleri sözleşme kapsamında set/takım/grup olarak tariflenmiş ve tasarım bedellerinin maliyet hesabında istasyon ve hat yapılarının artış/eksiliş oranları esas alınmıştır ki, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğince hazırlanarak Resmi Gazetede yayımlanan mimari, inşaat ve elektromekanik tesisat tasarım hizmet bedelleri, tasarlanan yapı alanı (m<sup>2</sup>) esas alınarak belirlenmektedir.*

*Elektromekanik işlere ilişkin imalat kalemlerinde ise, her ne kadar istasyon alan artışı ve tünel boyunun uzaması ile iş kapsamındaki tüm sistemlerin maliyetinin artacağı kesin olsa da, yalnızca tasarım hesabı doğrudan yapı alanı (m<sup>2</sup>) ile ilgili olan sistemlerde oluşan artış/eksiliş değerlendirilmiştir. Bulgu 8'de (Rapor 7. Bölüm 4. Bulgu) yer verilen tespitler söz konusu işte de mevcut olup, elektromekanik set/takım/grup birim fiyatlarının oldukça düşük olması sebebiyle, yüklenicinin rekabet ortamında teklif verdiği (düşük bedelli) fiyatlar esas alınarak analizler yapılmıştır.*

*Örneğin bu doğrultuda sözleşmede toplam keşfi 5.422.957 € olan mimari işlere ilişkin istasyon alan artışları esas alınarak 6.494.960 € üst sınır belirlenmiş ve yüklenici tarafından bu bedelin aşılması durumunda ilave bedel talep edilmeyeceği yönünde taahhüt verilmiştir. Mevcutta yürütülen mimari tasarım çalışmalarında ise, sözleşme fiyatlarıyla yapılan işin 9.023.000 € mertebesinde olacağı öngörülmekte olup, yaklaşık 2.500.000 € tutarında bir tasarruf sağlanması hedeflenmiştir.*

*Bu uygulamanın mevcut yasa ve yönetmeliklere uygun mukayeseli keşiften ibaret olması sebebiyle, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında özetle bulgunun hatalı temellere dayandırıldığı, yapılan işlemlerin sözleşme kapsamında yapılan işlerde meydana gelen değişikliklerin (artış/azalış) uyarlanmasından ibaret olduğu ve sözleşme ve YİGŞ'ne uygun olduğu ifade edilmiştir.

Tespit ilişkili dokümanlar incelendiğinde; tünel boyları uzadığından ve istasyon alanları arttığından bahisle bu işlere karşılık yükleniciye ödenmesi gereken bedel idarenin benimsediği ve bulguda açıklandığı üzere ihale mevzuatına uygun olmadığı düşünülen bir yöntemle artırılmıştır. Eğer idare cevabında ileri sürüldüğü gibi bu işlemler ilave işler nedeniyle yapılmamışsa birim fiyatların değiştirilmesi gündeme gelir ki bunun mümkün olmadığını tartışmaya mahal yoktur.

Bulguda açıklandığı üzere birim fiyatlarda set/grup/takım olarak tespit edilen işlerin fiyatı tünel boylarındaki uzama ve istasyon mahallerinde artış olduğu gerekçesiyle tünel boylarındaki uzama oranı ve istasyon alanındaki artış oranı kadar birim fiyatlar artırılmak suretiyle yeni birim fiyatlar tespit edilmiştir. Eğer proje değişikliği nedeniyle birim fiyat teklif cetvelinde olmayan bir imalat için yeni birim fiyat yapılacaksa YİĞŞ'nin öngördüğü usule göre analizlerin yapılması ve bu analizlere rayiç uygulanarak yeni birim fiyat yapılması gerekmektedir. Proje değişikliği yapılmış fakat birim fiyat teklif cetvelinde yer alan bir işin miktarı artmışsa iş artışına ilişkin hükümlerin uygulanması gerekmektedir ve bu durumda yeni birim fiyat yapılmasına gerek yoktur.

İdarenin yaptığı uygulamada birim fiyat teklif cetvelinde mevcut bulunan bir poz için yüklenicinin teklif ettiği bedel, tünel boyundaki artış ve ya istasyon alanı artış yüzdesi kadar artırılarak yeni birim fiyat tespit edilmiştir. Bir kere bu işlerin fiyatı birim fiyat teklif cetvelinde bellidir, işlerin miktarı artmıştır. Dolayısıyla yeni birim fiyat yapmaya gerek yoktur. İş artışına ilişkin hükümlerin izlenmesi gerekmektedir ve İdarece iddaa edildiği gibi bu durumda piyasa rayiçlerinden ve fatura maliyetlerinden yeni birim fiyat yapmaya gerek yoktur. Bu şekilde paçal olarak belirlenen işlerin analizlerine dayalı olarak kullanılan mazeme, ekipman, işçilik vb. tespit edilerek iş artışı bedeli tespit edilmelidir. İdare uygulaması her bir iş, türdeş malzeme ve ekipman içermediği için sağlıklı değildir. Diğer bir ifadeyle set/grup/takım fiyatı olarak tespit edilen işlerin her birinde, iş kalemine dahil olan ve işlerin yapılması sırasında kullanılacak malzeme ve ekipman birbirinden farklıdır, maliyeti ve oranlarına birbirine eşit değildir. İdare uygulamasında bu malzeme ve ekipmanların birbirinin aynı olduğu, kullanım miktarı ve fiyatının eşit olduğu varsayılmıştır. Bu durumun ise mümkün olamayacağı ortadadır.

Diğer taraftan set/grup/takım fiyatı olarak tespit edilen tasarım bedelleri fiyat artışının birim fiyat tariflerine uygun olmadığı; iş artışı kapsamında yükleniciye ilave bir bedel ödenmemesi hususunda Müşavirin görüş yazısı bulunmaktadır.

İnşaat ince işlerine ilişkin imalat kalemlerinden kasıt, birim fiyat teklif cetvelinde bu işlere karşılık gelen pozlardır. Bu pozların toplam bedelinde kümülatif artışa gidilmiştir. Ancak, hangi pozda ne miktarda artış olduğu tespit edilmemiştir. Diğer bir ifadeyle sözleşmenin ilk haline göre bu pozlar için yükleniciye ödenmesi gereken tutar, herbir iş kalemi itibariyle miktarda meydana gelecek artış tespit edilmeden, istasyon mahallerindeki artış oranı kadar artırılmak suretiyle ilave işler nedeniyle yükleniciye ödenecek tutar tespit edilmiştir. Dolayısıyla iş kalemi itibariyle miktar tespiti yapılarak iş artışına ilişkin mevzuat hükümleri izlenerek ilave işlerin bedelinin tespit edilmesi gerekmektedir. Konunun maliyetine ilişkin etkileri nedeniyle bu şekilde bir uygulama yapıldığı dile getirilmekteyse de idare gerekli maliyet tasarrufunu sağlamak üzere sözleşme ve eklerinde bulunan hükümleri uygulamaya yetkilidir. Dolayısıyla maliyet kaygıları nedeniyle böyle uygulamalar yapılmasına gerek yoktur.

Açıklanan nedenlerle miktar tespiti yapılmadan iş artışı bedelinin tespit edilmesi ve lüzum olmadığı halde yeni birim fiyat yapılmasının mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 9: İş Artışı Yapılarak İşin Tamamlanamayacağı Belli Olmasına Rağmen, Mevzuata Aykırı Olarak İş Artışı Yapılması**

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, iş artışı yapılarak işin tamamlanamayacağının anlaşılmasına rağmen, mevzuata aykırı olarak iş artışları yapıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 24 ncü maddesinde;

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

*a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,*

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

*Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri*

sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

*Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir.*

*İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur”*

Hükmü yer almaktadır.

Aynı hüküm, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21 nci maddesinde de yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, anahtar teslim götürü bedel ihale edilen bir yapım işinin %10, birim fiyat teklifle ihale edilen bir yapım işinin %20 (Bakanlar Kurulu Kararı varsa %40) oranında iş artışı yapılarak dahi bitirilemeyeceği anlaşılıyorsa, bu durumda iş artışı yapılmadan sözleşme bedeli tamamlanarak hesabın genel hükümlere göre tasfiye edilmesi gerekmektedir.

2017 yılı içinde tamamlanamayan ve ikmale kalan iki adet işte, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak iş artışı yapılarak işin tamamlanamayacağı anlaşılmasına karşın iş artışı yapıldığı görülmüştür.

Bu işlere ait bilgiler aşağıda yer almaktadır;

	Sözleşme Tutarı	İş artış Tutarı	Artış Oranı
Adapazarı-Karasu Demiryolu Bağlantısı Altyapı İnşaatı	320.000.840,46	63.998.272,56	20,00%
Kars-Tiflis Demiryolu Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı	549.266.529,69	109.386.943,84	19,92%

Yukarıda belirtilen işler iş artışı yapılmasına rağmen, işler tamamlanamamış olup tamamlanmaları için ikmal ihalesi hazırlıkları devam etmektedir. İş artışı hesabı yapılırken %20 oranında bir artışla bitmeyeceği anlaşılan bir işte iş artışı yapılması mevzuat hükmüne açık bir şekilde aykırılık teşkil etmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgu iş bazında somut şartlar ve coğrafi gerekçeler gözetilmeksizin hazırlanmıştır. işin bitmediği ifadesi gerçeği yansıtmamakta, kars-tiflis

*demiryolu gibi ülke açısından stratejik öneme haiz bir projenin bitirilmiş ve ticari işletmeye açılmış olmasından bulguda bahsedilmemektedir. Ayrıca işin tamamlanan kısımlarında fiyat avantajı ve kamu menfaati sağlanan iş artışları da dikkate alınmamıştır.*

*Bulguda yer alan iş artışı kavramı her işin mahiyetine uygun olarak ayrı ayrı ele alınması gerekir. Örneğin bir uzunluğun belli bir kısmının iş artışı yapılarak gerçekleştirilmesi ve kalanının ikmal ihalesi yapılması ihale mevzuatına göre sorun olamaz. Çünkü yapılan ihalede rekabet sağlanmış ve rekabetçi fiyatlar elde edilmiştir. Söz konusu fiyatlar üzerinden işin yapılması doğaldır. Kaldı ki, bulgudaki yaklaşım şu hususu da göz ardı etmektedir. İkmal inşaatında alınan fiyatlar daha yüksek olursa, iş artışı yapılmadığı için kamu aleyhine bir karar verme riski bulunmaktadır.*

*Ayrıca, bulguda özenle bahsinden imtina edilmiş olmasına karşın Bakü-Tiflis-Kars projesinde idare %20 yasal keşif artış hakkını kullanmak suretiyle, altyapının tamamlanmasını, 1 TL'den tek hatta dahi olsa ray döşenmesini ve dizel de olsa hattın ticari işletmeye alınarak gelir kazanmasını temin etmiştir. Diğer bir ifade ile bulguda Sayıştay Kanununa aykırı olacak şekilde idarenin takdir yetkisine ve işi yönetme biçimine müdahale edilecek biçimde yerindelik denetimi gerçekleştirilerek tavsiye niteliğinde uygulanması imkânsız öneriler verilmişse de idare mevzuatın yetersiz kaldığı noktada Bulgu 23'te (Rapor 7. Bölüm 6. Bulgu) tenkit edildiği halde azami kamu menfaati adına üzerine düşen vazifeyi layıkıyla ifa etmiştir.*

*Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Altyapı İnşaatı:*  
*Zemin iyileştirme yöntemi hususunda, Başmühendisliğimiz tarafından müşavir firma ile yapılan görüşmeler çerçevesinde sanat yapılarının yaklaşım bölgeleri ile ilgili Ankara-İstanbul hızlı tren altyapı inşaatının 1. Etap kısmında Ankara ile Eskişehir arasında zemin iyileştirme yönteminin yetersizliğinden dolayı yaşanan problemler göz önüne alınarak İstanbul-Ankara Hızlı Tren Projesi 2. Etapında sanat yapıları yaklaşım bölgelerine Plaksis hesaplarına dayalı olarak yapılan ek jetgrout projeleri uygulaması baz alınarak ileride hattın işletilmesi safhasında telafisi zor (Trenin Deray (Raydan çıkma) durumu da dahil olmak üzere; hatırlanacağı üzere 22.07.2004 tarihinde Pamukovada meydana gelen tren kazasında 41 vatandaşımız vefat etmiş 89 vatandaşımızda yaralanmıştı; telafisi mümkün olmayan sonuçlar dahil) ve sürekli ek işletme-bakım maliyetleri getirmesi riski de göz önüne alınarak yeni alüvyon bölgelerinde güzergah boyunca yer alan menfez ve sanat yapıları yaklaşım dolgularının altına, gelecekte zamana bağlı olarak oluşabilecek oturumların önüne geçmek için ve olası oturumlara karşı zemin iyileştirmesi yapmak amacıyla jetgrout uygulamaları konusunda Ege Üniversitesi*

*İnşaat Mühendisliği Bölümü tarafından hazırlanan geoteknik değerlendirme raporu ve buna ilaveten hazırlanan bilimsel plaksis raporları çerçevesinde söz konusu proje revizyonu İdaremiz tarafından gerçekleştirilmiş olup; %20 iş artışı verilmesi bahsedilen bilimsel raporlar doğrultusunda işin bütünlüğünün sağlanması, sözleşmenin fen ve sanat kurallarına göre bitirilmesi için teknik bir zorunluluk olmuştur.*

*Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Proje Uygulanması" başlıklı 12 inci maddesinin 4 üncü bendinde:*

*"İdare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir. Yüklenici, işlerin devamı sırasında gerekli görülecek bu değişikliklere uygun olarak işe devam etmek zorundadır. Proje değişiklikleri, ilk projeye göre hazırlanmış malzemenin terk edilmesini veya değiştirilmesini veya başka yerde kullanılmasını gerektirirse, bu yüzden doğacak fazla işçilik ve giderleri idare yükleniciye öder. Proje değişiklikleri işin süresini etkileyecek nitelikte ise yüklenicinin bu husustaki süre talebi de idare tarafından dikkate alınır." denilmek suretiyle İdarenin projeler üzerinde sözleşmenin fen ve sanat kurallarına göre bitirilmesi için gerekli değişiklikleri yapabileceğine değinilmiştir.*

*Mevcut Adapazarı-Karasu Demiryolu Bağlantısı Altyapı İnşaatı projesinde de sanat yapıları yaklaşımlarında zemin iyileştirmesinde jetgrout revizyonu yapılmadan sözleşmenin ifasından veya işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapıldığından bahsedilemeyecektir.*

*Dolayısı ile idaremiz mevzuat hükümlerine uygun olarak söz konusu projede iş bütünlüğünün sağlanması, sözleşmenin fen ve sanat kurallarına göre bitirilmesini ve ileride telafisi mümkün olmayan zararların önüne geçilmesini ve olası riskleri minimize etmek üzere teknik bir gereklilik olan proje revizyonunu yaparak % 20 iş artışı vermiştir.*

*Kars-Tiflis Demiryolu Alt ve Üst Yapı İkmal İnşaatı: "Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Türkiye Kesimi İnşaatı" işi sözleşmesinin tasfiyesine yönelik, İş bünyesinde Yapılacak İmalatlar / İkmal İşine Kalacak İmalatlar şeklinde keşifler hazırlanmış olup, İkmal İşine Kalacak İmalatlara ait keşifler doğrultusunda ihaleye çıkmıştır. Ancak, İkmal ihalesinin neticelenmesinin uzun sürmesi (İhale Tarihi: Şubat 2012; Sözleşme Tarihi: Nisan 2013 = 14 ay) üzerine, söz konusu projenin önemi ve ülke prestiji göz önüne alınarak yapımı zamana bağlı olan ve işin ikmal süresini etkileyecek imalatların bir kısmının (menfez, altgeçit, delme tünel*

kaplama, aç-kapa tünel imatları gibi) mutabakat sağlanarak 1. İşin sözleşmesi içerisinde yapılması zarureti oluşmuştur. 1. İşin sözleşmesi kapsamında yapılan imatlar nedeniyle hazırlanan mukayeseli keşifte; menfez, altgeçit, delme tünel ve aç-kapa tünel başlığı altındaki imatların miktarlarında azalmalar meydana gelmiştir.

“Türkiye-Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Türkiye Kesimi İnşaatı” işinin yapım çalışmaları ve 2010 yılında oluşturulan heyetin işbaşında yapmış olduğu inceleme ve değerlendirme neticesinde düzenlenen Teknik Rapor’da “Henüz kazısı yapılmayan ve işletmecilik açısından sıkıntı yaratabilecek 20 metre üzerindeki yarmaların delme tünel ile geçilebileceği” ifade edilmiştir. Bu doğrultuda henüz kazısı yapılmayan kesimlerin delme tünel ile geçilebileceği varsayılarak delme tünel metrajları oluşturulmuş, ikmal keşfine hem delme tünel metrajları hem de güzergâh işleri metrajları (kazi-dolgu) dâhil edilmiştir. İnşaat çalışmaları safhasında gerek delme tünel için gerekli kalınlığın sağlanamaması gerekse ikmal süresi içerisinde tamamlanma imkânı olmaması nedeniyle kazi-dolgu olarak tamamlanmıştır. Bu itibarla delme tünel başlığı altındaki imatların miktarlarında azalmalar meydana gelmiştir.

Senger tünelleri arasında ve Sınır Tüneli yaklaşımında viyadük yapılacağı, Kümbet ve Doğruyol Geçişlerinde ise viyadük ile geçiş sağlanabileceği göz önüne alınarak viyadük metrajları oluşturulmuş, ikmal keşfine hem viyadük metrajları hem de güzergâh işleri metrajları (kazi-dolgu) dahil edilmiştir. Ancak, güzergâh çalışmaları sırasındaki kazi malzemesinin depolanmasında gerek depo sahası tahsisi gerekse şahıslardan satın alma yöntemiyle alınarak oluşturulan depo sahası bulunamayışı (Tarıma elverişli alan kabul edilmesi nedeniyle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından (Kaymakamlık, Valilik, Tarım ve Çevre Müdürlükleri vs.) gerekli müsaadelerin alınamaması ve İdari para cezası uygulaması yapılması) nedenleriyle depolanacak malzemelerin iş bünyesinde kullanılmasına öncelik verilmiştir. Bu itibarla Viyadük başlığı altındaki imatların miktarlarında azalmalar meydana gelmiştir.

Muhtelif kesimlerdeki güzergâh kazi ve dolgu çalışmaları sırasında zemin tabanında zayıf zeminler ile karşılaşmıştır. Bu kesimlerde zayıf zemin kaldırılarak taş dolgu yapılarak zemin ıslahı yapılmıştır. Zemin ıslahına yönelik yapılan bu imatlar, hazırlanan mukayeseli keşif içerisinde değerlendirilmiştir. Bu imatlar artış meydana getirmiştir.

Demiryolu güzergâhının Gönülalan mevkiinde ve Km:36+500 de karşılaşılacak heyelana

yönelik hazırlanan Geoteknik Rapora göre, bu kesimde zayıf zeminin kazılması ve yerine taş dolgu yapılarak geçilmesi önerilmiştir. Önerilen imalatlar, hazırlanan mukayeseli keşif içerisinde değerlendirilmiştir. Bu imalatlar artış meydana getirmiştir.

Demiryolu güzergâhının Doğruyol mevkiinde ve Km: 55+240 ~ 56+220 kesiminde karşılaşılan heyelana yönelik hazırlanan Geoteknik Rapora göre, bu kesimde 1.palyede 1,5 mt ara ile Ø120 cm çapında fore kazık, gövdede ve 1.palyeye kadar olan kesimde Ø100 cm çapında jet grouting kolonu yapılması ve yarma şevinin 3/2 yerine 2/1 olarak teşkil edilmesi önerilmiştir. Önerilen imalatlar, hazırlanan mukayeseli keşif içerisinde değerlendirilmiştir. Bu imalatlar artış meydana getirmiştir.

Ülkemiz dışında Gürcistan ve Azerbaycan tarafından da takip edilen projenin uluslararası olması, Azerbaycan ve Gürcistan kesimi ile eş zamanlı olarak tamamlanmasının ülke prestiji ve uluslararası camiada yaratacağı büyük etki projenin önemi göz önüne alınarak, mevcut sözleşme şartları dâhilinde iş artışı verilerek demiryolu güzergâhının tek hat ve dizel olarak işletmeciliğe açılması sağlanmıştır.

Söz konusu proje tek hat dizel işletmeciliğe açılmış ve şu an hat aktif olarak çalışmaktadır. Dolayısıyla proje bitirilmemiş bir proje değildir. Günümüzde hat üzerinde uluslararası yük taşıma işlemleri yapılmakta ve ülke ekonomisine girdi sağlanmaktadır.

İdarelerin işlerini yaparken olası veya yaşanan sorunları gözardı etmeleri söz konusu olamaz, söz konusu sorunların gözardı edilmesi (örneğin heyelanın önlenmesi ve bataklık bölgelerindeki jegROUT imalatlarına devam edilmemesi gibi) işlerde telafisi mümkün olmayan durumlar oluşturacaktır. (Kars Tiflis Projesinde meydana gelen heyelana, hattın açılışından sonra müdahale etmek mi doğrudur önce mi, ya da bataklık bir bölgede zemin iyileştirmesini yarıda kesmek mi doğrudur tamamlamak mı?)

*Söz konusu bulgunun kaldırılması gerekmektedir"*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Öncelikle belirtmek gerekir ki, bulgunun konusu olan “iş artışı yapılarak işin tamamlanamayacağı anlaşılan işlerde, iş artışı yapılmadan işin tasfiye edilmesi” gerektiğine yönelik iddia tarafımızca ortaya konulan bir yorum değil, 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşme Kanununun amir hükmüdür (24. Md.). Söz konusu düzenleme yapım işlerinin yürütülmesinde önemli bir konu olması nedeniyle Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21 nci



maddesinde de aynen yer almaktadır. Söz konusu mevzuat hükümlerinde düzenlemenin esnetilebileceğine veya gerekçeli olarak istisna yapılabileceğine ilişkin herhangi bir hüküm de getirilmemiştir.

İdare cevabında uzunca teknik gerekçeler sunularak bazı imalat değişikliklerinden bahsedilmiş ve bu değişikliklerin zorunluluk olduğu vurgulanmıştır. Bu cevap içeriğinden sözleşmelerde iş artışı yapılması ile proje ve imalat değişikliği yapılması kavramlarının karıştırıldığı çok açıktır. Belirtmek gerekir ki, proje değişikliğine bağlı imalat değişiklikleri yapılması sözleşme hükümlerine bağlı olarak İdarenin takdirindedir ve sözleşme bedeli aşılmadığı sürece mevzuatı dahilinde uygundur. Ancak, sözleşme bedelinin aşıldığı bir imalat değişikliği durumunda yukarıda belirtilen mevzuat hükmü doğrultusunda işin tamamlanıyor olma şartı aranmaktadır. İdare cevabında gerekçeleri belirtilen konular iş artışına değil, imalat değişikliğine yönelik gerekçelerdir. Bulgunun konusu ise imalat değişikliği değil iş artışıdır. Kars-Tiflis Demiryolu inşaatı işinde “*Güzergah kazı ve dolgu işleri*” ve Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Altyapı İnşaatı işinde “*Jet-grout imalatı*” iş artışı kapsamında yaptırılan iş kalemleridir.

İdare cevabında Kars-Tiflis Demiryolu hattının bitirilerek ticarete açıldığı ifade edilmiştir. Demiryolunun ticarete açıldığı doğru olsa da ihale edilen projenin tamamlandığı ifadesi gerçeği yansıtmamaktadır. Projede belirtilen imalatların önemli bir kısmı sözleşme bedeli doldurulduğu için tamamlanamamıştır. Özellikle bir kısım tünel imalatı ve üstyapı imalatı eksik kalmış, elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyon imatları ise sözleşmeye dahil olmasına rağmen hiç yapılamamıştır. Söz konusu imalatların tamamlanması için 2. ikmal ihalesine çıkılacaktır.

İdare cevabında geçen, “*Ayrıca işin tamamlanan kısımlarında fiyat avantajı ve kamu menfaati sağlanan iş artışları da dikkate alınmamıştır.*” ifadesi anlaşılammıştır. Zira, Kars-Tiflis Demiryolu hattı yapımı işinde, iş artışı kapsamında yaptırılan işlerin neredeyse tamamını yüksek fiyat teklifi verilmiş güzergah işleri oluşturmaktadır. Şöyle ki; yapılan iş artışı tutarı 109.386.943,84 TL iken güzergah işlerindeki gerçekleştirilen imalat tutarındaki artış 132.778.927,85 TL’dir. Bir başka deyişle yapılan iş artışının tamamı güzergah işlerine yönlendirildiği gibi düşük fiyat teklifi verilmiş diğer imalatlar için yapılan iş eksilişine ait tutarlar da güzergah işleri için kullanılmıştır. Güzergah işleri grubunda yer alan güzergah kazı iş kaleminin yüklenici teklif fiyatının, yaklaşık maliyet birim fiyatının 9 katı olduğu 8 nolu Bulguda ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Dolayısıyla iş artışı kapsamında yapılan işlerin İdare

cevabında ifade edildiğinin aksine avantajlı fiyatlar değil yüksek fiyat teklifi verilen güzergah işlerinden oluştuğunu belirtmek gerekir.

Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Altyapı İnşaatı işinin sözleşme bedeli 320.000.840,46 TL iken, yapılan %20 iş artışıyla toplam bedel 383.999.113,02 TL olmuştur. İhalesi yapılan projede yer almayan jet-grout imalatı projeye dahil edilmiş ve sadece bu kalemde toplam olarak 366.541.842,83 TL tutarında imalat gerçekleştirilmiştir. Rakamlardan anlaşıldığı üzere sözleşme bedelinin tamamı jet-grout imalatıyla doldurulduğu gibi iş artışı kapsamında yapılan imalatların büyük bir kısmını da bu iş kalemi oluşturmaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki jet-grout imalatı sonradan projeye dahil edildiği için söz konusu iş kaleminin birim fiyatı ihaleyle belirlenmemiş, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesi hükmü doğrultusunda yeni birim fiyat hazırlanmıştır. Dolayısıyla, İdare cevabında yer aldığı gibi ihale yoluyla rekabetçi ve düşük fiyatların elde edildiğine yönelik ifade bu iş için gerçeği yansıtmamaktadır.

İdare cevabında söz konusu iş artışlarının mevzuata uygun olmasa da teknik sebeplerle bir gereklilik olduğu ifade edilmiştir. Bulguda bahsi geçen mevzuat hükmü açık olup istisnaya yer verilmemiştir. Bu sebeple, İdarenin, iş artışı yapılarak tamamlanamayacağı anlaşılan işlerde mevzuata uygun olarak hareket etmesi ve iş artışı yapılmadan mevcut sözleşme bedeli tamamlandığında işin tasfiye edilerek sonlandırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**BULGU 10: Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde Tekliflerin Değerlendirilmesinde Kullanılacak Teknik Puan Ağırlık Katsayısı Belirlenirken Değerlendirme Kriterlerinden ‘İşin Sonraki Yıllardaki Etkisi (Uzun Dönem Etkisi)’ Kriterinin En Yüksek Önem Derecesi Üzerinden Puanlandırılması;**

İdare tarafından gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım ihalelerinde, ihale aşamasında tekliflerin değerlendirilmesinde kullanılacak teknik puan ağırlık katsayıları belirlenirken, bu oranın belirlenmesinde kullanılan kriterlerden biri olan ‘*İşin sonraki yıllardaki etkisi (Uzun dönem etkisi)*’ kriterinin gerçekleştirilen ihalelerin hemen hemen hepsinde en yüksek önem derecesinden puanlandırıldığı görülmüştür.

Danışmanlık ihalelerinde kullanılacak söz konusu teknik puan ağırlığının nasıl hesap edileceği Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin ‘Teknik ve mali puan ağırlık katsayılarının belirlenmesi’ başlıklı 62 nci maddede izah edilmiştir.

Söz konusu maddenin ilgili bölümü şu şekildedir;

“... ”

*(4) Teknik puan ağırlık katsayısının hesaplanmasındaki kriterlere ilişkin olarak puanlama yapılırken aşağıdaki açıklamalar da dikkate alınacaktır:*

*a) İşin sonraki yıllardaki etkisi (Uzun dönem etkisi): Danışmanlık hizmetinin ülke düzeyinde bir sektörün gelişmesini veya gelecekteki konumunu belirleyen stratejik bir çalışma, büyük bir proje ya da Devletin veya idarenin gelecek yıllara ait karar mekanizması üzerinde etkili bir iş olması (Planlama, Fizibilite vb.)...”*

Anılan mevzuat hükmüne göre, işin uzun dönem etkisi belirlenirken ilgili danışmanlık hizmetinin ülke düzeyinde bir sektörün gelişmesini veya gelecekteki konumunu belirleyen stratejik bir çalışma olup olmadığı, büyük bir proje olup olmadığı ya da Devletin veya idarenin gelecek yıllara ait karar mekanizması üzerinde etkili bir planlama veya fizibilite işi olup olmadığının değerlendirilmesi ve bu şekilde öneme sahip işlerde söz konusu kriter açısından en yüksek puanın esas alınması, aksi durumda anılan kriter açısından daha düşük puanların esas alınması gerekmektedir.

İdare tarafından yapılan danışmanlık hizmet alım ihalelerinin incelenmesi neticesinde ise; küçük ölçekli havalimanları etüd proje hizmetlerinde, istisnasız tüm şehir içi raylı sistem hatlarının gerek etüd proje, gerekse de yapım kontrollük ihalelerinin tamamında bu kriterin en yüksek önem derecesini ifade eden 5 puan verilmek suretiyle teknik puan ağırlık katsayısının belirlendiği tespit edilmiştir.

Hâlbuki, Yönetmeliğin yukarıya alınan maddesinde bu kritere yönelik tanımlama yapılırken daha stratejik sektörler ve karar mekanizması üzerinde etkili işlere dair danışmanlık hizmetlerinin ifade edildiği görülmektedir. Dolayısıyla, yine Yönetmeliğin atıf yapılan maddesinin üçüncü fıkrasında da belirtildiği üzere “0 (önemsiz) – 5 (en yüksek önem)” derecesini ifade eden bir puanlama sistematüğinde bahse konu kritere her ihalede 5 tam puan vermenin uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu şekilde idare tarafından ihale edilen her bir danışmanlık işinin ülke çapında öneme haiz stratejik bir sektörü ilgilendirdiği veya devletin ya da idarenin gelecek yıllara ait karar mekanizması üzerinde etkili olacak çapta işler olduğu anlamı çıkmaktadır ki, böyle bir değerlendirme var olan gerçek durumu yansıtmaktan uzak olacaktır.

Aşağıdaki tabloda idare tarafından son 3 yıl içerisinde gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım işlerinden seçilen 10' unda teknik puan ağırlık katsayılarının tespit edilmesi sırasında adı geçen kritere verilen puanlara yer verilmiştir.

<b>Tablo 11: Bakanlık Tarafından Son 3 Yıl İçerisinde Gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinin 10'unda Teknik Puan Ağırlık Katsayısının Tespitinde 'Uzun Dönem Etkisi' Kriterine Verilen Puanlar</b>					
<b>Sıra no</b>	<b>İhale Kayıt Numarası</b>	<b>Danışmanlık Hizmet Alım İşinin Adı</b>	<b>'Uzun dönem etkisi' kriterine verilen puan</b>	<b>Değerlendirme ye Esas Toplam Puan</b>	<b>Tespit Edilen Teknik Puan Ağırlık Yüzdesi</b>
1	2017/402699	Yenikapı Kruvaziyer Limanı Etüd Proje İşleri	5	34	80
2	2017/202568	Karaman Havalimanı Üstyapı Proje ve İhale Dosyası Düzenleme Hizmeti (PİD) İşi	5	30	80
3	2017/215319	Yozgat Havalimanı Üstyapı Proje ve İhale Dosyası Düzenleme Hizmeti (PİD) İşi	5	30	80
4	2017/76007	Rize- Artvin Havalimanı Üstyapı Proje ve İhale Dosyası Düzenleme Hizmeti (PİD) İşi	5	30	80
5	2016/530926	Keçiören Kuyubaşı İstasyonu - YHT Garı İstasyonu Arası Raylı Sistem Bağlantısı Etüt Proje ve Mühendislik İşi; Yaklaşık 11 km uzunluğundaki Raylı Sistem Hattı	5	30	80
6	2016/468276	3 Katlı Büyük İstanbul Tüneli Projesi Etüt, Proje, Mühendislik ve Danışmanlık Hizmetleri	5	30	80
7	2015/115687	Konya Hafif Raylı Sistem Projeleri Etüd, Proje ve Mühendislik Hizmetleri İşi	5	30	80
8	2014/169060	İstanbul 3. Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı Etüd Proje ve Mühendislik Hizmetleri İşi	5	30	80
9	2014/179720	Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri İşi İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşi	5	30	80
10	2014/169150	Bakırköy – Bahçelievler – Kirazlı Metrosu İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İle Araç Alımı İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri	5	30	80

Yukarıda belirtilen danışmanlık işlerinin ihalelerinde uygulanacak teknik puan ağırlık katsayılarının belirlenmesinde Yönetmeliğin bahse konu maddesinde yedi başlık altında toplanan değerlendirme kriterlerine verilen puanların toplamının bir ihale dışında 30 olduğu görülmektedir.

Bahse konu kritere olması gerektiğinin üzerinde puan verilmek suretiyle değerlendirmeye esas toplam puan 29’u aşmış olmaktadır. Bu da Yönetmeliğin adı geçen maddesine göre 74-77 aralığında belirlenmesi gereken teknik puan ağırlık katsayısının 78-80 aralığında belirlenmesine neden olmaktadır.

Sonuç itibariyle, ihale hazırlık aşamasında ağırlık katsayılarının Yönetmeliğin yukarıda yer verilen hükmüne uygun şekilde belirlenmemesi sonucunda ihalelerde teknik teklifin ağırlığı artmakta, mali teklifin ağırlığı ise azalmaktadır. Bu durum sonucunda ise, isteklilerin ihalelerde mali teklifleri üzerinden rekabet etmeleri de kısıtlanmış olmaktadır.

Yukarıda izah edildiği üzere, teknik puan ağırlık katsayılarının Yönetmeliğin yukarıda yer verilen hükmüne uygun şekilde belirlenmesi durumunda ise, özellikle teknik puanların birbirine yakın olduğu danışmanlık ihalelerinde mali teklifler üzerinden rekabetin teşvik edilmiş olacağı, bu itibarla, 4734 sayılı Kanunun ihalelerde rekabetin korunması ilkesinin de gözetilmiş olacağı değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Bulgunun başlığında ihale değerlendirilmesi yapılan projenin uzun dönemde en yüksek etki derecesinin puanlandırılmasının yanlış yapıldığı ifadesi ile projenin kullanıcısı ve uzmanı olan idarenin takdir hakkını kullanmasının sınırlandırılmasıdır.

6085 sayılı sayıtay kanunu hükümlerine göre yerindelik denetimi yapılamaz ve idarenin takdir hakkını sınırlayıcı denetimler gerçekleştirilemez.

Objektif tespitlere dayalı olmayan, kanaate dayalı tespitlere göre işlem yapılması da doğru değildir.

Ağırlık katsayılarının belirlenmesinde belirli alt kriterlere bağlı olarak karar verilmesi İdare takdirine bırakılmış bir husustur. 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.” Hükümleri uyarınca, İdare takdir yetkisini sınırlayıcı işlemler yapılması kanuna uygun olmamaktadır.*

*Bulgu metninde de bahsedildiği üzere anılan katsayılar İdarelerce geçmişten günümüze uygulana gelen katsayılardır. Herhangi bir ayırım veya yöntem değişikliği söz konusu değildir.*

*Bulguda göz ardı edilen üç önemli husus bulunmaktadır.*

*Bunlardan ilki, bir idare ihtiyacı stratejik açıdan önemli değilse ya da büyük bir projeye ilişkin değilse, o işte danışmanlık hizmet alımı ihtiyacından da bahsetmek mümkün olmayacaktır.*

*İkinci husus, Kamu ihale Mevzuatının yazımı ve ülkedeki ihale mekanizmaları belirlenirken yasamanın koyduğu prensiplerdir. İhale mevzuatı incelendiğinde, yapım işlerinde şartnameye uygun imalatın ucuza mal edilmesi amaçlanmış iken, danışmanlık hizmet alımlarında amaç ucuza mal etmekten ziyade tekniğine uygun, kaliteli ve yeterlikle işi temin etmektir. Bu nedenle ihaleler teknik ve mali unsurlar değerlendirilerek en yüksek puanı alan firmalarda bırakılmaktadır. Diğer bir ifadeyle ucuza danışmanlık hizmeti alıp, yetersiz ve kalitesiz firmaların İdarelere danışmanlık hizmeti vermesinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir.*

*Ayrıca ağırlık katsayıları ihale öncesinde belirlenmekte ve ihale dokümanında ağırlıklar isteklilere teklifleri öncesinde verilmektedir. Bu da isteklilerin tekliflerini ihale şartlarına uygun olarak eşit şartlarda hazırlamalarını sağlamaktadır. Yani mali ağırlığın % 20 olması tüm istekliler için geçerlidir ve istekli teklifini bunu bilerek hazırlamaktadır. Ağırlık % 23 olsa idi, istekli ağırlığını ve konsantrasyonunu teknik teklifine değil, mali teklifine verecektir ve bu da işin maliyetinden ucuza ihale edilerek arzu edilen hizmetin temin edilememesine neden olacaktır.*

*Üçüncü ve en önemli bir diğer nokta ise, Türkiye'nin ulaştırma altyapısını omurgasının inşasından sorumlu olan kurumumuzun yaptığı işleri küçümser bir tavırla raporda yazılan “küçük ölçekli havalimanları etüt proje hizmetlerinde, istisnasız tüm şehir içi raylı sistem hatlarının gerek etüt proje, gerekse de yapım kontrollük ihalelerinin tamamında bu kriterin en yüksek önem derecesini ifade eden 5 puan verilmek suretiyle teknik puan ağırlık katsayısının belirlendiği tespit edilmiştir.”*

*Ülkemiz için stratejik öneme sahip olmadığı düşünülen havalimanlarımızın teknik*

---

açından yetersiz firmalarca yapılmasının önünü açacak bu ifadelerin teknik bir iş yaptığımız bilgisinin geri plana atılması yanında, bir havalimanının sadece bölgesine değil tüm Türkiye'ye hizmet ettiği ve Genel Müdürlüğümüzce yapılan ve küçük ölçekli nitelendirmesi yapılan bu havalimanlarının uluslararası uçuşlara uygun (konvansiyonel) olduğu bilgisini de göz ardı ettiği görülmüştür.

Bunların yanı sıra 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62. Maddesinde yer alan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62. Maddesinde "İlk yıl için öngörülen ödenek, yılı merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenen stratejik öneme sahip yatırımlar veya projeler hariç olmak üzere, proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz." Hükümleri yer almakta olup stratejik projelerin hangileri olduğu için merkezi yönetim bütçe kanuna bakılması gerektiği ifade edilmiştir.

2018 yılı ve öncesi merkezi yönetim bütçe kanunlarının 9. Maddesinde ise bu stratejik yatırımların hangileri olduğu net bir şekilde ifade edilmektedir. "... Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz. Bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç) ... yılında başlanabilmesi için proje veya işin ... yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamaz." İfadeleri yer almaktadır.

Yani 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, stratejik olan yatırımların %10 ödenek olmadan yapılabileceğini, bu yatırımların ise Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda düzenleneceğini hüküm altına almıştır. Merkezi Yönetim Kanuna bakıldığında ise sadece Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projelerinde %10 ödenek zorunluluğu şartını kaldırarak bu projelerin stratejik yatırımlar olduğu görülmektedir.

Kanun koyucu tarafından çıkarılan bu kanunlar çerçevesinde stratejik olduğu ifade edilen bu yatırımların stratejik olmadığı yorumuna katılmadığımızı ifade etmek istiyoruz.

İKN 2017/202568 Karaman Havalimanı Üstyapı Proje ve İhale Dosyası Düzenleme Hizmeti (PİD) İş, İKN 2017/215319 Yozgat Havalimanı Üstyapı Proje ve İhale Dosyası Düzenleme Hizmeti (PİD) İş ve 2017/76007 Rize- Artvin Havalimanı Üstyapı Proje ve İhale

*Dosyası Düzenleme Hizmeti (PİD) İşi ile ilgili olarak;*

*Proje belirli bir yerde, belirli bir süre içerisinde, belirli bir bütçe ile net olarak tanımlanan amaçların, gerçekleştirilmesine yönelik planlanan faaliyetler bütünüdür ve yapım hedefine ulaşmak için araçtır. Genel Müdürlüğümüzce yaptırılan projeler Devletin yatırımlarını gerçekleştirilmesine yönelik insan kaynağı ve mali kaynak ayrılması yönünde gelecek yıllara ait karar mekanizması üzerinde etkili olmaktadır. Havacılık sektörü büyük bir hızla gelişmeye devam etmekte, gerek uluslararası gerekse kıtalararası entegrasyon ve bütünleşmede büyük rol oynamakta, hatta öncülük etmektedir. Havacılık sektörü, bilişim sektörünün ardından teknolojik gelişmelerin hem öncüsü hem de öncelikli uygulayıcısıdır.*

*Söz konusu havaalanlarının yapılacağı şehir ile ilgili nüfus, gelir dağılımı, tarihi yapısı, gelişme eğilimleri gibi, sosyo-ekonomik ve mekânsal veriler, yatırıma ilişkin bilgiler ve Projelerimizin yapım işinin özelliğinin de uzmanlık ve ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Yönetmeliğinin 62. Maddesinde 0-5 puan aralığında verilmesi gereken “işin sonraki yıllardaki etkisi (uzun dönem etkisi)” puanı İdare tarafından takdiren “5” puan olarak belirlenmiştir.*

*Sonuç olarak İdare puanlama değerlerini tespit ederken ülke genelinde stratejik öneme haiz işlerde ve yönetmelik tanımında yer aldığı üzere fizibilite hazırlanmasını kapsayan işlerde yönetmeliğe uygun olarak “uzun dönem etkisi” puanlamasını en üst seviyeden belirlemiştir.*

*İşte tam bu sebeple, İdare kendisi için yüksek öneme haiz olduğu yatırım işlerinin danışmanlık hizmet alımlarının isteklilerin mali teklifleri üzerinden değil teknik teklifleri üzerinden rekabet etmelerini teşvik etme iradesini ortaya koymuştur ki bu konuda yapılacak denetim müdahalesi yukarıda bahsedildiği üzere Sayıştay Kanunu'nun 35. Maddesine aykırılık teşkil edeceğinden, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir.”*

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** Öncelikle, kamu idaresi cevabında belirtildiği şekilde bulgunun idarenin takdir hakkını sınırlayıcı ve yerindelik denetimi kapsamına giren bir yönünün bulunmadığının belirtilmesi gerekir. Danışmanlık hizmet alımlarında teknik puan ağırlık katsayısı belirlenirken uzun dönem etkisi kriterine verilen puanlar Yönetmelik maddesi hükümleri çerçevesinde değerlendirilmeye tabi tutulmuştur. Denetimde, idarenin yaptığı işlemler ilgili mevzuat hükümlerine uygunlukları yönünden değerlendirilirler. Değerlendirmeler neticesinde mevzuata uygun bulunmayanlar bulgu konusu edilir. Bu bulguda da idarenin teknik puan ağırlık katsayısı



belirlerken uzun dönem etkisi kriterine verdiği puanların maddede yer verilen tanımla örtüşmediği tespiti konu edilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin değerlendirmelerin denetçi yargısını içeriyor olması uluslararası denetim standartlarında kabul edilen bir durumdur ve denetim mesleğinin tabii bir sonucudur.

Bununla birlikte, idare cevabında bulguda üç hususun göz ardı edildiğinden bahsedilmektedir. Bunlar aşağıda tek tek değerlendirilecektir:

İlk olarak, bir ihtiyaç stratejik değilse veya büyük bir projeye ilişkin değilse danışmanlık hizmeti alımı ihtiyacının doğmayacağından bahsedilmektedir. Bilinen mevzuatta belirtilen sonucu çıkaracak bir hüküm veya düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca, esas bu türden bir ön kabul ile olaya yaklaşmak idarenin takdirini sınırlayıcı nitelik taşımaktadır. İdare ihtiyaç duyduğu her durumda Kanunda belirtilen teknik, mali, hukuki veya benzeri alandaki hizmetleri bu alanda özel bilgi ve tecrübe birikimine sahip firmalardan her zaman için danışmanlık hizmeti şeklinde temin edebilir. Konunun bu şekilde dar yorumlanmasının doğru olmadığı açıktır.

İkinci olarak ileri sürülen husus, danışmanlık hizmetlerinin yeterli teknik kapasiteye sahip firmalardan alınmasının daha ucuza alınmasından daha önemli olduğu ifadesidir. Bu görüşe katılmakla birlikte bu talebin gerçekleşmesinin teknik puan ağırlık katsayısını olması gerekenin üzerinde belirlenmesi yoluyla mevzuata aykırı olarak sağlanmaya çalışılması yerinde değildir. Kaldı ki, meri mevzuat hükümlerine göre bir danışmanlık hizmet alım ihalesinde teknik puanın ağırlığı asgari %70 azami %80 seviyesinde olmaktadır. Burada önemli olanın bu aralıkta bir ağırlık katsayısının mevzuatında belirtildiği şekilde belirleniyor olmasıdır. Bu durum söz konusu ihalelerde her zaman teknik kapasitenin daha önemli olduğu gerçeğini değiştirmeyecektir.

Üçüncü olarak ise bulguda belirtilen işlere ilişkin danışmanlık hizmet alımlarının ihalelerinde bir alt seviyeden teknik puan ağırlık katsayısı belirlenmesi ile bu işlerin teknik açıdan yetersiz firmalarca yapılmasının önünün açılmasına sebebiyet verecek bir durumun meydana çıkmayacağı ortadadır.

Bununla birlikte, idare cevabında İhale Kanununun 62 nci maddesi ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9 uncu maddesindeki düzenlemeler ileri sürülerek, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerden ilk yıl yatırım ödeneği tutarının proje maliyetinin %10'undan az olmayacaklara ilişkin getirilen istisna hükmü dayanak gösterilmek suretiyle Bakanlık tarafından yürütülen şehir içi raylı ulaşım sistemlerinin ve metro yapım işlerinin

hepsinin stratejik önemi haiz projeler olduğu ifade edilmiştir. Ancak, bulguda da yer verildiği üzere, Yönetmeliğin ilgili kriterin ne şekilde puanlamaya tabi tutulacağını belirlediği madde hükmünde geçen stratejik ibaresi ile idare cevabında İhale Kanunu ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ifade edilen stratejik yatırımların aynı şeyler olmadığı açıktır. İlkinde danışmanlık hizmetinin kendisinden, ikincisinde ise yatırımlardan bahsedilmektedir. Bir başka ifadeyle, Bakanlığın bu yatırımlarının bütçe kanununda yer verilen bir hüküm ile ilk yıl ödeneğinin yatırım maliyetinin %10'undan az olamayacağı kuralından istisna edilmesinin, Yönetmeliğin ilgili maddesinde danışmanlık hizmetlerinin bilakis kendisinin özelliklerinin tanımlanmış olması ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Bu değerlendirme yapılırken idarenin her bir danışmanlık hizmetinin bizatihi kendisinin maddede belirtilen kriterler çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

İdare cevabında Karaman, Yozgat ve Rize-Artvin Havalimanları Üstyapı Proje ve İhale Dosyası Düzenleme Hizmet İşleri ile ilgili olarak bu projelerin Devletin gelecek yıllara ait karar mekanizması üzerinde etkili olduğu ifade edilmiştir. Bu danışmanlık hizmetlerinin her biri ayrı ayrı önemli olmakla birlikte söz konusu işlerin kendi içinde değerlendirilmesi neticesinde ülke düzeyinde havacılık sektörünün gelişmesini veya gelecekteki konumunu belirlemede stratejik bir çalışma ya da devletin karar mekanizmaları üzerinde etkili bütüncül bir planlama veya fizibilite çalışması olduklarının söylenmesi güçtür. Bu türden bir danışmanlık hizmetine örnek olarak Türkiye Lojistik Master Planı hazırlanması işi gibi ülke düzeyinde ulaştırma sektörünün nasıl gelişeceği noktasında stratejik öneme sahip ve Devletin veya idarenin gelecek yıllara ait karar mekanizması üzerinde etkili olan bir proje gösterilebilir. Bu ve benzeri özellikleri taşıyan proje danışmanlık hizmetlerinin ancak en yüksek önem seviyesi olan 5 puan üzerinden puanlandırılabilmesi değerlendirilmektedir. Açıklanan nedenlerle, belirtilen özellikleri taşımayan danışmanlık hizmeti işlerinin bu kapsamda değerlendirilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 11: Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde İstekliler Tarafından Sunulacak Mali Tekliflerin Mali Teklif Formlarını İçermesi İstendiği Halde İhale Komisyonu Tarafından Bu Belgeler Aranmaksızın İhale İşlemlerinin Sonuçlandırılması;**

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım ihalelerinin idari şartnamelerinde isteklilerden mali teklifleri ekinde mali teklif formlarını da sunmaları yönünde düzenleme bulunduğu halde, isteklilerin sunmuş olduğu mali tekliflerde bu formların sunulmamış olduğu ve Yönetmelik ve

idari şartnamenin ilgili hükümleri gereği bu tekliflerin değerlendirme dışı bırakılması gerekmekte iken, isteklilerin teklifleri geçerli kabul edilerek ihale işlemlerinin sonuçlandırıldığı tespit edilmiştir.

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımları ihalelerinde, idari şartnamenin 21 inci maddesi ile isteklilerden mali tekliflerini sunarken teklif mektubunun ekinde mali teklif formlarını da sunmalarına dair düzenleme yapma konusunda idarelere seçimlik hak tanınmıştır.

Bakanlık tarafından gerçekleştirilen yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım ihalelerinde idari şartnamelerin yukarıda yer verilen maddesinde yapılan düzenlemeyle isteklilerden mali teklif formlarına mali teklifleri ekinde yer vermeleri istenmektedir.

Mali teklif formlarının neler olduğu ise, Kamu İhale Genel Tebliğinin “Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde mali ve teknik tekliflerin değerlendirilebilmesi için verilmesi gerekli standart formlar” başlıklı 89 uncu maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir;

*“89.1. İdarelerce İdari Şartnamenin 21 inci maddesinde, isteklilerin mali teklifleri ile birlikte mali teklif formlarının sunulmasının öngörülmesi halinde, isteklilerce “Maliyet Özeti Tablosu”, “Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemleri Açılımı Tablosu” ve “Diğer Kalemler Tablosu” da sunulacaktır (Standart Form-KİK038.1/D, KİK038.2/D, KİK038.3/D)”*

İdari şartnamenin “Teklifi oluşturan belgeler” başlıklı 21.1 inci maddesinde yapılan düzenleme ile isteklilerin mali teklifleri içerisinde sunacakları teklif mektuplarının ekinde yukarıda belirtilen formların bulunması bir zorunluluk olmaktadır.

Yönetmeliğin “Mali tekliflerin açılması ve puanlama” başlıklı 65 inci maddesinin üçüncü paragrafında yer alan;

*“... Mali teklif zarfındaki belgelerin uygunluğu incelenir ve inceleme sonucu mali teklif açma ve belge kontrol tutanağına kaydedilir”,*

KİK019.01/D numaralı *Mali Teklif Zarfı Açma ve Belge Kontrol İle Teklif Fiyatların Açıklanması Tutanağı*'nin dipnotunda yer alan; *“Değerlendirmeler, istenen belgeler varsa ve istenen nitelikleri taşıyorsa “uygun”, yoksa veya istenen nitelikleri taşımıyorsa “uygun değil” şeklinde yapılacaktır”,*

İdari Şartnamenin 32.3 üncü maddesinde yer alan,

*“Mali teklif içerisinde, teklif mektubu ve istenmişse ekindeki mali teklif formları ile geçici teminatı bulunmayan veya usulüne uygun olmayan isteklilere ait teklifler değerlendirme dışı bırakılır”*

Hükümlerine istinaden, idari şartnamenin 21.1 inci maddesinde yapılan düzenlemeyle isteklilerden teklif mektupları ekinde mali teklif formlarının sunulması istenmekte olduğundan, ihale komisyonları tarafından bu belgelerin mali teklif içerisinde sunulması zorunlu bir belge olarak belge kontrollerinde aranmalı ve bu formları teklif mektupları ekinde sunmayan isteklilerin mali teklifleri uygun bulunmayarak değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir.

Ancak, idare tarafından gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım ihalelerinde mali teklif formlarının sunulması idari şartnamelerinin ilgili hükmü ile isteklilerden talep edilmiş olmasına rağmen, üzerine ihale bırakılan istekliler dahil olmak üzere söz konusu belgelere mali teklifler içinde yer verilmediği, buna karşın ihale komisyonunca mali tekliflerin geçerli sayıldığı ve ihalelerin bu şekilde sonuçlandırıldığı görülmüştür.

***Kamu idaresi cevabında;*** *"KİK standart formlarında yer alan mali teklif formunun yapısı, içeriği ve bilgileri incelendiğinde, bu bilgilerin idari şartname diğer hususlar madde 47.4'te belirtilen “birim fiyat teklif cetveli” içeriğinde yer aldığı görülmektedir. İhaleye katılan bütün firmaların da aynı şekilde davranması, ihale işlemlerinde bir hata yapılmadığını ispat etmektedir.*

*İdari Şartnamenin 21. Maddesinde mali teklif ve eki mali teklif formlarının sunulacağı hüküm altına alınmış, mali teklif formu olarak talep edilen cetvel ise idari şartnamenin diğer hususlar maddesi 47.4'te “Birim Fiyat Teklif Cetveli” olarak tariflenmiş ve KİK Standart formları esas alınarak hazırlanan ilgili formun teknik şartname ekinde isteklilere verildiği belirtilmiştir.*

*İdari şartnamenin 21. maddesinde seçimlik hakkın kullanılmaması ve ihale kapsamında “mali teklif eki” talep edilmemesi durumunda dahi EKAP üzerinde oluşturulan ihale dokümanı içeriğinde bulguda sıralan formlar otomatik olarak yer almakta olup bu durum benzer ihalelerin incelenmesi ile anlaşılacaktır. (Ek-20: Ordu Giresun emsal KİK yazısı)*

*Dolayısıyla EKAP sistemi üzerinde oluşan bu aksaklığın giderilmesine yönelik olarak, danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde karışıklığa mahal verilmemesi adına, idareміzce bundan sonra gerçekleştirilecek ihalelerde idari şartname madde 21'de mali teklif eki belge talep*

*edilmeyecek, mali teklif formları yerine “Birim Fiyat Teklif Cetveli”nin istenildiği, diğer formların sunulmasına gerek olmadığı hususu idari şartnamenin diğer hususlar bölümünde düzenlenmesi ile yetinilecektir”*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında iddia edildiği gibi Birim Fiyat Teklif Cetveli ile mali teklif formları aynı belgeler değildir. Bulguda da belirtildiği üzere, mali teklif formları Kamu İhale Genel Tebliği 89 uncu maddesinde ifade edilen “Maliyet Özeti Tablosu”, “Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemleri Açılımı Tablosu” ve “Diğer Kalemler Tablosu”ndan oluşmaktadır ve cevapta belirtildiğinin aksine bu formlar ile Birim Fiyat Teklif Cetveli aynı bilgiyi sunmamaktadır. Bu formlar, isteklinin mali teklifinin detayları hakkında bilgilendirici ek bilgiler sunmaktadır.

Yine idare cevabında idari şartnamenin 47.4 üncü maddesinde isteklilerden mali teklif formu olarak Birim Fiyat Cetveli istenildiği belirtilmiştir. Bu madde diğer hususlar maddesidir ve bu bölümde idari şartnamede bulunmayan hususlar hakkında ihale mevzuatına aykırı olmamak şartıyla düzenlemeler yapılabilir. Mali teklif formlarının isteklilerden mali teklifleri ekinde sunmaları gerektiğine dair düzenleme ise idari şartnamenin 21.1 inci maddesinde yer almaktadır.

İdari şartnamenin belirtilen maddesinde;

*“Madde 21 - Tekliflerin sunulma şekli*

*21.1 - Teklifi oluşturan belgeler*

*21.1.1. İstekli tarafından hazırlanacak olan teklif, aşağıdaki dokümanı içerir:*

*a) Mali teklif*

*- Teklif mektubu ve ekindeki mali teklif formları*

*- Geçici teminat (istenmişse)*

*b) Teknik teklif*

*Bu şartnamede sayılan, teklif mektubu ve geçici teminat dışındaki, diğer belgeler ve teknik teklif formları.”*

Denilmektedir.

Madde metninde de açıkça görüldüğü üzere mali teklif formları idare tarafından açıkça istenilmiş olmakla bu belgeler ihalede aranması zorunlu belgelerden olmuştur.

İdare cevabında belirtilen idari şartnamenin 47.4 üncü maddesinde ise;

*“İstekliler, ‘Özel Teknik Şartname’nin eki Birim Fiyat Teklif Cetvelini eksiksiz ve hatasız doldurarak imza altına alacak ve Teklif Mektupları ile birlikte sunacaklardır.”* denilmektedir. Buradaki düzenleme zaten yukarıda belirtilen hükmün eksik bir biçimde tekrarından ibarettir ve idari şartnamenin 21.1 inci maddesi karşısında bir geçerliliği veya bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Zaten, bu hüküm mali teklif formlarının ne olduğu ve mali teklif ekinde ayrıca istenilip istenilmediğine dair bir belirleme de yapmamaktadır.

Ayrıca idare cevabında, isteklilerin bu formları mali tekliflerinde sunmamaları yapılan işlemin doğruluğuna bir kanıt olarak ileri sürülmüştür. Ancak, isteklilerin bu davranışının idarenin danışmanlık hizmet alımlarında yıllardan beri sürdürüldüğü ve sonucu ihale dışı bırakılmak olan ancak uygulanmayan usul noktasındaki bu hatasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bulguda da belirtildiği üzere, bu şekilde sonuçlandırılan ihalelerin birçoğunda ihalelerin, mali teklifleri belirtilen mali teklif formlarını içermeyen istekliler üzerine yapıldığı tespit edilmiştir.

İdare cevabında, 2011/22377 kayıt numaralı Ordu-Giresun Havaalanı Üstyapı Tesisleri Uygulama Projeleri ve İhale Dosyası Düzenlenmesi (PID Hizmeti) işinin danışmanlık hizmet alımı şeklinde ihale edilmesi sırasında EKAP’ta olduğu anlaşılan bir teknik sorunun çözümüne yönelik Kamu İhale Kurumu Başkanlığı’na yazılan 23.02.2011 tarih ve 2979 sayılı yazısından bahsedilmektedir. Yazı içeriğinden o dönem o ihaleye özgü teknik bir sorundan bahsedilmektedir. Yazının bulguda eleştiri konusu edilen ihaleler ile bir ilgisi bulunmamaktadır.

Sonuç itibariyle, idarenin bundan sonra çıkacağı danışmanlık hizmet alım ihalelerinde mali teklif formlarının istenilmeyeceği belirtilmekle yetinilmiştir. Bu husus idarenin takdirindedir; ancak mali teklif formlarının ihalelere sunulan tekliflerin ne derece detaylı bir hesaba dayandığının daha iyi anlaşılması noktasında idareye yardımcı olabileceği düşünülmektedir. Örneğin, ihale dokümanı kapsamında idare tarafından talep edilen ancak iş kalemi olarak birim fiyat teklif cetvelinde yer almayan yardımcı hizmetlere ilişkin maliyet

unsurlarının veya işin genel giderleri mahiyetindeki ofis ve seyahat giderlerinin isteklinin teklifini oluştururken ne denli dikkate alındığı idare tarafından görülüp, değerlendirilebilecektir. Bu anlamda bu formların istekli teklifleri hakkında daha detaylı mali bilgi sunuyor olması yönüyle istenmesine devam edilmesi ve ihale sürecinde de takibinin yapılmasının isteklilerin mali tekliflerini daha sağlıklı hazırlamasına yardımcı olacağı düşünülmektedir.

**BULGU 12: Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımı İşlerinde İdarece Yapılan “Benzer İş” Tanımlarının İlgili Yönetmelik Hükümlerine Uygun Olmaması;**

Raylı sistem inşaat işlerine ilişkin yapım kontrollüğü hizmetlerinin temini amacıyla gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım ihalelerinin bazılarında ihale dokümanlarında İdarece yapılan “benzer iş” belirlemelerinin, Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde yer alan benzer iş tanımının yapılmasına ilişkin hükümlere uygun olmadığı tespit edilmiştir.

İdareler tarafından belirlenip ihale veya ön yeterlik dokümanında ve ön yeterliğe ilişkin ilan veya davet belgelerinde yer verilen “Benzer İş”ten neyin anlaşılması gerektiği söz konusu Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinin (b) bendinde, “*benzer iş; İhale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer usullerle gerçekleştirilen, teçhizat, ekipman, mali güç ve uzmanlık ile personel ve organizasyon gerekleri bakımından benzer özellik taşıyan işler*” şeklinde ifade edilmiştir;

Yine adı geçen Yönetmeliğin “İş deneyimini gösteren belgeler” başlıklı 38 inci maddesinin 3 üncü bendi; “(3) *Yönetmeliğin 3 üncü maddesinde yer alan benzer iş tanımında belirtilen esaslara uygun biçimde, hangi nitelikteki iş ya da işlerin benzer iş kabul edileceği idare tarafından tespit edilerek ihale veya ön yeterlik dokümanında ve ön yeterliğe ilişkin ilan veya davet belgelerinde belirtilir*” şeklindedir.

Yönetmeliğin yukarıda yer verilen hükmü ile ihaleye çıkacak idareler tarafından belirlenerek ihale dokümanlarında yer verilecek benzer iş tanımının, yine Yönetmeliğin yukarıda yer verilen tanımına uygun bir şekilde yapılmasını ve idareler tarafından yapılan benzer iş tanımının Yönetmelik’te yer alan benzer iş tanımında belirtilen esaslı unsurları taşıması istenmektedir.

Ancak, Bakanlık tarafından yapım kontrollük hizmetleri teminine yönelik özellikle de

Kanunun 21 inci maddesinin (b) bendine istinaden ilansız pazarlık usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alım ihalelerinde yapılan benzer iş tanımlarının, hem yapım işlerini de içermesi hem de benzerlik kriterlerine uygun olmaması yönüyle Yönetmeliğin yukarıda yer verilen ilgili maddesine aykırı olduğu, aynı zamanda, diğer taraftan Bakanlık tarafından belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilen diğer yapım kontrollük hizmetlerinde yer verilen benzer iş tanımlarından da önemli ölçüde ayrıştığı görülmektedir.

İhale işlemleri 2017 yılı içerisinde sonuçlandırılan veya hizmet temini 2017 yılı içerisinde hala devam etmekte olan bu alandaki danışmanlık hizmetlerinin adlarına ve bu işlerin ihale dokümanlarında yer verilen benzer iş tanımlarına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir;

<b>Tablo 12: 2017 yılı içerisinde ihale edilen veya sözleşmesi devam eden yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımlarının ihale dokümanlarında yer verilen benzer iş tanımları</b>		
<b>Danışmanlık Hizmet Alım İşinin Adı</b>	<b>İhale Usulü</b>	<b>Benzer İş Tanımı</b>
Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı, Üst Yapı, Elektrifikasyon, Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon İşleri Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İşİ	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	1-) Alt Yapı İmalatları 1.1-) <b>Otoyol</b> 1.2-) Demiryolu 1.3-) Metro ve Raylı Sistemler 2-) Üst Yapı İmalatları 2.1-) Raylı Sistemler Elektrifikasyon İşleri 2.2-) Demiryolu Sinyalizasyon İşleri Benzer iş olarak kabul edilecek projeler yukarıda sıralanmış olup, bu işlere ait Kontrollük ve Müşavirlik Hizmetleri <b>de</b> benzer iş olarak değerlendirilecektir.
Ankara Metrolarının Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	-Ana hat demiryolu, -Hafif Raylı Sistem, -Metro, -Yapım Kontrollük ve Müşavirlik işleri
Bakırköy - Bahçelievler - Kırazlı Metrosu İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İle Araç Alımı İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Yüksek Hızlı Tren veya Metro veya Hafif Raylı Sistem inşaatlarının kontrollük ve danışmanlık hizmetleri
Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İşİ İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşİ	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Yüksek Hızlı Tren veya Metro veya Hafif Raylı Sistem inşaatlarının kontrollük ve danışmanlık hizmetleri
Antalya II. Aşama Raylı Sistem	İlansız Pazarlık	Metro veya HRS veya Tramvay



Hattı Mühendislik, Kontrollük Ve Danışmanlık Hizmetleri Alım İşi	(21/b) (Hizmet Alım İhalesi)	projelerinin <b>yapılması</b> veya yapımının kontrollük/danışmanlık hizmetleri
İstanbul 3. Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri	İlansız Pazarlık (21/b) (Hizmet Alım İhalesi)	a) Hızlı Tren veya metro veya hafif raylı sistem Projelerinden birinin <b>Uygulama Projesi</b> veya Danışmanlık (Kontrollük) hizmetleri  <b>veya</b> <b>b) 11.06.2011 tarih ve 27961 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapım İhalelerinde Benzer İş Grupları Listesinden B/II grubu işlerinden herhangi birinin Danışmanlık (Kontrollük) hizmetleri</b>
Ankara Metroları Kalan Mühendislik, Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri	İlansız Pazarlık (21/b) (Hizmet Alım İhalesi)	Metro veya hafif raylı sistem inşaatlarının; <b>proje</b> , veya kontrollük ve danışmanlık hizmetleri

Yukarıda yer verilen benzer iş tanımlarında yer alan iş gruplarından, yapım kontrollüğü danışmanlık hizmet alımı işi ile “nitelik”, “yapım tekniği” ve “işin gerektirdiği uzmanlık ve personel ihtiyacı” bakımından benzerlik taşımadığı tespit edilen işler aşağıda değerlendirilmiştir;

- Bir ana hat demiryolu yapım işi kontrollüğü olan Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı, Üst Yapı, Elektrifikasyon, Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon İşleri Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İşinde; yapım işi olan otoyol yapımı yanında diğer altyapı ve üstyapı işleri ile söz konusu yapım işlerinin kontrollük ve müşavirlik işleri benzer iş olarak kabul edilmiştir. İhale konusu ana hat demiryolu yapım işi müşavirlik ve kontrollük hizmeti olan işte, altyapı ve üstyapı yapım işlerinin yanında farklı deneyim gerektiren otoyol yapım ve kontrollük işlerinin birlikte benzer işler kapsamına alınması anılan Yönetmelik hükümlerine aykırı görülmüştür.

- İstanbul 3. Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı Etüd Proje ve Mühendislik Hizmetleri İşine ait “benzer iş” tanımında, danışmanlık hizmet alımı işlerinin (yapım kontrollük hizmetleri) idare tarafından benzer iş olarak kabul edilmeyeceği açıkça belirtilmek suretiyle ortaya konmuş iken; İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşine ait “benzer iş” tanımında ise danışmanlık

işlerine (uygulama projeleri hazırlanması) benzer iş tanımında yer verildiği görülmüştür.

Proje hazırlama (tasarım) hizmetleri ile kontrollük ve danışmanlık hizmetlerinin birbirinden farklı hizmetler olduğuna ilişkin idare tarafından gerçekleştirilen Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri İşi İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşi ihalesine yapılan itirazın şikayet başvurusu üzerine alınan 01.07.2015 tarih ve 2015/UH.III.-1834 numaralı Kamu İhale Kurulu Kararı da idarenin bilgisi dahilindedir.

Ayrıca, adı geçen ihalede idare uygulaması da bu iki hizmetin farklı hizmet çeşitleri olduğu yönündedir. Buna rağmen, 2017 yılı içerisinde ihale edilen İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşi hizmet alım ihalesinde yapılan benzer iş tanımında uygulama projelerinin hazırlanmasına yer verilmiştir. Aynı değerlendirmeler, Ankara Metroları Kalan Mühendislik, Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İşi ihalesi için de geçerlidir.

Hatta adı geçen işe ait benzer iş tanımında Yapım İhalelerinde Benzer İş Grupları Listesinden B/II (Üstyapı/Bina İşleri) grubu işlerin Danışmanlık (Kontrollük) hizmetlerine de yer verilmiştir.

Bahse konu liste incelendiğinde, B/II grubunda yer alan işlerin bina işleri olduğu görülmektedir. Hâlbuki aynı listenin A/VI grubunda demiryolu (raylı sistem inşaat) işlerinin tanımlandığı görülmektedir. Bu listeden bir seçim yapılacaksa ihale konusu işe B/II grubundan ziyade A/VI grubunun tercih edilmesi ve bu gruptaki işlere ait kontrollük ve danışmanlık hizmetlerinin benzer iş olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Anılan iş grubu yerine B/II grubunun tercih edilmesinin Yönetmelikte yer alan benzer iş tanımına uygun olmadığı düşünülmektedir.

- Yukarıda yer verilen benzer iş tanımlarında dikkati çeken açık hatalardan bir diğerinin ise yapım işlerinin bizatihi kendisinin de danışmanlık hizmetleri işlerinde benzer iş olarak kabul edilmiş olmasıdır. Örneğin, yukarıdaki tabloda ilk sırada yer verilen demiryolu hattı yapım kontrollüğü işinde bu işlere ilişkin yapım işlerinin ve yine beşinci sırada yer alan Antalya II. Aşama Raylı Sistem Hattı Mühendislik, Kontrollük Ve Danışmanlık Hizmetleri Alım İşi ihalesinde raylı sistem projelerinin yapılmasının benzer iş olarak kabul edildiği görülmektedir.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “İş deneyimini gösteren

belgeler” başlıklı 38 inci maddesinin ilk fıkrasında danışmanlık hizmet alım işlerinde hangi işlere ait iş deneyim belgelerinin kabul edileceği sayılırken danışmanlık hizmeti dışında herhangi bir işe bu fıkra kapsamında yer verilmemiştir. Bunun yanında; adayların ön yeterlik değerlendirmesinde, genel hizmet deneyimi ve özel hizmet deneyimine ilişkin şartlarda da sırasıyla sadece danışmanlık ve yapımla ilgili danışmanlık hizmetlerinin dikkate alınacağı açıkça belirtilmektedir.

Tüm bu düzenlemelere rağmen, belirtilen danışmanlık hizmet alım işleri ihalelerinin benzer iş tanımlarında yapım işlerine yer verilmiş olmasının yukarıda belirtilen mevzuat düzenlemelerine açık aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Sonuç itibariyle, Kamu İhale Kanununun “İhaleye katılımı yeterlik kuralları” başlıklı 10 uncu maddesi gereği ihale konusu iş veya benzer işe ilişkin iş deneyim belgesinin sunulması ihalelere katılım için isteklilerin sunması gereken zorunlu belgelerdendir. Yine aynı maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin 3 numaralı alt bendinde belirtilen mesleki ve teknik yeterliğin belirlenmesi için istenmesi zorunlu belgeler için de ihale konusu işe veya benzer işe ilişkin olma zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu nedenle; idareler tarafından yapılacak benzer iş tanımının Yönetmeliğin yukarıda belirtilen ilgili maddesindeki tanımlı unsurları her yönüyle taşıması, ihaleye teklif sunacak isteklilerin mesleki ve teknik yeterliklerinin tatmin edici bir biçimde ortaya konması açısından önemlidir.

Aynı nitelikteki danışmanlık ihalelerinde benzer iş tanımlarının, kimi ihalelerde benzer olmayan işleri veya yapım işlerini de içerecek şekilde birbirinden farklı belirlenmesinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 5 inci maddesindeki rekabet ve güvenirlilik ilkeleri ile Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin yukarıda aktarılan hükümlerine aykırılık oluşturduğu düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımları işlerinde, idarenin benzer iş tanımı yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmakta olup bulgu başlığı bu yapısı itibarıyla içeriği yansıtmamakta ve idareyi töhmet altında bırakmaktadır.

*İhale şartı olarak belirlen benzer iş tanımı ihalede rekabeti artırmak ve yapılacak işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılabilmesini temin amacına yöneliktir.*

*Bu şekliyle ihalelerde belirlenen benzer iş tanımları, bulguda ifade edildiği üzere*

---

*daraltıcı değil genişletici şekilde ele alınmıştır.*

*Bulgu bu yönüyle de bulgu-28 ve bulgu-30 (Rapor 7. Bölüm 19 ve 21. Bulgu) ile de çelişmekte olup, ayrıca idarenin takdir yetkisini sınırlayıcı mahiyettedir.*

*Bulgu içeriğinden uygulamanın ve konunun yanlış anlaşıldığı ve hatalı yorumlar temel alınarak bulgunun hazırlandığı anlaşılmaktadır. İdarece gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alımlarının hiçbirinde “yapım işi” benzer iş olarak tanımlanmamıştır. Bulguda yer verilen işler temelde iki başlık altında toplanılabilir bunlardan birincisi “etüt-proje” işleridir ki sitelerin ihaleye esas kesin veya uygulama projeleri ile ihale dokümanlarının hazırlanmasını kapsamaktadır. İkincisi ise yapım işlerinin kontrollüğünü içeren “müşavirlik-danışmanlık” işleridir.*

*İdarece benzer işler tebliğine uygun olarak “etüt-proje” işlerinde ihale konusu iş [ki burada ihale konusu iş metro sistemi tasarımı yapmış olmaktadır] ile ihale konusu işe emsal teşkil edecek diğer işlerin [raylı sistem veya ulaştırma sistemlerinin tasarımı yapmış olmak] benzer iş olarak ihalelerde kullanılması sağlanmıştır. Öte yandan “müşavirlik-danışmanlık” işlerinde ise ihale konusu iş [ki burada kentiçi raylı sistem kontrollüğü yapmış olmaktadır] ile ihale konusu işe emsal teşkil edecek diğer işlerin [çeşitli ulaştırma sistemlerinin kontrollüğü ve müşavirliğini yapmış olmak] benzer iş olarak ihalelerde kullanılması sağlanmıştır.*

*İdare yıllar itibariyle yaptığı ihalelerde rekabeti arttıracak şekilde benzer iş tanımlamasında genişleme yoluna gitmiş olup, prensip olarak benzer iş tebliği gereği “ihale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer usullerle gerçekleştirilen işler” benzer iş olarak tanımlanmıştır. Örnek olarak bir metro müşavirliği ile karayolu müşavirliği kapsam ve büyüklük olarak eş değer kabul edilebilir, her ikisinde de bir proje müdürü, proje müdür yardımcıları, kısım amirleri, inşaat-elektrik-makine mühendisleri vb. istihdam edilmektedir.*

*“Etüt-Proje” ihalelerinde kontrollük işinin kabul edilmemiş olması ya da “müşavirlik-danışmanlık” ihalelerinde tasarım işinin kabul edilmiş olması bir hata değil, usule ve amaca uygun bir uygulamadır. Şöyle ki, yapım kontrollük işleri genel itibariyle içerisinde proje revizyonu veya onayı gibi tasarım faaliyetlerini de barındırmaktadır. Ayrıca yapım kontrollüğüne ait bir iş deneyim belgesi içerisinde yer alan “tasarım işlerine ilişkin bedel” çok düşük seviyededir. Bu sebeple rekabete veya eşitliğe aykırılık teşkil etmediği gibi ihalede sunulan belge içeriğinin “ayrıştırılması” ihtiyacını da ortadan kaldırmaktadır. Örneğin 100*

*milyon TL'lik bir müşavirlik işinde tasarım için ayrılan bütçe 1-2 milyon mertebesindedir. Dolayısıyla müşavirlik ihalelerinde tasarım hizmetlerinin iş deneyim olarak kabul edilmesi rekabeti engelleyecek bir unsur olarak değerlendirilmemektedir. Yukarıda verilen açıklamalar neticesinde dayanaktan yoksun bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir.”*

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında, ihalelerde rekabet ortamının artmasını teminen benzer iş tanımlarının daraltıcı değil genişletici bir biçimde belirlendiği ifade edilmiştir. Ancak ihalede rekabet ortamını genişletmek adına ihale konusu işe nitelik ve hizmetin gerçekleştirilme usulü ve hizmetin ifası için gerekli uzmanlık bilgisi anlamında hiçbir benzerlik taşımayan işlere benzer iş tanımında yer verilmesi, isteklilerin hizmetin gereği şekilde ifası açısından mesleki ve teknik yeterliklerinin isabetli bir biçimde belirlenmesini güçleştirmektedir.

Bulgu konusu benzer iş tanımlarından örnek verecek olursak, bir ana hat demiryolunun yapım tekniği ve uzmanlık bilgisi açısından otoyol yapımı ile benzerlik taşımasına karşın Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı, Üst Yapı, Elektrifikasyon, Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon İşleri Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İşi ihalesinde idare tarafından yapılan benzer iş tanımında otoyol yapımı ve yapımına ilişkin kontrollük hizmetlerine yer verilmesinin Yönetmelik'te belirlenen çerçeveye uygun olmadığı düşünülmektedir.

Bu bulguda yer verilen tespit ve değerlendirmeler ile 28 ve 30 (Rapor 7. Bölüm 19 ve 21. Bulgu) numaralı bulgularda ele alınan konuların birbirleri ile hiçbir ilgisi veya bağlantısı bulunmamaktadır. Dolayısıyla idare cevabında ne gibi bir çelişkidenden bahsedildiği anlaşılamamıştır.

Bunun dışında, her ne kadar idare cevabında danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde yapım işlerinin benzer iş olarak tanımlanmadığı belirtilmiş ise de, Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı, Üst Yapı, Elektrifikasyon, Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon İşleri Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İşi ihalesinin bulguda da yer verilen benzer iş tanımında açıkça görüldüğü üzere “*bu işlere ait Kontrollük ve Müşavirlik Hizmetleri de*” ifadesi ile yapım işlerine ilişkin kontrollük-danışmanlık hizmetlerinin benzer iş olarak değerlendirileceği belirtilmiş, dolayısıyla benzer iş tanımının ilk kısmında geçen ‘*projeler*’ ifadesinden yapım işlerinin kendisinin anlatılmak istendiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte, idare cevabında Antalya II. Aşama Raylı Sistem Hattı Mühendislik, Kontrollük Ve Danışmanlık Hizmetleri Alım İşi ihalesi kapsamında yapılan benzer iş tanımında yer alan “*projelerinin yapılması*” ifadesinden belirtilen işlere ilişkin yapım işlerinin değil uygulama projelerinin yapılmasının kastedildiği ifade edilmiştir. Her ne kadar bu iş kapsamında yapılan benzer iş tanımında geçen “*projelerinin yapılması*” ibaresinden yapım işlerinin kendisinin mi yoksa uygulama projelerinin mi kastedildiği açık bir biçimde anlaşılamiyor olsa da bahse konu ifade ile kastedilenin İdare cevabında belirtildiği şekilde yapım işleri değil de projelendirme işleri olduğu kabul edilse dahi aşağıda açıklanacağı üzere yapı denetim hizmetlerinin teminine yönelik çıkılan bir ihalede tasarım hizmetlerinin benzer iş kapsamında değerlendirilmesi de mümkün olmadığından benzer iş tanımı bu sefer bu açıdan hatalı olmuş olacaktır.

İdare cevabında ileri sürülen hususlardan bir diğeri ise yapı denetim hizmetlerinin alımına dair müşavirlik-danışmanlık hizmetlerinde tasarım işlerinin benzer iş kapsamında değerlendirilmiş olmasının, yapım kontrollük işlerinin bünyesinde proje revizyonu ve onayı gibi tasarım faaliyetlerini de barındırması sebebiyle bir hata değil, usule ve amaca uygun bir belirleme olduğudur. Ayrıca, yapım kontrollüğüne ilişkin danışmanlık hizmet alımları kapsamında yer alan tasarım hizmetlerinin payının %1-2 mertebesinde olması nedeniyle bu iki hizmet çeşidini ayırtırmaya ihtiyaç olmadığı ve bu sebepten ötürü yapı denetim hizmeti teminine yönelik ihalelerde tasarım hizmetlerinin benzer iş kapsamında değerlendirilmesinin rekabeti engeller bir durum oluşturmadığı ifade edilmiştir.

Danışmanlık hizmetlerinin kapsamına ne tür hizmetlerin girdiği Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde “*Danışmanlık hizmetlerinin kapsamı*” başlıklı 6 ncı maddesinde belirlenmiştir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasında yapıyla ilgili hizmet işlerinin tamamının danışmanlık hizmetlerinin kapsamında olduğu belirtildikten sonra bahse konu işlerin neler olduğu ayrı ayrı bentler halinde belirtilmiştir. Bu belirlemede yapıyla ilgili mühendislik ve mimarlık tasarım hizmetleri, yapıyla ilgili mühendislik ve mimarlık tasarım kontrollüğü ile yapım işi kontrollüğü ve yapı denetimi hizmetleri ayrı bentler halinde sayılmıştır. Danışmanlık hizmetleri içerisinde Yönetmeliğin belirlediği bu tasniften de anlaşılmaktadır ki tasarım hizmetleri ile tasarım kontrollüğü hizmetleri farklı hizmet çeşitleridir.

Yönetmelikte belirtilen bu ayrımı ortaya koyduktan sonra İdarenin yukarıda belirtilen itirazına ilişkin bulguda da belirtilen bazı hususlara tekrar değinmek gerekmektedir. İdare, şehir

---

Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu 116

içi raylı sistem hatlarının yapımı ile ilgili iki farklı danışmanlık hizmeti almaktadır. Bunlardan birisi etüd-proje hizmetleri diğeri ise kontrollük-danışmanlık hizmetleridir. Etüd-proje hizmetleri kapsamında, yapımı düşünölen şehir içi raylı sistem hatlarına ilişkin gerekli zemin etüdü araştırmalarının ve fizibilite çalışmalarının gerçekleştirilmesi ve sonucunda ihaleye esas kesin projelerin ve ihale dokümanlarının hazırlanmasına ilişkin hizmetler temin edilmektedir. Yapım kontrollüğüne yönelik danışmanlık hizmetleri kapsamında ise bahse konu yapım işlerinin yüklenicisi tarafından hazırlanan uygulamaya esas kesin projelerin kontrollüğü de dâhil olmak üzere yapım işlerine ilişkin yapı denetim hizmetleri temin edilmektedir. Dolayısıyla, Yönetmeliğin yukarıda belirtilen maddesinde yapılan ayırım dikkate alındığında bu hizmetlerin yapıma ilişkin danışmanlık hizmetlerinin farklı çeşitleri olduğu anlaşılmaktadır.

İdarenin gerçekleştirdiğı danışmanlık hizmet alımlarında da aynı ayırımın esas alındığı görölmektedir. Örneğin, İstanbul 3. Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı Etüt Proje ve Mühendislik Hizmetleri İşinin benzer iş tanımında “*Herhangi bir Kontrollük ve Müşavirlik Hizmetleri benzer iş olarak değerlendirilmeyecektir*” ifadesine özellikle tanımın sonunda ayrıca yer verildiğı görölmektedir. Benzer biçimde İdarenin yaptığı yapı denetim hizmetlerinin teminine yönelik danışmanlık hizmet alım ihalelerinin benzer iş tanımlarında ‘*Yüksek Hızlı Tren veya Metro veya Hafif Raylı Sistem inşaatlarının kontrollük ve danışmanlık hizmetleri*’nin benzer iş olarak değerlendirileceğı belirtilmiştir.

Göröldüğü üzere, tasarım hizmetleri veya tasarım kontrollüğü hizmetlerine bu işlerin benzer iş tanımlarında yer verilmemiştir. Bu durum da göstermektedir ki, aslında İdare de belli istekliler arasında ihale usulü ile yapmış olduğu danışmanlık hizmet alımlarında bulgumuzda belirtildiğı şekilde danışmanlık hizmetleri arasında ayırma gitmekte ve benzer iş tanımlarını buna göre belirlemektedir. Ancak, İdarenin bulgudaki tabloda yer verilen ilansız pazarlık usulü ile gerçekleştirdiğı yapı denetim hizmetlerinin teminine yönelik ihalelerin benzer iş tanımlarının belirtilen bu ayırma aykırı bir biçimde tasarım hizmetlerini de kapsar şekilde yapılmış olması bulguda eleştiri konusu edilmiştir.

İdarenin söz konusu ihalelerde belirlediğı benzer iş tanımı, diğeri danışmanlık hizmet alım ihalelerinde yaptığı işlemler ile de örtüşmemektedir. Örneğin, Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri İşİ İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ ihalesinde, isteklilerden birinin ihaleye proje kontrol şefi pozisyonu için teklif ettiğı bir anahtar teknik personelin özel hizmet deneyiminin benzer iş tanımı kapsamında olmadığı gerekçesi ile teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar

verilmiştir. İsteklinin konuyu itirazen şikayet başvurusu ile Kamu İhale Kuruluna taşınması neticesinde Kurul tarafından alınan 01.07.2015 tarih ve 2015/UH.III-1834 sayılı kararda;

*“Ön Yeterlik Şartnamesinin 8.3 üncü maddesinde yer verilen benzer iş olarak kabul edilecek işlerin tanımında "Yüksek Hızlı Tren veya Metro veya Hafif Raylı Sistem inşaatlarının kontrollük ve danışmanlık hizmetleri" düzenlemesinin yer aldığı, söz konusu düzenleme dikkate alındığında danışmanlık hizmetleri ifadesinin kapsam olarak Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 6 ncı maddesinde yer verilen danışmanlık hizmetleri içerisinde yer alan proje hazırlama hizmetlerinin de kastedildiği şeklinde anlaşılacaktır, zira ihale konusu işin kendisinin bir projelendirme işi olmadığı ve Sözleşme Tasarısının 35.1 inci maddesinde proje kontrol şefi için yapılan tanımlamada "özellikle istasyon yapılarının projelendirilmesine" ilişkin deneyimin arandığı belirtilerek proje hazırlama işleri içerisinde kabul edilecek hizmetlerin istasyon yapılarına ilişkin olarak sınırlandırıldığı, ayrıca kontrollük hizmetlerinin idare bünyesinde çalışan personel tarafından gerçekleştirilebileceği gibi idare bünyesinde çalışmayan personel tarafından da danışmanlık hizmeti çerçevesinde gerçekleştirilebileceği de dikkate alındığında; netice itibariyle benzer iş tanımında yer alan "kontrollük ve danışmanlık hizmetleri" ifadesinden danışmanlık hizmeti kapsamında gerçekleştirilen her türlü hizmet değil de danışmanlık hizmetleri kapsamında gerçekleştirilmiş olan kontrollük (yapı denetimi) hizmetlerinin arandığının anlaşılması gerektiği sonucuna varılmıştır."*

Denilmek suretiyle, İdarenin bu işleminin ihale mevzuatına uygun olduğu gerekçesi ile teklifi değerlendirme dışı bırakılan isteklinin itirazen şikayet başvurusunun reddine karar verilmiştir.

Sonuç itibariyle, bulgumuzda belirtilen gerekçeler ve yukarıda ifade edilen hususlar birlikte değerlendirildiğinde, idarenin cevabında ileri sürülen hususların yerinde olmadığı anlaşıldığından, İdarenin sadece belli istekliler arasında değil de yapacağı diğer tüm danışmanlık hizmet alım ihalelerinde benzer iş tanımlamalarının ilgili mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması noktasında daha özenli davranması gerektiği değerlendirilmektedir.



**BULGU 13: Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde İstekliler Tarafından Sunulan İş Deneyim Belgelerinin Değerlendirilmesinde Yapılan Hatalar;**

Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde istekliler tarafından sunulan iş deneyim belgelerinin değerlendirilmesinde, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin aday ve isteklilerin sunduğu belgelerin değerlendirilmesine ilişkin hükümlerinde belirtilen şartlara aykırı değerlendirme yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu aykırılıklara ilişkin örnekler ihale bazında aşağıda ele alınmıştır:

**13.1.** *“İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ”* ihalesinde, isteklilerden biri tarafından sunulan iş deneyim belgesi metro veya hafif raylı sistem standartlarına uymayan bir kent içi raylı taşıma sistemi inşaatı müşavirlik hizmetleri işine aittir. İhale ön yeterlik şartnamesinde bu iş kapsamında sadece hızlı tren, metro veya hafif raylı sistem inşaat işleri ile ilgili danışmanlık (kontrollük) hizmetlerinin benzer iş kapsamında geçerli kabul edileceği belirtilmiş olmasına rağmen, söz konusu isteklinin ihalede sunduğu bu belge ihale komisyonu tarafından geçerli kabul edilmiş ve iş bu istekli üzerine ihale edilerek, sözleşme imzalanmıştır.

**13.2.** *“Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri İşİ İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ”* ihalesi kapsamında, ihale üzerine bırakılan danışmanlık hizmet sunucusunun pilot ortağı olan yabancı uyruklu şirket tarafından sunulan teknik teklif dosyasında benzer işlerdeki deneyimini göstermek üzere sunulmuş toplam yedi adet iş deneyim belgesi bulunmaktadır.

Söz konusu belgelerin içeriğine bakıldığında, hepsinde kontrollük hizmetlerinin yanı sıra önemli ölçüde tasarım ve etüd proje hizmetleri de bulunduğu görülmektedir. Kontrollük ve danışmanlık hizmetleri alımı ihalesinde tasarım hizmetlerinin benzer iş tanımı kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Nitekim, yine bu ihale kapsamında yapılan itiraza ilişkin alınmış 01.07.2015 tarih ve 2015/UH.III-1834 numaralı Kamu İhale Kurulu Kararında da “Tasarım hizmetlerinin kontrollük ve danışmanlık işi ihalesinde benzer iş olarak değerlendirilemeyeceğine” karar verilmiş olup, anılan Karar ihale işlem dosyasında mevcuttur.

Bu itibarla, Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “İş deneyimini gösteren belgelerin değerlendirilmesi” başlıklı altıncı bölümünün “Değerlendirmeye ilişkin esaslar” başlıklı 48 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan; “(2) İş

*deneyimini gösteren belgelerde yer alan ancak, ihale konusu iş veya benzer iş kapsamında bulunmayan işlerin tutarları iş deneyiminde değerlendirmeye alınmaz” hükmüne istinaden ihale komisyonu tarafından belge tutarlarının ne kadarlık kısmının kontrollük hizmetlerine ilişkin olduğu sorgulanmalı ve buna ilişkin istekli tarafından sunulacak sözleşme ve fatura örneklerine dayalı olarak bir ayrıştırma yapılmak suretiyle geçerli kabul edilecek iş deneyim tutarlarının tespit edilmesi ve bulunacak bu tutarlar üzerinden iş deneyimlerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Söz konusu ayrıştırma yapılmadan sunulan belgelerde yer alan iş deneyim tutarlarının tamamının geçerli olarak kabul edilmesi belirtilen mevzuat hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.*

Bunun dışında, istekli tarafından ikinci sırada sunulan 14.06.2012 tarih ve 24.566.564,00.-€ tutarlı iş deneyim belgesi incelendiğinde belgeye konu işin Almanya’da gerçekleştirilmesine karşın belgenin apostil şerhinin Hollanda makamlarınca düzenlendiği görülmektedir. Oysa, “*Yabancı Resmi Belgelerin Tasdiki Mecburiyetin Kaldırılması Sözleşmesi*” başlıklı sözleşmenin 3 ncü maddesinin ilk fıkrası;

*“İmzanın doğruluğunun, belgeyi imzalayan kişinin sıfatının ve gerektiğinde, bu belge üzerindeki mühür veya damganın aslı ile aynı olduğunun teyidi için zorunlu görülebilecek tek işlem 4 üncü maddede tanımlanan tasdik şerhinin belgenin verildiği Devlet yetkili makamınca bu belgeye konulmasından ibarettir” hükmünü taşımaktadır.*

Bu nedenle, Almanya’da düzenlenen bir belgenin Hollanda makamlarınca tasdiki zaten tasdik işleminin amacına aykırı olmakta ve ilgili sözleşmenin yukarıda yer verilen maddesi gereği geçerliliği bulunmamaktadır.

Ayrıca, istekli tarafından dördüncü sırada sunulan 21.06.2012 tarih ve 13.531.850,00.-€ tutarındaki iş deneyim belgesinde işin kabul tarihinin belgenin düzenlendiği tarihten bir yıl sonrasında yani 2013 yılında olduğu görülmektedir. Bu da işin belgenin düzenlendiği tarih itibari ile tamamlanmadığını ve 2013 yılının işin öngörülen bitiş tarihi olduğunu göstermektedir.

Dolayısıyla, devam eden işlerde iş deneyim belgesi düzenlenebilmesi için Yönetmeliğin “Belge düzenleme koşulları” başlıklı 43 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen;

*“(3) (Değişik:16/07/2011-27996 R.G./7 md.) Devam eden yapımla ilgili danışmanlık hizmet işlerinde, iş durum belgesi düzenlenebilmesi için; ilk sözleşme bedelinin tamamlanması*

*şartıyla, toplam sözleşme bedelinin en az % 80'lik kısmının gerçekleştirilmiş olması ve yapılan işlerin kusursuz gerçekleştirilerek bedelinin ödenmiş ya da tahakkuka bağlanmış olması, iş durum belgesine esas teşkil edecek kontrollük tespitinde sözleşmeye, fen ve sanat kurallarına aykırılık teşkil eden açık kusur ve eksiklikler bulunmadığının belirlenmesi koşulları aranır”* hükmüne istinaden işe ilişkin ilk sözleşme bedelinin tamamlanmış olması gerekmektedir.

Belge muhteviyatından, toplam sözleşme bedelinin 14.817.465,00.-€ olmasına karşın gerçekleştirilen iş tutarının 13.531.850,00.-€ olduğu anlaşılmaktadır. Bu da bize işin ilk sözleşme bedelinin tamamlanmamış olduğunu göstermektedir ki yukarıda belirtilen Yönetmelik hükmü gereği bu gibi durumlarda iş deneyim belgesi düzenlenemeyeceği gibi düzenlenmiş olsa dahi yine Yönetmeliğin “Değerlendirmeye ilişkin esaslar” başlıklı 48 inci maddesinin 5 inci fıkrasının (b) bendi gereği geçerli kabul edilmemesi gerekir.

Bahse konu pilot ortağın beşinci sırada sunduğu 18.12.2012 tarih ve 11.051.856,00.-€ değerindeki iş deneyim belgesine bakıldığında ise, işin ilk sözleşme bedelinin 11.692.000,00,-€ olduğu görülmektedir. Ancak, sunulan belgenin ekinde tarafların işi iş eksilişi yapmak suretiyle tamamladığı konusunda anlaşmaya vardıklarına dair kanıtlayıcı bir belgeye rastlanamamıştır.

Yönetmeliğin “İş deneyim belgesi düzenlenemeyecek işlerde iş deneyimini gösteren belgeler ve bu belgelerde aranacak kriterler” başlıklı 47 nci maddesinin ilk fıkrasının (ç) bendinde; “ç) Sözleşmenin, iş eksilişi yapılarak sona erdirilmesi durumunda, tarafların işin bu şekilde tamamlandığı hususunda anlaşmış olduğunu gösterir belgenin iş deneyimini gösteren diğer belgelerle birlikte sunulması zorunludur” hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla, Yönetmeliğin bu hükmüne istinaden ihale komisyonu tarafından belirtilen bu belgenin aranmış olması gerekmekte iken söz konusu belge aranmadan değerlendirme yapıldığı görülmüştür.

Yine, aynı istekli tarafından yedinci sırada sunulan ve 17.12.2002 tarihinde düzenlenen iş deneyim belgesinde danışman firma tarafından gerçekleştirilen iş bedelinin belge içeriğinde gösterilmemiş olmasının yanında iş kapsamında sunulan kontrollük hizmetlerinin bahse konu iş ortaklığının pilot ortağı tarafından değil de başka bir firma tarafından sunulduğu anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla, başka bir tüzel kişiliğe ait bu belgenin de geçerli bir iş deneyim belgesi olarak kabulü mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç itibariyle, teknik puanların birbirine çok yakın olduğu ve üzerine ihale yapılan istekliyi teknik değerlendirmeden alınan puanların belirlediği söz konusu ihalede; teknik değerlendirmede 20 puan ile önemli bir paya sahip olan ve geçerli ve yeterli miktarda iş deneyim belgesi sayısına göre puanlamanın yapıldığı benzer nitelik ve ölçekteki işlere ilişkin değerlendirmenin ihale komisyonu tarafından daha dikkatli ve özenli yapılması gerekirdi. Çünkü, bu kriterden tam puan alan ve ihale üzerine bırakılan isteklinin yukarıda yapılan tespitler dikkate alındığında bu kriterden alabileceği puanda düşüş olması kuvvetle muhtemeldir.

Bahse konu hususun ihale sonucuna tesiri aşağıda yer verilen tablodaki bilgilerden daha iyi anlaşılacaktır;

<b>Tablo 13: Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İşi İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşi ihalesi Teknik ve Mali Değerlendirme Sonuçları;</b>						
<b>İstekliler</b>	<b>Benzer Nitelik ve Ölçekteki İşlerdeki Deneyim Kriterinden Alınan Teknik Puan</b>	<b>Toplam Ham Teknik Puan</b>	<b>İtibari Teknik Puan (a)</b>	<b>Mali Teklif Tutarı (TL)</b>	<b>Mali Teklif Puanı (b)</b>	<b>Toplam Puan (a * 0,80 + b * 0,20)</b>
Toplam Puanı En Yüksek İstekli	20	95,00	100	17.657.614,60	87,282	97,456
Toplam Puanı En Yüksek İkinci İstekli	18	91,35	96,16	15.411.850,00	100	96,928

Yukarıda yer verilen tablodan da görüleceği üzere; ihalede, teknik değerlendirmede alınan puanların nihai değerlendirmede belirleyici olması nedeniyle mali teklif tutarı 2.245.764,46.-TL daha yüksek olan isteklinin -teknik puanının yüksek olması ve bunun sonucu toplam puanının yüksek olması gerekçesiyle- ihale üzerine bırakılmıştır. Her ne kadar

danışmanlık hizmet alımı söz konusu olduğunda teknik değerlendirmenin mali hususlardan daha önemli olması gayet doğal olsa da teknik değerlendirmenin mevzuata uygun yapılmasının da ne denli önemli olduğu bu ihalede açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Bu itibarla, ihale komisyonları tarafından danışmanlık hizmet alım ihalelerinde yapılacak teknik değerlendirmelerin mevzuatta yer alan tüm kurallara uygun biçimde yapılıyor olmasına ve dolayısıyla da ihale sonuçları üzerinde hiçbir tereddüdün kalmamasına daha titizlikle riayet ediliyor olması gerekmektedir. Aksi halde, ihalelere hâkim olması gereken temel ilkelerden olan rekabet ve eşit muamele ilkelerinin ihlal edilmiş olacağı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulguda yer alan iş deneyim belgesinin değerlendirilmesinde puanda düşüslere sebep olduğu, ihale komisyonlarının eşit muameleye aykırı hareket ettiği ve rekabeti engellediği iddiası idarenin mevzuata uygun inceleme ve değerlendirmelerini gözardı ederek ihale komisyonlarının yanlış çalıştığı izlenimi oluşturup idareyi töhmet altında bırakmaktadır.

Rekabet ve eşit muameleye aykırılığın iddia edilebilmesi ancak istekliler arasında ihale komisyonlarının değerlendirmelerinde farklı tutumlar sergilendiğinin kanıtlanmasıyla mümkün olabilecektir. ihale komisyon işlemleri ve kararları tüm istekli firmalara açık ilan edilmektedir. rekabet ve eşit muamele ilkelerine riayet edilmemesinden en fazla etkilenecek ihaleye katılan firmalardır. hak sahibi durumundaki hiçbir firmadan herhangi bir şikâyet veya itirazın şikâyet başvurusu alınmamış olması ihale komisyon faaliyetlerinde ve işlemlerinde bir aykırılık bulunmadığın kanıtı niteliğindedir. Bu durum bulguyu dayanaktan yoksun bırakmaktadır.

16.1. (Rapor 13.1. Bulgu) Anılan iş deneyim belgesinin incelenmesi neticesinde, belgenin işe ilişkin sözleşmesi ve idari şartname hükümlerine uygun olduğu anlaşılmaktadır. Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları tebliği eki listeden görüleceği üzere AVI. Demiryolu İşleri Grubu altında 4 sistem (i. Demiryolları, ii. Metrolar; iii. Raylı Sistemler ve iv. Finiküler) bulunmakta, ihale kapsamında sunulan belge "AVI-Raylı Sistemler " karakteristiğindedir. Söz konusu belgede ve belgeye konu işin sözleşmesinde raylı sistemler ifadesi yer almakta olup, ihale konusu iş, kazı, dolgu, ray serimi, katener ve elektrifikasyon gibi işleri ihtiva ettiğinden, ihale konusu iş ile sunulan belge karşılaştırılmış olup, iş deneyim belgesinin metro veya hafif raylı sistem standartlarına uymayan bir kent içi raylı taşıma sistemi inşaatına ait olduğunu belge üzerinden anlamak veya bu doğrultuda hüküm vermek mümkün değildir. Ancak, belge ile ilgili ihale komisyonunun kuşku duyması durumunda belgeye ilişkin açıklama talep etme hakkı

ve yetkisi bulunmakta olup, kuşku oluşmadığında bu yetkiyi kullanma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Ayrıca 16.2. (Rapor 13.2. Bulgu) ihalelerde iş deneyim belgesi olarak “ihale konusu iş” veya “benzer iş”lere ilişkin iş deneyim belgesi sunulabilmekte olup, iş deneyim belgesinin yalnız benzer işlerde tariflenen işleri kapsıyor olması zorunluluğu bulunmayıp, İhale Konusu İş’ide içeriyorsa geçerli kabul edilmesi hukuken doğru uygulamadır. (Konuyla ilgili KİK kararları mevcuttur.)

Anılan işte belgeden ve sözleşmesinden de görüleceği üzere şehir içi raylı sistemlere esas ve kapsamında tasarım, kontrollük, mühendislik ve danışmanlık hizmetleri bulunmaktadır. Dolayısıyla bulguda bahsedilen iş deneyim belgeleri şartnamede belirtildiği üzere “ihale konusu iş” kapsamına uygundur. Diğer taraftan benzer iş tanımı kapsamında değerlendirilmeleri durumunda iş deneyim belge tutarlarının ihalede talep edilen asgari iş deneyim tutarının çokça üzerinde olduğu aşikârdır. İhalede komisyon takdir yetkisi kapsamında uluslararası kurumlarca düzenlenmiş iş deneyim belgesinin kırılımını yurt dışından açıklama ile talep ederek ihale sürecinin uzamasına neden olmak yerine, belgeleri yeterli ve geçerli kabul ederek puanlamaya tabi tutabilmektedir.

Anılan ihale şartnamesi gereği sunulan tüm iş deneyim belgelerinin geçerli ve yeterli olma zorunluluğu bulunmamakta olup, sunulan iş deneyim belgeleri teknik puanlama yapılabilmesi için kullanılmaktadır.

İhale komisyonu değerlendirme işlemleri hakkında bulgunun son paragrafında yer verilen rekabet ve eşit muameleye aykırılık iddiası ağır ve gerçeği yansıtmayan bir hüküm olup, idare gerçekleştirilen hiçbir ihalede teklifler arasında ayırım yapılmadığı gibi, komisyonun teknik puanlama yaptığı dönemde denetim aşamasında elde bulunan mali teklif rakamlarının ihale aşamasında komisyonca bilinmesi olası değildir. Dolayısıyla kendilerine 100 puan üzerinden değerlendirme yapma yetkisi verilen bir komisyonun iki teklif arasındaki ham puanlarda 3,65 olan fark, itibari puanlarda 3,84 puan farkla değerlendirme yapmış olması komisyonca rekabete ve eşit muameleye aykırı işlem yapılmadığının, teknik değerlendirme ağırlığını kullanarak mali açıdan rekabeti engelleyici işlem yapılmadığının kanıtıdır. Subjektif değer verilebilecek 45 puanlık metodoloji kısmında komisyon bir istekliden 30 puan kırarak teklifini değerlendirme dışı bırakabilirdi ya da puan farkını çift haneli tutarak mali teklifi ehemmiyetsiz hale getirebilirdi.

*Bulgunun zanna dayanması ve sübjektif değerlendirmelerden oluşması sebebiyle, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir"*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Danışmanlık hizmet alımlarına yönelik idare cevaplarının önemli bir kısmında ve idarenin bu maddeye ilişkin sunmuş olduğu cevaplarda genel olarak ihaleye katılan firmalar tarafından bulgu konusu edilen konu hakkında idareye itiraz veya Kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunulmadığı belirtilmiş ve bu durum da bulguların dayanaktan yoksun olduğuna delil olarak gösterilmiştir.

Ancak, bulgu konusu edilen hususlar ilgili mevzuatları da yer verilmek suretiyle ele alınmakta, idare uygulaması ise bulguda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirilmektedir.

İdare bulgu içeriğine katılmıyor ise, öncelikle bunun ya mevzuatının bulguda belirtildiği şekilde olmadığı ya da uygulamalarının bulguda belirtildiğinin aksi yönde olduğunun belgeleri ile ortaya konması gerekmektedir. Bu şekilde bir yöntem izlenmeyerek sadece konuya ilişkin ihale sürecinde şikayet olmadığının ileri sürülmesi bulgu tespitinin mesnetsiz olduğunu göstermemektedir. Bir ihalede şikayet mekanizmasının işletilmemesi tek başına ihalenin her aşamasının mevzuatın öngördüğü şekilde doğru olarak gerçekleştirildiğinin kanıtı olamaz.

Bunun yanında, bu bulguda olduğu gibi, bulgu konusu edilen durum hakkında diğer istekliler bilgi sahibi olamayabilirler. Örneğin, diğer isteklilerin teklif dosyalarında hangi iş deneyim belgelerini sundukları veya teklif sahibi iş ortaklığının teklif vermeye yetkili kişiler olup olmadığı gibi meseleler hakkında hüküm sahibi olmak ve itiraz edebilmek için teklif dosyasında sunulan belgeleri incelemeleri gerekmektedir ki ihale mevzuatımızda buna izin veren bir hüküm bulunmamaktadır. Kaldı ki, yukarıda da ifade edildiği üzere, İdare cevabında yer verilen söz konusu iddianın bulguların içeriğine ve sıhhatine de bir etkisi bulunmamaktadır.

**13.1.** Bulgu konusu olayda, ihale üzerine bırakılan istekli tarafından teklifi ekinde sunulan iş deneyim belgesinin ihalede geçerli kabul edilen benzer işler kapsamında bulunmadığı ifade edilmiştir. İdare cevabında ise, belgenin işe ilişkin sözleşmesi ve idari şartname hükümlerine uygun olduğu ve ihale kapsamında sunulan belgenin Yapım İşleri Benzer İş Grupları Tebliği ekinde yer alan AVI. Demiryolu İşleri Grubunda Raylı sistemler karakteristiğinde olduğundan geçerli olarak kabul edildiği ve belge ile ilgili ihale

komisyonunun kuşku duymaması halinde açıklama talep etme zorunluluğu bulunmadığından komisyonun bu yetkisini kullanmaksızın ihalenin bu istekli üzerine yapılması ile ihalenin sonuçlandırıldığı ifade edilmiştir.

Söz konusu danışmanlık hizmet alımı işinin ihale dokümanında benzer iş olarak kabul edilecek işler;

*“a) Hızlı Tren veya metro veya hafif raylı sistem Projelerinden birinin Uygulama Projesi veya Danışmanlık (Kontrollük) hizmetleri*

*Veya*

*a) 11.06.2011 tarih ve 27961 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapım İhalelerinde Benzer İş Grupları Listesinden B/II grubu işlerinden herhangi birinin Danışmanlık (Kontrollük) hizmetleri”*

şeklinde belirlenmiştir.

Bu sebeple, İdare cevabında Yapım İşleri Benzer İş Grupları Tebliğinin (A) Alt Yapı İşleri VI. Grup Demiryolu İşleri (Altyapı+Üstyapı) iş grubundan örnek verilerek konunun izah edilmeye çalışılması anlamsızdır. Bilakis, Raporun 7. Bölüm 12 numaralı bulgusunda aynı iş konu edilmek suretiyle, bir yer altı şehir içi raylı sistem hattı inşaatı ve elektrifikasyon işleri temin, montaj ve işletmeye alma işlerine ilişkin kontrollük hizmet alımı ihalesinde bahse konu Tebliğin AVI. Grubunun değil, B. Üstyapı (Bina) İşleri II. Grup Bina İşleri'nin benzer iş olarak alınmış olması konu edilmişti. Fakat 7. Bölüm 12 numaralı bulguya verilen cevapta bu hususa değinilmemiş iken, bu bulguya verilen cevapta isteklinin teklifi ekinde sunduğu yapım işinin AVI. Demiryolu İşleri Grubu'na girdiğinden bahisle geçerli kabul edildiği yönünde bir cevap verilmiş olması ciddiyyetten uzaktır ve cevapların kendi içinde ne denli çelişkili olduğunu açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

Bunula birlikte, idare cevabında hem iş deneyim belgesinin işe ilişkin sözleşmesi ve idari şartname hükümlerine uygun olduğu, hem de belgeye konu işin sözleşmesinde raylı sistemler ifadesi yer almakta olduğu belirtilmektedir. Ancak, aynı paragrafın sonunda ise, belge ile ilgili ihale komisyonunun kuşku duymaması nedeniyle açıklama talep etme yetkisini kullanma zorunluluğu bulunmadığından bahsedilmiştir. İhale komisyonunun belgenin içeriği hakkında bir şüphesi ve belge ile ilgili herhangi bir talebi olmadığı halde ihaleye sunulmamış olan ve belgeye dayanak oluşturan işin sözleşmesine nasıl ulaşmış olduğu anlaşılamamıştır.



Yukarıda kendi içerisinde çelişen ifadeler barındıran cevaptan ziyade konunun daha iyi anlaşılabilmesi için incelemenin nasıl yapıldığı ve bulguda belirtilen sonuca nasıl ulaşıldığını izah etmemiz yerinde olacaktır. Öncelikle, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Planlama ve Raylı Sistem Daire Başkanlığından iş deneyim belgesine konu 2004/29808 ihale kayıt numaralı Kayseri Raylı Taşıma Sistemi İnşaatı Yapım İşine ilişkin işin sözleşmesi, idari şartnamesi ile tüm genel ve özel teknik şartnameleri temin edilmiştir. Sonrasında ise bu dokümanlar bizzat Bakanlık tarafından yayımlanan kent içi raylı toplu taşıma tasarım kriterleri çerçevesinde değerlendirilmeye tabi tutulmuştur.

Burada ilk dikkat çeken husus, daha sözleşmenin *İşin Adı, Yapılma Yeri, Niteliği, Türü ve Miktarı* başlıklı 3 üncü maddesinde belirtildiği üzere, bahse konu raylı sistem hattının tamamen hemzemin şekilde inşa edileceğinin belirtilmesi ve bu yüzden bu hatta kullanılacak araçların asgari %70 alçak tabanlı olarak tasarlanacak ve üretilecek olmasının belirtilmiş olmasıdır. Bu husus tramvaylara özgüdür, metro veya HRS'ler yer seviyesinin altında çalışırlar. Tramvaylar hemzemin olarak inşa edildikleri için mevcut caddeler üzerinde veya istasyon kısımlarında iniş binişlerin kolay olması için araçları bu şekilde alçak tabanlı olur. Dolayısıyla, bu maddeden bile bu işin bir metro veya hafif raylı sistem hattından ziyade bir tramvay hattına ait olduğu anlaşılmaktadır. Buna rağmen, uzmanlık alanı bu hatlar ve bunların tasarım ve yapımı olan bir idarenin yapmış olduğu ihalede, ihaleye sunulan iş bitirme belgesinin değerlendirilmesinde böylesi bir aykırılığın atlanmış olması düşündürücü olduğu kadar kabul edilemezdir.

Bunun dışında, işe ilişkin özel teknik şartname hükümlerinin incelenmesinden, belirtilen hattın % 6 hat eğimine sahip olması ve hattın tamamen korumalı olmayışı da bu hattın metro veya hafif raylı sistem kriterlerinde yapılmadığını gösteren diğer bariz teknik veriler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bakanlık tasarım kriterlerine göre HRS ve metrolar kesinlikle tam korumalı hatta sahip olacak şekilde inşa edilirler. Yani HRS veya Metro sistemlerinin hiçbir şekilde motorlu veya trafiği ile kesişimi bulunmaması gerekmektedir. Çünkü araç işletmesi sinyalizasyonla kontrol edilmektedir. Tramvaylarda sinyalizasyon sadece kavşak geçişlerinde tramvay aracına öncelik vermek için kullanılmaktadır, kontrol vatmanlardadır. Ancak bahse konu işin CİLT E Elektrik ve Makine İşleri Özel Teknik Şartnamesi Şartname E5 Sinyalizasyon Sistemi başlıklı şartnamesinin 4 Raylı Taşıma Sistemi Sinyalizasyon Temel İlkeleri bölümünde de 4.2 Ana Hat için Sinyalizasyon İlkeleri kısmında belirtildiği üzere, ana hattın karma trafik ve yayalarla da kesişimi olduğu tekrar tanımlanmıştır.

Yukarıda belirtilen hususlar da açıkça göstermektedir ki, ihaleye sunulan iş deneyim belgesi ihale konusu işte benzer iş tanımı kapsamına alınmamış olan tramvay hattı yapımına ilişkin bir kontrollük ve danışmanlık işine aittir. Bu nedenle, belirtilen işin ihalesinde geçerli bir iş deneyim belgesi olarak kabul edilmemesi ve isteklinin ihale dışı bırakılması gerekmektedir. İken, ihale bu isteklinin pilot ortak olduğu iş ortaklığı üzerine bırakılmış ve bu iş ortaklığı ile 06.07.2017 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Sonuç itibariyle, mevzuat hükümlerine açık bir aykırılığa karşın alınmış bir ihale kararına istinaden imzalanmış bir sözleşmeye dayalı olarak bahse konu danışmanlık hizmetinin alımı gerçekleştirilmeye devam edilmektedir. Bu şekilde bir ihale kararına dayanılarak imzalanan sözleşmenin sıhhatinin de tartışmalı hale geldiği açıktır. Konunun tekrar gözden geçirilerek İdarece gerekli düzeltici işlemlerin yapılması yerinde olacaktır.

**13.2.** Alt numaralı bulgu konusuna ilişkin yer verilen İdare cevabında ise bulguya konu iş deneyimlerinin ihale konusu iş kapsamında olduğu gerekçesi ile kabul edildiği belirtilmiştir. Ancak, İdare cevabında bahse konu ihale sürecinde yapılan itirazın şikayet başvurusu üzerine alınan ve dosyasında mevcut bulunan ve tarih ve sayısı bulgu metninde belirtilen Kamu İhale Kurulu kararından ve aynı ihalede tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde bulguda yer verilen gerekçe ile bir adayın teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasından bahsedilmemiştir

İhale konusu işle aynı mahiyetteki işlere ilişkin iş deneyim belgelerinin kabul edileceği noktasında zaten hiçbir beis bulunmamaktadır. Bulguda da bu şekilde bir ifade yer almamaktadır.

Bulguda kısaca ifade edilmek istenen husus; kontrollük hizmeti alımına ilişkin bir ihalede tasarım hizmetlerine ilişkin bir iş deneyiminin kabul edilmemesi gerektiğidir. Bu iki hizmetin birbirinden farklı nitelikte hizmetler ilişkili olduğu ilgili mevzuatında ve bulguda belirtilen Kamu İhale Kurulu kararında da açıkça ifade edilmiştir. İdarenin gerek bu ihalenin teknik değerlendirmesinde, gerekse diğer ihale süreçlerindeki uygulamasının da bu yönde olmasına rağmen, ihale üzerine bırakılan iş ortaklığının yabancı uyruklu pilot ortağı tarafından yurt dışında gerçekleştirilen danışmanlık hizmetlerine ilişkin sunmuş olduğu iş deneyim belgelerinin değerlendirilmesinde bu ayırım dikkate alınmadan isteklinin benzer işlerdeki deneyiminin tasarım hizmetlerine ilişkin deneyimler de dâhil tamamının puanlandırıldığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen hususlara rağmen idare cevabında belge tutarlarının yüksek

oluşundan bahsedilmek suretiyle ihale komisyonunun takdir yetkisi çerçevesinde bu ayrıştırmaya gidilmediği ifade edilmiştir. Bu konuda ihale komisyonunun herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Anılan mevzuat uyarınca, ihale komisyonunun sunulan iş deneyim tutarının benzer işe ilişkin kısımlarını ayırarak hesap etmesi, bu hesap edilemiyor ise ek belgeler isteyerek iş deneyim tutarını hesap etmesi zorunludur. İhale komisyonu tarafından değerlendirmeye alınacak iş deneyim tutarı hesap edilmeden isteklinin yeterli olduğuna kanaatle karar verilmesi mümkün değildir. Dahası bu şekilde bir iddiada bulunmak abesle iştigaldir.

Diğer taraftan, İdare cevabında belirtildiği üzere, yurt dışında gerçekleştirilen danışmanlık hizmetlerinde tasarım hizmetlerinin payının düşük olduğu düşüncesine de katılmak mümkün değildir. Yurt dışında veya yurt içinde gerçekleştirilen işler yeknesak olmayıp her iş kendine özgüdür. Dolayısıyla bu işler hakkında toptan değerlendirme yapmak yanıltıcı sonuçlar doğurur.

Ayrıca, yurt dışında ifa edilen hizmetlerde iş deneyim tutarlarının gösterilmesi amacıyla sunulan belgeler incelendiğinde, bunların tasarla-yap şeklinde dizayn edilen sözleşmeler olduğu görülmektedir. Yani iki veya daha fazla ortakdan oluşan bir ortaklığın işin belirli kısımlarından sorumlu olmak üzere işi üstlendikleri anlaşılmaktadır. Danışman firmanın bu yapıdaki sorumluluğunun da işin başından itibaren tüm zemin etüdü ve fizibilite çalışmalarının yapılmasından tutun da işin kesin projelerinden başlayarak yapım sonrası (as-build) projelerine varana kadar her türlü tasarım hizmetleri dâhil proje hizmetlerini kapsadığı görülmektedir. Pek tabi ki yapım çalışmaları sırasında sunulan kontrollük ve diğer mühendislik hizmetlerinin de sözleşme kapsamında olduğunda şüphe bulunmamaktadır.

Dolayısıyla bu tür bir iş yapma şekline dayalı olarak sunulan iş deneyim belgesi mahiyetindeki belgelerin içerdiği tutarların da sunulan hizmet çeşitleri itibariyle ayrıştırılıp o şekilde değerlendirmeye alınması Yönetmeliğin bulguda yer verilen 48 inci maddesinin ikinci fıkrasının amir hükmüdür ve idare cevabında belirtildiğinin aksine bu konuda ihale komisyonuna takdir hakkı kullanma veya başka bir biçimde davranma yetkisi veren bir mevzuat hükmü de bulunmamaktadır.

Bunların dışında, İdare cevabında sunulan tüm iş deneyim belgelerinin geçerli ve yeterli olma zorunluluğu bulunmadığı, bu iş deneyim belgelerinin teknik puanlamada kullanıldığından bahsedilmiştir. Dikkat edilirse, bulgunun sonuç kısmında zaten bulguda belirtilen hususların

isteklilerin benzer işlerdeki deneyiminin puanlanması üzerindeki tesirinden hareketle ihale sonucunun etkilenebileceğine dair bir kanaat paylaşılmıştır. Yoksa bulguda da bu hususların firmanın yeterliliğine dair bir sorun oluşturduğuna ilişkin bir ifade veya değerlendirme bulunmamaktadır.

Ayrıca, bulgunun sonuç kısmında, bulgu içeriğine uygun bir biçimde ihale işlemlerinde tespit edilen eksik değerlendirme veya uygulamaların temel ilkeler yönünden sebep olabileceği zararlara bir sonuç yargısı mahiyetinde olmak üzere yer verilmesiyle anlatılmak istenen, bulguya konu hususlara bundan sonra yapılacak ihalelerde daha dikkatli yaklaşılması halinde ihalelerin bahse konu temel ilkeler yönünden mukavemet kazanacağı belirtilmesinden ibarettir.

İdare cevabının sonunda teknik puanlamanın birbirine yakın çıkması örnek verilerek ihalede istekliler arasında rekabet ve eşit muamelenin sağlanmış olduğu belirtilmiştir. Ancak, yukarıda da ifade edildiği üzere, aynı ihalenin teknik değerlendirme sürecinde bir aday firmanın proje kontrol şefi pozisyonunda istihdam edilmek üzere teklif ettiği anahtar teknik personelin asgari hizmet süresi değerlendirilirken o personelin tasarım (proje) hizmetlerindeki deneyim süresi geçersiz sayılarak firmanın yetersizliğine hükmedilirken, aynı ihalede başka bir isteklinin sunmuş olduğu iş deneyimini gösteren belgelerin değerlendirilmesinde mevzuata aykırı olarak tasarım hizmetleri ile kontrollük hizmetlerinin ayrıştırılmasına gerek duyulmadığı belirtilmiştir. Aynı ihale sürecinde gerçekleşen bu tespitler idare cevabında belirtilen istekliler arasında değerlendirme süreçlerinde ayırım yapılmadığı savını doğrulamamaktadır.

Sonuç itibarıyla, bulgunun sonuç kısmında yer verildiği üzere, ihalede teknik puanların birbirine çok yakın oluşmuş olması nedeniyle ihale üzerine bırakılan iş ortaklığının yabancı pilot ortağının iş deneyimlerinin gerekli yazışmalar yapılmak ve ek belgeler temin edilmek suretiyle benzer iş deneyim tutarı hesap edildikten sonra değerlendirmeye alınması gerekmektedir. İsteklinin teklifinin bu anlamda tekrar ele alınması sırasında bulguda tek tek izah edilmiş olunmasına karşın idare cevabında hiç değinilmemiş hususların da dikkate alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**BULGU 14: Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerinde İhale Komisyonları Tarafından Mevzuata Uygun Olmayan İşlemler Yapılması;**

Sözleşme uygulama aşaması devam eden yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımlarının incelenmesi neticesinde ihale mevzuatına uygun bulunmayanlara ilişkin tespitlere aşağıda iki başlık halinde yer verilmiştir:

**14.1 Pazarlık Usulüyle İhale Edilen İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşi İhalesinde İstekli Tarafından Sunulan Yeterlik Belgeleri Arasında Tutarsızlık Olmasına Rağmen İhalenin Bu İstekli Üzerinde Bırakılması;**

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 38 nci maddesinin birinci fıkrasında; yeterlik kriteri olarak *“teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler”*in istenmesi halinde, tüzel kişilerin, ilgisine göre tüzel kişiliğın ortakları, üyeleri veya kurucuları ile tüzel kişiliğın yönetimindeki görevlileri belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi, bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicil Gazetesinde bulunmaması halinde, bu bilgilerin tümünü göstermek üzere ilgili Ticaret Sicil Gazeteleri veya bu hususları gösteren belgeler ile tüzel kişiliğın noter tasdikli imza sirkülerini sunmaları gerektiğii, hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmeliğee tabi olarak yapılan bahse konu ihalenin idari şartnamesinin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri” başlıklı 7 nci maddesinin 7.1 başlıklı alt maddesinde, isteklilerin ihaleye katılabilmeleri için teklifleri kapsamında sunmaları gereken yeterlik belgeleri sayılmıştır.

Söz konusu maddenin (b) bendinde ise;

*“b) Teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren imza beyannamesi veya imza sirküleri;*

*1) Gerçek kişi olması halinde, noter tasdikli imza beyannamesi,*

*2) Tüzel kişi olması halinde, ilgisine göre tüzel kişiliğın ortakları, üyeleri veya kurucuları ile tüzel kişiliğın yönetimindeki görevlileri belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi, bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicil Gazetesinde bulunmaması halinde, bu bilgilerin tümünü göstermek üzere ilgili Ticaret Sicil Gazeteleri veya bu hususları gösteren belgeler ile tüzel kişiliğın noter tasdikli imza sirküleri,”nin sunulmuş olması ihaleye katılım için aranması şart koşulan yeterlik belgelerindedir.*

Söz konusu ihalede, ihale üzerine bırakılan iş ortaklığının pilot ortağının bir sermaye şirketi ve türü itibariyle de bir anonim şirket olduğu anlaşılmaktadır. Ne var ki, söz konusu pilot ortağın ihaleye sunmuş olduğu yeterlik belgeleri incelendiğinde, söz konusu belgelerde yer alan bilgilerin “ortaklığın son yapısı” hakkında birbirini tekzip ettiği görülmektedir.

Şöyle ki; bahse konu tüzel kişiliğin ortakları, üyeleri veya kurucuları ile tüzel kişiliğin yönetimindeki görevlilerini belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetelerinde yer alan bilgilerde, söz konusu pilot ortak tek pay sahipli bir anonim şirket olarak gözükmekte iken, bu pilot ortak tarafından iş deneyimini tevsik için sunulan belgenin başka bir tüzel kişiye ait olması nedeniyle yeminli mali müşavir onaylı şekilde sunulan “ortaklık durum belgesi”nde şirketin iki ortaklı bir şirket olduğu ve hâkim ortağın başka bir tüzel kişilik olduğu beyan edilmiştir.

Bu şartlar altında iki ihtimal ortaya çıkmaktadır. Ya bahse konu tüzel kişilik tarafından sunulan son ortaklık yapısını gösterir belgeler ya da ortaklık durum belgesinde yer alan beyan hatalıdır.

4734 sayılı Kanunun “Tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 37 nci maddesinin ikinci fıkrasında;

*“...Bu aşamada, isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı incelenir. Uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır”*

Hükmü yer almaktadır.

İşe ait idari şartnamenin 31.5 inci maddesi de aynı hükmü taşımaktadır.

Açıklanan hüküm uyarınca, söz konusu isteklinin teklifinin, mesleki ve teknik yeterlik kriterlerinden biri olan “teklif vermeye yasal olarak yetkili olduğunu kanıtlayan belgeler”in 4734 sayılı Kanun, anılan Yönetmelik hükmü ve idari şartnamede istendiği şekli ile “tüzel kişiliğin ortaklık yapısının son durumunu göstermediği” gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir.

Sonuç itibariyle, söz konusu isteklinin teklifini 4734 sayılı Kanun, Yönetmelik ve idari şartnamede yer alan hükümler uyarınca geçersiz sayılması gerekeceğinden bahse konu

isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılması gerekmekte iken, söz konusu istekli üzerine ihale bırakılarak bu istekli ile danışmanlık hizmetinin teminine yönelik sözleşme imzalanmıştır.

**14.2 Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metrosu İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri ile Araç Alımı İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşi İhalesinin Ön Yeterlik Değerlendirmesinde “Yabancı İstekli” Durumunda Olan Bir Adayın Başvuru Mektubunda Sehven “Yerli İstekli” Olduğu Yönünde Beyanda Bulunması Nedeniyle Teklifinin Değerlendirme Dışı Bırakılması;**

Bahse konu ihaleye katılan bir iş ortaklığının pilot ortağının yabancı istekli durumunda olmasına rağmen komisyona sunduğu başvuru mektubunda sehven yerli istekli durumda oldukları şeklinde yanlış beyanda bulunmuş olması gerekçe gösterilerek isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakıldığı anlaşılmıştır.

Ancak, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğın “Yerli istekli” başlıklı 5 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer verilen, “Tüzel kişilerin yerli istekli oldukları ise başvuru veya teklif kapsamında sunulan belgeler üzerinden değerlendirilir...” ibaresinden bu hususun sırf başvuru mektubunda yer alan beyandan anlaşılması gerekmediği ihale kapsamında sunulan diğer belgelerden bu konu hakkındaki gerçek bilgiye erişimin mümkün olduğu sonucu çıkmaktadır.

Ayrıca, Kamu İhale Genel Tebliğinin “Yerli istekli” başlıklı 6.2.1 nci maddesinde de, tüzel kişilerin yerli istekli olup olmadıklarının yine başvuru veya teklif kapsamında sundukları belgeler üzerinden değerlendirileceği hususu yinelenmiştir. Bunun yanında, Kamu İhale Kuruluna bu hususa ilişkin yapılan itirazın şikayet başvurularında da kararlarının bu yönde istikrar kazanmış olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla, başvuru mektubunda sehven yabancı istekli yerine yerli istekli durumunda olduğunun beyan edilmesi özellikle bu tür yerli istekli lehine fiyat avantajının uygulanmadığı ve teklifin esasına etki edecek mahiyette bir hata olmaması nedeniyle elenmeyi gerektirecek nitelikte bir durumun bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Zaten başvuru mektubunda uyruk kısmında yabancı ülke adı bildirilmiş olması ve tüzel kişiliğın yabancı olduğunun sunmuş olduğu ticaret sicil gazetesinden kolaylıkla anlaşılabilir olmasından dolayı söz konusu adayın başvurusunun sırf bu nedenden ötürü değerlendirme dışı bırakılmasının yerinde olmadığı düşünülmektedir.

Ayrıca, aynı Yönetmeliğin “Başvuru ve teklif mektuplarının şekli” başlıklı 56 ncı maddesinin konu ile ilgili ikinci ve beşinci fıkrası hükümleri şu şekildedir;

“(2) *Teklif mektubunun aşağıdaki şartları taşıması zorunludur:*

a) *Yazılı olması.*

b) *İhale dokümanının tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi.*

c) *Teklif edilen bedelin rakam ve yazı ile birbirine uygun olarak açıkça yazılması.*

ç) *Üzerinde kazıntı, silinti, düzeltme bulunmaması.*

d) *Türk vatandaşı gerçek kişilerin Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, Türkiye’de faaliyet gösteren tüzel kişilerin vergi kimlik numarasının belirtilmesi.*

e) *Ad ve soyadı veya ticaret unvanı yazılmak suretiyle yetkili kişilerce imzalanmış olması.*

(5) *Teklif mektuplarının şekil ve içerik bakımından yukarıda belirtilen niteliklere ve teklif mektubu standart formuna uygun olmaması teklifin esasını değiştirecek nitelikte bir eksiklik olarak kabul edilir. Taşınması zorunlu hususlardan herhangi birini taşımayan teklif mektuplarının değiştirilmesi, düzeltilmesi veya eksikliklerinin giderilmesi gibi yollara başvurulamaz. Teklif mektubu usulüne uygun olmayan isteklinin teklifi değerlendirme dışı bırakılır”*

Her ne kadar maddenin başlığında başvuru ve teklif mektuplarının her ikisine de yer verilmiş olsa da maddenin konuyu düzenleyen ikinci ve beşinci fıkra hükümlerinde sadece teklif mektuplarından bahsedilmektedir. Buradan başvuru mektubunun teklif mektubu gibi sıkı şekil şartlarına tabi olmadığı sonucu çıkarılabilirse de düzenlemenin esasına bakıldığında bahse konu hatanın teklif mektubunda yapılmış olsa dahi eleme sebebi olamayacağı beşinci paragrafta açıklanmıştır.

Şöyle ki, yukarıda yer verilen ikinci paragrafta teklif mektubunun taşınması zorunlu hususlara yer verilmiş, beşinci paragrafta da ikinci paragrafta belirtilen zorunlu nitelikleri taşımayan teklif mektupları için ancak teklifin esasını değiştirecek nitelikte bir hatanın varlığından bahsedilebileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu örnek olayda yabancı uyruklu aday tarafından sunulmuş olan başvuru mektubunun dipnotunun dördüncü sırasında yer verilen



beyanda adayın sehven yerli istekli durumunda olduğuna ilişkin yanlış beyanı yüzünden ön yeterlik değerlendirmesine alınmadığı görülmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, adayın yerli istekli veya yabancı istekli durumunda olduğu ihale dosyası kapsamında sunulan diğer belgelerden kolayca anlaşılacağından, adayın sadece bu nedenle ön yeterlik değerlendirmesinden elenmiş olmasının -Yönetmeliğin yukarıda yer verilen maddesinin ikinci fıkrası gereği teklifin esasını değiştirecek nitelikte bir hata olmaması nedeniyle- anılan hükme aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** “*Bulgu başlığında yer alan, ihale değerlendirmesi esnasında eşitlik ve rekabet ilkelerine aykırılık iddiasının dile getirilebilmesi için ihale komisyonlarının istekliler arasında ayırım yapmaya yönelik eylemlerde bulunduğu isnadının somut deliller ile ortaya konulması gerekmektedir.*

*Bu isnad komisyonları töhmet altında bırakmakta olup, kişisel ve gerçek dışı yorumlarla ağır suçlamalar içermektedir.*

*Ayrıca, kişisel zandan ibaret olan bulgunun iki alt maddesi de birbiri ile çelişmektedir.*

*Somut delillere ve ispatlara dayandırılmadan gerçekleştirilen bu tarz ithamlar esasta suç unsuru oluşturmaktadır.*

*Söz konusu işe ait, İdari Şartnamede;*

*“7.1. İsteklilerin ihaleye katılabilmeleri için aşağıda sayılan belgeleri teklifleri kapsamında sunmaları gerekir:*

*a) (Mülga bent: 25.01.2017-29959 R.G./9. md.)*

*b) Teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren imza beyannamesi veya imza sirküleri;*

*1) Gerçek kişi olması halinde, noter tasdikli imza beyannamesi,*

*2) Tüzel kişi olması halinde, ilgisine göre tüzel kişiliğin ortakları, üyeleri veya kurucuları ile tüzel kişiliğin yönetimindeki görevlileri belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi, bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicil Gazetesinde bulunmaması halinde, bu bilgilerin tümünü göstermek üzere ilgili Ticaret Sicil Gazeteleri veya bu hususları gösteren belgeler ile tüzel kişiliğin noter tasdikli imza sirküleri,”*

*hükmü yer almakta olup, isteklilerin ihaleye katılabilmeleri için teklifleri ekinde teklif vermeye yetkili olduklarını gösterir belgeler istenmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus ise söz konusu tüzel kişiliğin ilgisine göre bu belgelerin istendiğidir.*

*Yani tüzel kişilik anonim şirketi olması halinde anonim şirketleri yönetim kurulları ile yönetildikleri için söz konusu anonim şirketleri yönetimini gösterir belgeler veya bu hususu gösterir belgelerin teklif vermeye yetkili olduğu bu gösterir belgeler ile birlikte sunulması yeterlidir.*

*Yani tüzel kişilik anonim şirketi olması halinde anonim şirketler yönetim kurulları ile yönetildikleri için; Söz konusu anonim şirketin yönetimini gösterir ticaret sicil gazetesini veya bu hususu gösterir belgelerin teklif vermeye yetkili olduğu bu gösterir belgeler olarak sunulması yeterlidir.*

*Ayrıca Türk Ticaret Kanununun 490 - 491 ve 492 sayılı maddeleri gereği anonim şirketlerin ortaklık durumunu gösterir belgelerin ticaret sicil gazetesinde yayımlanması da zorunluluğu bulunmamaktadır.*

*Ancak söz konusu şirketin limited şirketi olması halinde limited şirketlerin ortaklar kurulu ile yönetilmeleri nedeniyle ortaklarını gösterir belgelerin teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren imza sirküleri ile birlikte sunulması gerekmektedir.*

*Söz konusu ihalede ilgili şirket bir anonim şirketi olup, bu ihale kapsamında sunmuş oldukları teklif vermeye yetkili olduklarını gösterir imza sirkülerinin ekinde bu nedenle son yönetimi gösterir belgenin verilmesi yeterlidir ve bu belgede zaten dosyasında mevcuttur.*

*Söz konusu ihalede ilgili şirket bir anonim şirket olup, bu nedenle ihale şartnamesi gereği ihale kapsamında sundukları teklif vermeye yetkili olduklarını gösterir imza sirkülerinin ekinde Türk Ticaret Kanunu gereği son yönetimi gösterir belgenin verilmiş olması yeterlidir ve bu belgede zaten dosyasında mevcuttur.*

*Ayrıca yine söz konusu şirketin bir anonim şirketi olması nedeniyle ortaklık durumunu gösterir belgelerin ticaret sicil gazetesinde yayımlanması da zorunlu değildir. (TTK madde 491 ve 492 sayılı maddeler)*

*Ancak Sayıştay raporunuzun bulgu no 32.2'de (Bulgu 14.2.) söz konusu ihale dosyası kapsamındaki belgelerden aranan bilgilere ulaşılmamasının bir elenme nedeni olamayacağına yer*

verildiği görülmektedir. Bu durumda ilgili dosya içerisinde yer alan Ortaklık Durum Belgesinden söz konusu şirketin ortaklık yapısını gösterir son duruma ait bilgilere ulaşıldığı da görülmektedir.

Şunu da ifade etmek gerekir ki İş Deneyim Belgelerinin ekinde bir ortaklık durum belgesi istenmesinin ana nedeni de Anonim şirketlerin son ortaklık durumunu Türk Ticaret Kanunu gereği yayımlatması zorunluluğu bulunmamasıdır. Bu nedenle İş Deneyim Belgesinin değerlendirilmesinde kullanılmak üzere Ortaklık Durum Belgesi istenmektedir. Çünkü Anonim Şirketlerin imza sirkülerinin ekinde genellikle ortaklık durumunu gösterir belgeler yer almamaktadır.

Her ne kadar ilgili isteklinin bir anonim şirketi olması, ilgisi nedeniyle teklif vermeye yetkili olduğunu gösterir belgelerin anonim şirketin son yönetimi gösterir belgeler olması yeterli olsa dahi, aranan bilgilere dosya içerisinde ulaşılabilmesi nedeniyle dosyada herhangi bir eksiklik olmadığı aşikârdır.

Kaldı ki bu konuda çeşitli KİK kararlarından da (2013/UY.III-3629 – 2016/UY.I-719 sayılı KİK Kararları) anlaşılacağı üzere idarenin uygulaması doğrudur.

Bir diğer husus ise üst kurul ve kurum niteliğinde olan Kamu İhale Kurumu, Sayıştay ve Mahkemelerin aynı konularda birbirlerinden farklı kararlar almaları idarelere yol gösterici olmaları gerekirken idarelerin kararlarında karmaşalara neden olmaktadır.

Türk Ticaret Kanunu ve Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yapılan uygulamanın doğru olması ağır zan içeren ve yoruma dayalı söz konusu bulgunun iptalinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca anılan ihalede aynı gerekçe ile (yabancı oldukları halde teklif mektubunda yerli istekli ifadesine yer verilmesi) iki farklı isteklinin teklifi değerlendirilme dışı bırakılmış olup, diğer istekli veya isteklilerden bu duruma ilişkin her hangi bir itiraz veya itirazın şikâyet başvurusu alınmamıştır.

Sonuç olarak, bütün bulgunun içeriği incelendiğinde komisyondan 32.1. (Bulgu 14.1.) için beklenen tavır ile 32.2. (Bulgu 14.2.) için beklenen tavır birbiri ile çelişmekte olup, bulgu kendi içerisinde tutarsızdır. Dolayısıyla, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir.”

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında belirtilen bulgu başlığında "*ihale değerlendirmesi esnasında eşitlik ve rekabet ilkelerine aykırılık*" ifadesi yer almadığı gibi bulgu metninde de böyle bir ifade bulunmamaktadır. Bulguda, cevapta belirtildiği şekilde bir ifade bulunmamasına rağmen, bu şekilde bir ifade kullanıldığı ileri sürülerek denetimi gerçekleştiren denetçi ve denetim ekibine suç isnat edecek kadar ileri gidilmesi, bulgunun isabetli düzenlendiğinin bir kanıtı olarak görülmektedir.

İdare cevabında belirtildiği şekilde, tüzel kişiliğin anonim şirket olması, isteklinin teklifinde sadece yönetimini gösterir belgenin sunulmasını yeterli kılmamaktadır. Kanunun ve idari şartnamenin bulguda yer verilen ilgili hükmü gayet açıktır. Tüzel kişiliğin son ortaklık yapısının gösterir belgelerin de teklif içerisinde sunulması ve bunun ihale komisyonu tarafından yine Kanunun ve idari şartnamenin ilgili hükümleri gereği aranılması zorunlu bir husustur. Teklif eki belgelerin birbiri ile çelişki arz etmesi nedeniyle ihale komisyonunun en azından şirketin son ortaklık yapısına ilişkin teklif sahibi firmadan bir açıklama talep etmiş olması gerekirdi. Bu bile yapılmaksızın ihale işlemlerine hiçbir sorun yok varsayılarak devam edilmesi ve ihalenin söz konusu firma üzerine bırakılması mevzuat hükümlerine aykırıdır.

İdare cevabında, ayrıca, bahse konu şirketin bir anonim şirket olması nedeniyle son ortaklık yapısının ticaret sicil gazetesinde yayınlanmasının bir zorunluluk olmadığı belirtilmiştir. Bu durum Türk Ticaret Kanununun 490 ila 499 uncu maddeleri gereğidir. Anonim şirketlerde pay devrinin ticaret siciline tescilinin veya ilanının zorunlu olduğuna ilişkin anılan Kanunun belirtilen maddelerinde zorlayıcı herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Ancak, bulguda yine bu yönde bir görüş veya iddia bulunmamaktadır. Belirtilmek istenen husus, ortaklık durumuna ilişkin ihale komisyonuna sunulan belgelerin birbirini doğrulamıyor oluşudur. Yoksa bulguda her hâlükârda son ortaklık yapısını gösterir ticaret sicil gazetesinin teklif dosyasında bulunması gerektiğine dair bir ifade geçmemektedir.

Bulgumuzun 14.2 başlığı altında incelenen olayda teklif dosyasından isteklinin yabancı istekli durumunda olduğunun açıkça anlaşılır olmasına rağmen, başvuru mektubunun sonunda geçen beyanlarda sehven yerli istekli durumunda olduğuna ilişkin yanlış beyanda bulunmuş olmasının elenme nedeni sayılamayacağı konu edilmiştir. İki konunun birbiri ile herhangi bir bağı ve kıyaslanabilir bir tarafı olmadığı açıktır. İkinci konu hakkında yapılan bir değerlendirmenin ilk konuya bağlanmaya çalışılması yersiz ve isabetsiz olmuştur.

Yine de şunu belirtmek gerekir ki; 14.1 başlığı altında bulgu konusu edilen ilk olayda

ihale komisyonu, isteklinin teklifi kapsamında sunduğu belgelerde son ortaklık yapısı hakkında farklı bilgiler içeren belgeler karşısında istekliden teklifin esasını değiştirmeyecek şekilde açıklayıcı ek bilgi ve belge talebinde bulunması gerekirdi. 14.1 başlığı altında incelenen ilk olayda ise 14.2 başlığı altında incelenen ikinci olaydan farklı olarak teklif dosyası kapsamında sunulan belgelerden hangisinin doğru olduğunun tespiti mümkün görülmemektedir. İkinci durumda, isteklinin yabancı istekli olduğu teklif kapsamında sunduğu ticaret sicil bilgilerinden ve başvuru mektubunda belirttiği uyruk ve vergi kimlik numarası bilgilerinden açıkça ortadadır. Hal böyle iken, başvuru mektubunun sonunda yerli istekli durumunda olduğuna ilişkin istekli beyanının sehven yazılmış olduğu kolayca anlaşılabilir. İlgili olduğu mevzuat hükmü ve mahiyeti itibariyle tamamen birbirinden farklı bu iki durumu birbiri ile kıyas etmek suretiyle bulgunun kendi içinde çelişkili ve tutarsız olduğunu iddia etmek mümkün değildir.

Son olarak, idare cevabında atıf yapılan iki Kamu İhale Kurulu kararı incelendiğinde, bu kararların da bulgumuzu destekler mahiyette olduğu anlaşılmaktadır.

Kurulun 2013/UY.III-3629 sayılı kararının sonuç kısmında;

*“Yukarıda aktarılan mevzuat hükmü ve görüş uyarınca ihaleye katılan tüzel kişi istekliler tarafından teklifleri kapsamında, tüzel kişiliğin ortakları, üyeleri veya kurucularını ve yönetimlerindeki görevlilerin son durumunu gösterir Ticaret Sicili Gazetesinin sunulması, bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicili Gazetesinde bulunmaması halinde ise bu hususları tevsik eden belgelerin sunulması gerekmektedir. İhale tarihi olan 09.07.2013 tarihinde şirketin anonim şirket statüsünde olduğu ve hisse devrinin ilgili Kanun gereğince ticaret siciline, tesciline ve ilanına gerek olmadığı ve bu yüzden anonim şirketlerin ortaklık oranlarında meydana gelecek değişikliklerin sicil kayıtlarından tespit edilmesinin mümkün olmadığı bu çerçevede, anılan Yönetmelik hükmü ile Ticaret Sicili Gazetesinde tüm ortakların gösterilmesinin mümkün olmadığı durumda bu hususu gösteren pay defteri, karar defteri gibi diğer belgeleri sunma zorunluluğu getirilmiş olup anılan isteklinin hisse devrine ilişkin olarak Karar Defterini ve pay defterini sunduğu anlaşıldığından teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata uyarlık teşkil etmediği sonucuna ulaşılmıştır”*

ifadelerine yer verilmiştir.

Yukarıya alınan kararda itirazın şikayet başvurusunda bulunan anonim şirket statüsündeki tüzel kişiliğin son ortaklık yapısını gösterir pay defterini ihale komisyonuna sunmuş olması dolayısıyla teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata uygun

olmadığı belirtilmiştir.

Kurulun 03.03.2016 tarihinde aldığı 2016/UY.I-719 sayılı Kararında da benzer biçimde,

*“Yukarıda aktarılan mevzuat hükümleri ile somut olay birlikte değerlendirildiğinde, anonim şirket olan isteklinin, iş deneyim belgesi kullanılan ortağının, ihale mevzuatına uygun olarak son bir yıldır kesintisiz bir biçimde şirketin yaridan fazla hissesine sahip olduğuna ilişkin meslek mensubu tarafından kaşelenerek imzalanmış ortaklık durum belgesinin teklifi kapsamında sunulması, sonrasında ise gerek idarece talep edilen bilgi isteme yazısına cevaben gerekse yapılan şikâyet başvurusu ekinde sunulan belgelerden istekliye ait anonim şirketin yaridan fazla hissesinin 10.02.2014 tarihinde Yücel Gündüz’e mevzuata uygun biçimde devredildiğinin anlaşılması üzerine başvuru sahibinin iddiasının yerinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır”*

Şeklinde karar alınmıştır.

Bulgumuza konu ihalede, ihale üzerine bırakılan firma da anonim şirket statüsündedir ve firmanın teklif dosyası kapsamında sunduğu belgelerden Ticaret sicil gazetelerinde belirtilen ortaklık yapısı ile iş bitirme belgesi ekinde YMM onaylı şekilde beyan ettiği Ortaklık Durum Belgesinde belirttiği ortaklık yapısı birbiri ile uyuşmamaktadır. Yukarıda belirtilen Kurul kararının aksine, bulgu konusu ihalede istekli, belirtilenlerin dışında son ortaklık yapısına dair ihale komisyonuna başkaca bir belge sunmuş değildir. Sonuç itibariyle bu durumda isteklinin teklifinin idari şartnamenin *“Tekliflerin değerlendirilmesi”* başlıklı 31.5 inci maddesi gereği ihale dışı bırakılması gerekmekte iken, bu istekli ile 06.07.2017 tarihinde sözleşme imzalanmış ve akdedilen bu sözleşme kapsamında belirtilen danışmanlık hizmeti temin edilmeye devam edilmiştir.

Bununla birlikte, 14.2 başlıklı bulgumuzda belirtilen duruma benzer biçimde Kurulun 16.01.2012 tarih ve 2012/UH.III-300 sayılı Kararında da belirtildiği üzere, ihaleye teklif sunan tüzel kişiliğin uyuğunun teklif dosyası kapsamında sunulan belgelerden anlaşılabilir olduğu durumlarda teklif mektubunun 4 üncü maddesinde belirtilen beyanın sehven yanlış yazılması isteklinin ihale dışı bırakılmasını gerektirmemektedir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen ihale süreçlerinde yapılan hatalar ihale sonucunu etkiler mahiyet arz etmektedir. Kamu İhale Kurulunun benzer durumlar hakkında aldığı kararların da bulgumuzda ileri sürülen hususları destekler mahiyette olduğu anlaşılmaktadır.

İdarenin de ihalelerinde bulguda belirtilen hususlarda işlemlerini mevzuatına uygun olarak yapması gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 15: Yapım Kontrollük Hizmeti Alınmasına İlişkin Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde İstekliler Tarafından Teknik Teklif Ekinde Sunulması Gereken Tüm Teknik Personelin Belirlenmemesi;**

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

Danışmanlık Hizmet Alımları Tip Sözleşmesinin “Tanımlar” başlıklı 5 inci maddesinde, teknik personel; *“Danışmanın hizmetin gerçekleştirilmesi için çalıştıracağı, teknik teklifte adı, unvanı, iş tanımı, niteliği belirtilen teknik personeli”* şeklinde tanımlanmıştır.

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

Bununla birlikte, yine Tip Sözleşmenin “Personel tanımı” başlıklı 35 inci maddesinin idareler tarafından nasıl düzenlenmesi gerektiğine dair 33 numaralı dipnotta; *“Danışmanın, sorumlu müdür dahil istihdam edeceği teknik personelin her birinin adı, unvanı, iş tanımı, asgari niteliği ve çalışma süresi burada belirtilecektir”* açıklaması yapılmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliğinin “Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde mali ve teknik tekliflerin değerlendirilebilmesi için verilmesi gerekli standart formlar” başlıklı 89 uncu maddesinde ise;

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

...

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

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

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

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

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



katkı sağlanmış olacaktır.

**Kamu idaresi cevabında;** “Bulgu idareyi töhmet altında bırakmaya yönelik olup, mesnetsiz bir suçlamadan ibarettir. 5 yıl sürecek bir danışmanlık işinde işin 3. yılında çalışmaya başlayacak bir personeli daha ihale aşamasında kimlik ve özgeçmiş bilgileri ile talep etmek ve puanlamaya tabi tutmak gerçekçi değildir. Nitekim sözleşmenin 36. maddesinde yer alan “diğer teknik personele” ifadesi bu durumun kanıtı niteliğindedir.

İdareimizce gerçekleştirilen Danışmanlık Hizmet Alımı ihaleleri çok sayıda personelin ağırlıklı olarak teknik personelin yıllara sari olarak çalıştırıldığı müşavirlik ihaleleridir.

Ön yeterlik İdari Şartnamesinde Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine uygun olarak en fazla 4 adet anahtar teknik personel bilgisi talep edilebilmekte olup, mevzuata uygun şekilde yeterlilik değerlendirmesi yapılmaktadır.

İdari Şartnamede ise, yine yönetmeliğe uygun olarak çalıştırılacak kilit nitelikte teknik personel listesi ve bunlara ilişkin puanlama kriterleri belirtilmekte ve teknik değerlendirme ve puanlama bu bilgiler ışığında mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Mevzuat ve tip sözleşme gereği de puanlamaya tabi tutulan teknik personel isim ve unvan bilgilerine sözleşmede yer verilmektedir.

Tip sözleşmenin 36. maddesi uyarınca, danışman işin yapımı ve iş programına uygun olarak İdareye teknik personelin atanmasını teklif edebilmekte ve bunların değerlendirmesi teknik şartnamede belirtilen kriterlere uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

Sözleşmenin ve tip sözleşmenin ‘Personelin Onaylanması’ başlıklı 36. Maddesi “Danışman hizmetlerin ifasında çalıştırmak istediği diğer teknik personele ilişkin olarak, söz konusu personel öngörülen çalışmaya başlamadan önce, bu personelin özgeçmişlerini incelenmesi ve onaylanması için İdareye iletacaktır.” uyarınca iş kapsamında çalıştırılacak tüm teknik personelin idari şartnamede talep edilmesi ve sözleşmenin 35. maddesine dâhil edilmesinin zaruri olmadığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca yıllara sari işlerde ihalede teknik teklif kapsamında sunulan personelin dahi sözleşme imzası sonrasında işe başlamaları her zaman mümkün olmadığı ve sözleşmenin 37. maddesine uygun olarak değiştirilebilmesi dikkate alındığında, iş programı gereği işin ilerleyen kısımlarında çalıştırılması öngörülen personelin teknik teklif kapsamında ihale aşamasında talep edilerek ismen sözleşmeye dahil edilmesi doğru bir yaklaşım

*olmayacağından, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir.”*

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** Sözleşmenin 36 ncı maddesinde yer verilen diğer teknik personelin onaylanmasına yönelik ifade, iş kapsamında çalıştırılması ihale aşamasından öngörülmeleyen ve 35 nci madde kapsamında belirtilmemiş bulunan teknik personelin sözleşme aşamasında çalıştırılmasına karar verilmesi halinde bu türden teknik personel veya teknik personellerin ancak idarenin onayı alınarak iş kapsamında çalıştırmaya başlanılmasına yönelik bir düzenlemedir. Bahse konu kontrollük danışmanlık işinde çalıştırılacağı daha başta belli olan onlarca saha kontrol mühendisine ilişkin bilgilere bu maddeye istinaden teknik teklif kapsamında yer verilmeyip, bu teknik elemanların teknik teklif kapsamında ihale aşamasında değerlendirmeye alınmamasına yol açılması, bu maddenin amacı olamaz. Zira, amaç bu şekilde olsaydı, bulguda da belirtildiği üzere, tip sözleşmenin 35 inci maddesi çerçevesinde belirtilecek teknik personelin iş kapsamında çalıştırılacak her bir teknik personeli içerecek şekilde hazırlanmasına ilişkin maddeye dipnot düşülmezdi.

İdare cevabında belirtildiği üzere, iş kapsamında çalıştırılacak teknik personellerden idare tarafından sadece ‘kilit’ pozisyonlarda görev alacaklara ilişkin listelere sözleşmelerin 35 inci maddelerinde yer verilmektedir. Hâlbuki, ne Yönetmelikte ne de tip sözleşme hükümlerinde, idarelerin, çalıştırılacak teknik personel arasında bu tür bir ayrıma gidebileceğine veya gitmesi gerektiğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır. Aksine, yukarıda da ifade edildiği üzere iş kapsamında görev alacak her bir teknik personeli içerecek şekilde bu listenin oluşturulması gerektiği özellikle ifade edilmiştir. Ayrıca, Yönetmeliğin tanımlar kısmında da teknik personel tarifinde de bu türden bir ayrımdan bahsedilmemiştir.

İdare cevabında belirtilen teknik teklif kapsamında önerilen ve değerlendirmeye tabi tutulan teknik personelin dahi sözleşme sonrası işe başlama oranının düşük olması başka bir sorundur ve bu konu 17 numaralı bulgu maddesinde ayrıca değerlendirilmiştir. Bu tür danışmanlık hizmetlerinin yıllara sari nitelik arz etmesinin de bu durum üzerinde bir etkisi olmamalıdır çünkü bahse konu teknik teklif formlarında sunulan belgelerden bir diğeri de iş programıdır. Bahse konu iş programında hangi personelin projenin hangi safhasında hangi dönemlerde görev alacağı bu iş programlarında daha ihale aşamasında belirlidir.

Hal böyle iken, her bir pozisyon için önerilen teknik personelin ayrı ayrı belirli olmasının önünde bir engel bulunmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca, bulguda da ifade

edildiği üzere, teklif alınan pozisyon sayısında kısıntıya gidilmesi halinde, iş kapsamında görev alacak teknik personelin teknik değerlendirmesinin de eksik kalacağı düşüncesiyle de idarenin söz konusu işleminin doğru olmadığı sonucuna varılmıştır.

**BULGU 16: Yapım İşinin Kontrollük Danışmanlık İşinde Çalışan Teknik Personelin Aynı Zamanda Başka Bir İşin İhalesinde Teknik Personel Olarak Teklif Edilmesi;**

Ankara Metroları Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşine ait yeşil defter ve puantaj kayıtlarına göre tam zamanlı olarak sistem mühendisi, sinyal uzmanı, elektrifikasyon uzmanı ve araç mühendisi (makine) pozisyonlarda çalışan dört teknik personelin aynı firma tarafından teklif sunulan Konya Hafif Raylı Sistem Projeleri Etüd, Proje ve Mühendislik Hizmetleri İş i ihalesinde teknik teklif kapsamında işin idamesinde çalışacak teknik personel olarak önerildiği tespit edilmiştir.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Organizasyon yapısına ve personel durumuna ilişkin belgeler” başlıklı 39 uncu maddesinin ilk fıkrasında, ihale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin sayısı ve niteliklerinin idari şartnamede düzenleneceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliğinin “Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerine İlişkin Özel Hususlar başlıklı dördüncü bölümünün Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde mali ve teknik tekliflerin değerlendirilebilmesi için verilmesi gerekli standart formlar” başlıklı 89 uncu maddesinde;

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

Denilmektedir.

Dolayısıyla, danışmanlık hizmet alımı işlerinde ihale aşamasında teknik teklif bünyesinde yer alan ve ihale konusu iş kapsamında çalışacağı taahhüt edilen teknik personelin hâlihazırda başka bir işte çalışmıyor olması gerekmektedir. İhaleye teklif sunan istekliler tarafından sunulan teknik teklif ekinde teknik personel bildirim cetvelinde iş kapsamında

çalıştırmayı taahhüt ettikleri teknik personel bilgilerine yer verilmektedir.

Benzer biçimde, KİK017.03/D numaralı Teknik Teklif Üye Değerlendirme Form'unda ise komisyon üyelerinin puanlama yapacakları alanlardan biri de "İş için taahhüt edilen yönetici kadrosu ve teknik personel" başlığını taşımaktadır. Dolayısıyla, ihale aşamasında teknik puanlamada önemli bir paya sahip olan teklif edilen teknik personelin, istekliler tarafından gerçekten de ihalenin üzerlerinde kalması halinde, ihale konusu iş kapsamında çalıştırmayı düşündüğü personelden oluşması ayrıca önem arz etmektedir.

Ankara Metroları Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İş Genel Teknik Şartnamesinin "Danışmanın İdareye Karşı Genel Sorumlulukları" başlıklı 7 nci maddesinin (6) numaralı alt maddesinin son cümlesi şu şekildedir;

*"Ayrıca bu projede çalışacak personelin Danışmanın diğer işleri ile meşgul olmayacağı ve belirlenen süre boyunca kesinlikle bu işte tam mesai yapacakları Danışman tarafından temin edilecektir"*

Bu hükümden de açıkça anlaşılacağı üzere, bu iş kapsamında kontrollük hizmetlerinde çalışmak üzere görevlendirilen teknik personele danışman tarafından üstlenilen başka bir danışmanlık işi kapsamında ayrıca görev verilemeyecektir.

Bu itibarla, Ankara Metroları Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İş kapsamında tam zamanlı görevlendirilen teknik personelin, aynı zamanda Konya Hafif Raylı Sistem Projeleri Etüd, Proje ve Mühendislik Hizmetleri İş kapsamında teklif edilmesi, teknik şartnamenin yukarıda belirtilen hükmüne aykırılık teşkil etmekte olup sonradan yapılan ihale ve imzalanan sözleşme sonucunda ortaya çıkan bu yeni ve olumsuz duruma ilişkin yaptırım ve düzeltmelerin gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında; "İdareyi Mesnetsiz İthamla Töhmetsiz Altında Bırakan Bulgu Başlığı Mer'i Mevzuata Aykırıdır.***

*Bulguda Yer Verilen "Hali Hazırda Başka İşte Çalışmıyor Olması Gerektilmektedir." İfadesi Mevzuat Hükümlerinde Yer Almamakta Olup, Bu Haliyle İdareyi Suçlamaya Yönelik Bir İfade Anlamı Taşımaktadır.*

*Bulguda yer verilen "Hali hazırda başka işte çalışmıyor olması gerekmektedir." ifadesi mevzuat hükümlerinde yer almamakta, hatalı yorumu yansıtmaktadır. Önerilen teknik personelin ihale teklif sahibi uhdesinde kalması ve sözleşme imzalanması durumunda anılan*

*işte çalıştırılacağı teklif kapsamında taahhüt edilmektedir. İhale öncesi, ihale süreci ve sözleşme yürürlüğe gireceği süreçte önerilen personelin başkaca bir işte çalışması önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.*

*Kamu ihale genel tebliği madde 86'da yer alan aşağıdaki ifade de, danışmanca yürütülen diğer işlerde çalışan kişilerin ihalelerde teknik personel olarak kullanılabilceğini ortaya koymaktadır.*

*Madde 86-Danışmanlık hizmet alımlarında anahtar teknik personel ve teknik personel (Değişik: 20.8.2011-28031 R.G./ 32.md.)*

*86.1. Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde, anahtar teknik personel, gerçek veya tüzel kişinin bünyesinde çalışan, ihale konusu işte teknik personel olarak da istihdam edilebilen ve ihale konusu işin uzmanı olan kişi olarak tanımlanmıştır. Bu itibarla, adaylar yaptığı işlerde çalışan kişileri de ihalelerde anahtar teknik personel olarak gösterebileceklerdir.*

*İstifa ve görev değişikliği anayasal hak olup, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir"*

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, bulgu başlığının mevzuata aykırı olduğu ve idareyi töhmet altında bıraktığı ifade edilmekle birlikte bulgu başlığı bulgu konusu durumun mümkün olduğu kadar öz bir biçimde ifade edilmesinden ibarettir. Bu itibarla, bulgu başlığının değil bulguda eleştiri konusu edilen işlemlerin mevzuata aykırı olup olmadığının ortaya konması yerinde olacaktır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda yer verilen "hâlihazırda başka bir işte çalışmıyor olması gerekmektedir" ifadesinin mevzuatta bulunmadığı belirtilmiştir. İdarenin bu açıklaması doğru olmakla birlikte, kullanılan bu ifade, bulguda yer verilen mevzuat hükümlerinin ve Ankara Metroları Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşine ait genel teknik şartname hükmünün birlikte ele alınması sonucunda ortaya çıkan bir durumun açıklanmasından ibarettir.

Bulguda da belirtildiği üzere, adı geçen danışmanlık hizmet alım işinin teknik şartnamesinin ilgili hükmünde, "Ayrıca bu projede çalışacak personelin Danışmanın diğer işleri ile meşgul olmayacağı ve belirlenen süre boyunca kesinlikle bu işte tam mesai yapacakları Danışman tarafından temin edilecektir" ifadesi yer almaktadır.

Bunula birlikte, Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin

“Organizasyon yapısına ve personel durumuna ilişkin belgeler” başlıklı 39 uncu maddesinde ise;

*“(6) Anahtar teknik personel olarak bildirilen kişiler, adayın bünyesinde çalıştıklarına ilişkin yazılı beyanlarını verirler. İsteklinin teknik personel olarak bildirdiği kişiler ise ihale konusu işte çalışacaklarına ilişkin yazılı beyanlarını verirler.”*

Denilmektedir.

Anılan iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde kontrollük hizmetlerine ilişkin bir danışmanlık işi kapsamında hâlihazırda görev alan bir teknik personelin başka bir danışmanlık işi bünyesinde görevlendirilemeyeceği sonucu zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, her iki ihalede de istekliler, bulguda belirtilen standart formlar ile teklif edilen teknik personelin ihale üzerlerinde kalması halinde teklif sunulan danışmanlık işi kapsamında çalıştırılacağını beyan ve taahhüt etmektedirler.

Ankara Metroları Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İş'i ile Konya Hafif Raylı Sistem Projeleri Etüt, Proje ve Mühendislik Hizmetleri İş'leri aynı firma tarafından yürütülmüştür. Adı geçen ilk işe ilişkin hakediş ve eki yeşil deftere göre bu işte tam zamanlı görev alan teknik personeller tespit edilmiştir. Bu şartlar altında bahse konu firmanın, belirtilen teknik personelleri ilk iş bünyesinde görevlendirdiği müddetçe diğer işlerde görevlendirmemesi gerekmektedir.

Bu çerçevede, Konya Hafif Raylı Sistem Projeleri Etüt, Proje ve Mühendislik Hizmetleri İş'i ihalesine aynı firma tarafından sunulan teklifte, teklif kapsamında yer alan teknik personellerden dördünün yukarıda belirtilen ilk işte görev alan personellerden oluştuğu tespit edilmiştir. Söz konusu teklif kapsamında yer alan bahse konu dört teknik personele adı geçen danışmanlık işinin sözleşmesinin “Personel tanımı” başlıklı 35 inci maddesi kapsamında ismen yer verilmiş olması nedeniyle bu iş kapsamında istihdam edildikleri kabul edilmektedir. Söz konusu personelde değişikliğe gidildiğine dair herhangi bir idare yazısı veya onayı da bulunmamaktadır.

Bulguda eleştiri konusu edilen husus, Ankara Metroları Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İş'i kapsamında sistem mühendisi, sinyal uzmanı, elektrifikasyon uzmanı ve araç mühendisi (makine) pozisyonlarda tam zamanlı istihdam edilen teknik personellerin aynı zaman dilimi içerisinde Konya Hafif Raylı Sistem Projeleri Etüt, Proje

ve Mühendislik Hizmetleri İşi kapsamında da görev almış olmalarıdır.

İdare cevabında, Kamu İhale Genel Tebliğinin 86 ncı maddesi hükmü dayanak gösterilmek üzere danışmanca yürütülen diğer işlerde çalışan kişilerin ihalelerde teknik personel olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Hâlbuki madde metninde bu durumun teknik personel için değil, anahtar teknik personel için mümkün olduğu belirtilmektedir. Bulguda konu edilen personel ise anahtar teknik personel değil teknik personel olarak görevlendirilen ve teklif edilen personellerdir.

İdare cevabında istifa ve görev değişikliğinin anayasal hak olduğu gerekçe gösterilerek bulgunun kaldırılması talep edilmektedir. Ancak, bulguya konu olayda yukarıda da bahsedildiği üzere söz konusu teknik personelin bir işten ayrılıp diğer iş kapsamında çalışmaya başlaması gibi bir durum mevzu bahis değildir. Bu anlamda konunun herhangi bir hakkın kısıtlanması ile de ilgisi bulunmamaktadır. Bulguda tespit edilen konunun anayasal haklarla bir ilgisi olmayıp, bulgu içeriği konu özel mevzuatı ve ihale eki şartnamelerde yer alan hükümler çerçevesinde ele alınmıştır.

**BULGU 17: Yapımla ilgili Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde İhale Konusu İşte Çalıştırılacak Teknik Personelde Mevzuatta ve Sözleşmede Yer Alan Şartlar Dikkate Alınmadan Değişiklik Yapılması;**

Yapım kontrollük hizmetlerinin teminine yönelik gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım işlerinde sözleşmenin uygulanması safhasında, ihale aşamasında önerilen teknik personelde yapılan değişikliklerde Yönetmelik ve sözleşme hükümlerine riayet edilmediği tespit edilmiştir.

Teknik personelde yapılacak olası değişiklik durumunda uyulması gerekli kurallara Yönetmeliğin “Toplam puanların belirlenmesi, görüşmeye davet ve ihalenin karara bağlanması” başlıklı 66 ncı maddesinin dördüncü fıkrası ve tip sözleşmenin “Personelin görevden alınması ve/veya değiştirilmesi” başlıklı 37 nci maddelerinde yer verilmiştir.

Söz konusu maddelere aynen aşağıda yer verilmektedir;

*“(4) Önerilen anahtar teknik ve teknik personel zorunlu olmadıkça değiştirilemez. Böyle bir gereksinimin ortaya çıkması halinde yeni anahtar teknik ve teknik personelin teklifte sunulanın dengi veya daha niteliklisi olması gereklidir”,*

*“37.1. İdarenin yazılı onayı alınmadıkça, teknik personelde herhangi bir değişikliğe gidilmeyecektir. Danışmanın makul kontrolü dışındaki herhangi bir nedenden ötürü Personelde değişikliğe gidilmesi gerektiği takdirde, Danışman bu elemanların yerine aynı ya da daha üstün niteliklere sahip elemanlar görevlendirecektir”*

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden, işin gördürülmesinde görev alacak teknik personelde danışmanın isteği üzerine yapılacak değişikliğin ancak danışmanın makul kontrolü dışındaki zorunlu sebepler dolayısıyla ileri gelmiş olması ve yeni atanacak personelin niteliklerinin görevden ayrılacak personelin niteliklerinin aynı ya da daha üstünü olması halinde gerçekleştirilebileceği açıkça ifade edilmek suretiyle kural altına alınmıştır.

Diğer taraftan, değişikliğe gidilen personelin nitelikleri ihale aşamasında teknik değerlendirmeye tabi tutulmuş ve ihale üzerinde bırakılan istekli, bahse konu personelin niteliği nispetinde yüksek teknik puan alarak ihalede avantaj sağlamıştır. Sözleşme sürecinde daha az nitelikli personelin çalıştırılmasına razı olunması durumunda ihaleye teklif sunan ve belki de daha az nitelikli personel önermiş olması nedeniyle ihale kendi üzerinde bırakılmayan diğer isteklilerin önermiş olduğu teknik personellerin niteliklerinin yeni atanan personellerden daha iyi olması halinde, ihalenin bu istekliler üzerine yapılmış olması ihtimali ise her zaman mevcuttur.

Ancak, İdare tarafından sözleşmeye bağlanan kontrollük ve danışmanlık hizmetlerinde, teknik personel değişikliklerine ilişkin idare onay yazılarında bir kısmında değişiklik nedenine dair herhangi bir açıklamaya yer verilmediği, ihale aşamasında belirli bir pozisyon için önerilen teknik personel yerine atanan teknik personelin özellikle özel deneyim kriterleri dikkate alındığında daha niteliklisi veya en azından dengi deneyime sahip olmadıkları tespit edilmiştir. Bu şekilde aynı ücret seviyeleri üzerinden daha az nitelikli personel çalıştırılmış olmaktadır.

Örneğin İdare tarafından ihale edilen Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı, Üst Yapı, Elektrifikasyon, Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon İşleri Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İşİ kapsamında teklif edilen proje müdürü ve köprü ve sanat yapıları uzmanı pozisyonları ile Bakırköy - Bahçelievler - Kirazlı Metrosu İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İle Araç Alımı İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşİ kapsamında ise proje müdürü pozisyonu yerine daha az nitelikli teknik personel önerilmiş ve bu personeller idarece kabul edilmiştir.



personelin yerine sonradan özel deneyim açısından aynı seviyede veya daha nitelikli personel çalıştırılmamasının, bir yandan ihale koşullarının sözleşme sürecinde geriye doğru olarak değiştirilmesi sonucunu doğururken, diğer taraftan işin sözleşme ve eklerine göre fen ve sanat kurallarına uygun olarak gerçekleştirilmesine ilişkin güvenceyi de eksilttiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** *“İhale sonrası işin devamı sırasında kadroya atanan kişiler daha az niteliğe sahip değildir. Daha az niteliğe sahip kişiler mevzuata göre idarece hiçbir şekilde kabul edilmemektedir.*

*Ayrıca, danışmanlık işlerinde personel ücreti; seviyelere, personelin nitelik ve deneyim sürelerine göre değil, atandıkları kadro veya pozisyonlarına göre belirlenmektedir.*

*Sözleşme ve mevzuat uyarınca teknik personelin sözleşme imzalanması sonrasında değiştirilmesi mümkündür. İstifa anayasal bir hak olup, işverenin makul kontrolü dışında gerçekleşen bir durum olup, bahse konu işlerde danışman değişiklik talep yazularında mevcut personelin işten ayrılması (istifası) dolayısıyla yerine eşdeğer veya daha üstün nitelikli bir personel teklif edildiği ifadesi yer almaktadır.*

*İdaremizce yapılan değerlendirmede ise, personel nitelikleri genel hizmet deneyimi, özel hizmet deneyimi, projeye uygunluk, geçmişte görev aldığı projeler ve makamlar olmak üzere değerlendirilmekte, önerilen personelin en az bir niteliğinde yerine geçtiği personelden üstün olması dikkate alınmaktadır. Ayrıca da İdari Şartnamede belirtilen teknik puanlamadan tam puan almak için gerekli asgari şartlarını sağlayıp sağlamadığı kontrol edilmekte ve bu durumda atamasına onay verilmektedir.*

*Üstün nitelik değerlendirmesi nicel bir durum olup, üstünlüğün tanımı mevzuatta açıklanmamıştır. Ayrıca iki kişinin özgeçmişleri üzerinden karşılaştırılması durumunda tüm nitelikleri ile daha üstün bir personel bulunması her zaman mümkün olmamaktadır. Şöyle ki, geçmişte tecrübe edilen örnek olayda, ihale teklifinde sunulan proje müdürünün 85 yaşında, 64 yıllık mühendislik deneyimi, 35 yıllık özel hizmet deneyimi ve 10 yıllık proje müdürlüğü deneyimi olan bir personel teklif edilmiş, ihalede teknik açıdan tam puan alınarak sözleşmesi imzalanmış ve anılan şahıs işe başlamıştır. Şahsın vefatı üzerine söz konusu kadroya atanmak üzere fazlaca personel önerilmiş, ancak genel hizmet deneyimi ve özel hizmet deneyimi üstün bir personel bulunması mümkün olmamıştır. Bu sebeple idari şartname gereği tam puan almak için gerekli hizmet deneyimi 20 yıl, özel hizmet deneyimi 15 yıl şartını sağlayan ve proje*

*müdürlüğü deneyimi 10 yılın üzerinde bulunan bir personel üstün nitelikli olarak değerlendirilerek ataması gerçekleştirilmiştir.*

*Bulgunun zanna dayanması ve subjektif değerlendirmelerden oluşması sebebiyle, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir.”*

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında danışmanlık hizmet alım işlerinde sözleşmelerin yürütülmesi aşamasında ihale öncesi belirlenen kadrolara atanan kişilerin daha az niteliğe sahip kişiler olmadıkları belirtilmiş, ancak, bulguda örnek olarak yer verilen personel atamalarına ilişkin hiçbir açıklama yapılmamıştır. Dolayısıyla İdare cevabı bu anlamda dayanaksız kalmıştır.

Sonrasında, bahse konu danışmanlık hizmetinde çalışanlara niteliklerine değil de atandıkları pozisyona göre ödeme yapıldığı ifade edilmiştir. Bulguda da zaten bunun böyle olmasından dolayı boş bir pozisyona ihale aşamasında önerilen teknik personelden daha az nitelikli olanının atanması halinde aynı ücret seviyelerinden daha az nitelikli personel çalıştırılmasına razı olunmak durumunda kalındığı belirtilmişti.

İdare cevabında, sözleşme ve mevzuat hükümlerine göre sözleşmenin devamı sırasında iş kapsamında çalıştırılan teknik personelde değişikliğe gidilmesinin her daim mümkün olduğu ve ayrıca istifanın da anayasal bir hak olduğu belirtilerek bu durumun doğal bir süreç olduğu belirtilmek istenmiştir.

Bulgu metninde sözleşme imza edildikten sonra teknik personelde kesinlikle değişikliğe gidilemeyeceğine dair bir ifade bulunmamaktadır. Sadece, bu değişikliğin Yönetmelik ve sözleşmesinde belirtilen şartlarına dikkat çekilerek, idare uygulamasının bu noktadaki eksikliklerinden bahsedilmiştir. İstifa durumu ise pek tabii ki iş mevzuatı kapsamında karşılaşılabilecek muhtemel bir durumdur ve çoğu zaman da işverenin kontrolü dışında gerçekleşir. Ancak, bulguda konu edinilen, aynı teknik personelin aynı danışman firma bünyesinde çalışmaya devam ederken görev aldığı projenin değişmesi durumudur. Bu değişiklikler teknik personelden ziyade danışmanın kendi insan kaynağı planlamalarından kaynaklı değişiklikler olmaktadır. Bulguda eleştiri konusu edilen de bu türden danışman kaynaklı ihtiyari değişikliklerdir.

Bunun dışında idare cevabında, bir pozisyonda görev alan teknik personelde değişikliğe

gidildiği durumlarda yerine atanan personelin öncekinden genel hizmet deneyimi, özel hizmet deneyimi, projeye uygunluk veya geçmiş iş deneyimi kriterlerinden en az birinde daha üstün niteliğe sahip olmasının ve yeni atanacak personelin idari şartnamede belirtilen asgari niteliklere sahip olmasının yeterli kabul edildiği belirtilmiştir.

Bulguda yer verilen konu ile ilgili Yönetmelik hükmünde “*dengi veya daha niteliklisi*” ifadesi geçmekte iken, ilgili sözleşme maddesinde “*aynı ya da daha üstün niteliklere sahip elemanlar*” ifadesi kullanılmaktadır. Burada personelin belirli bir özelliğinden bahsedilmemiştir. Dolayısıyla, önceki personelin yerine atanması talep edilen teknik personelin belirli bir kriter bazında değil de ihale aşamasında değerlendirmede esas alınan kriterlerin tümünde yerine atanacağı personel ile en azından dengi seviyede özelliklere sahip olması gerektiği düşünülmektedir. Nihayetinde, bu gibi durumlarda personel nitelikleri açısından genel bir değerlendirme yapmanın mevzuat düzenlemesine daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Son olarak, idare cevabında geçmiş yıllarda idarenin yaşadığı bir tecrübe örnek gösterilmek suretiyle her zaman daha nitelikli personel bulmanın mümkün olmadığı belirtilmiştir. Her ne kadar bahsi geçen örnek olay denetim dönemimizde geçmediği için bilgimiz dâhilinde olmasa da, bulguda bu gibi nadirattan yaşanabilecek zaruri durumlardan bahsedilmediği açıktır. Tespitlerin bulgu konusu edilmesinin nedeni, idarenin birkaç personel değişikliğini bulguda belirtildiği biçimde yapmış olması değil, bu durumun genel bir uygulama halini almış olmasıdır.

Sonuç olarak, danışmanlık hizmet alım ihalelerinde çalıştırılan teknik personel değişikliklerinde danışman taleplerinin gerekçeli alınması ve zaruri durumlar dışında değişiklik taleplerinin kabul edilmemesi gerekmektedir. Bununla birlikte, danışmanın makul kontrolü dışındaki sebeplerden ötürü mecburi olarak teknik personelde değişikliğe gidilmesi gerektiği durumlarda ise yeni atanacak personelin en azından önceki personelin sahip olduğu vasıflara haiz olması şartına daha özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 18: Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde “İş İçin Önerilen Yöntem ve Organizasyon Yapısının” Değerlendirilmesi İçin Tanımlanan Kriterlerin Puanlamasının Ne Şekilde Yapılacağına Dair Bir Belirlemede Bulunulmaması;**

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım ihalelerinde isteklilerin teknik tekliflerinin bir bölümü olarak “iş için önerilen yöntem ve organizasyon yapısı” hakkında sundukları bilgilerin değerlendirilmesi amacıyla idari şartnamede tanımlanan alt kriterlerden bir kısmında ilgili kritere ilişkin puanlamanın ne şekilde yapılacağına dair bir belirlemenin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Teknik değerlendirmede dikkate alınacak kriterler” başlıklı 63 üncü maddesinin ikinci fıkrasında;

*“(2) ... İdarelerce hangi kriterlere ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceği ile puanlama yöntemi ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanır...”*

Denilmektedir.

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

Ancak, Bakanlık tarafından gerçekleştirilen yapımla ilgili danışmanlık hizmetlerinin ihale dokümanlarında yer alan “iş için önerilen yöntem ve organizasyon yapısına” ilişkin teknik değerlendirme alt kriterlerinin yukarıda belirtilen nitelikleri taşımadığı düşünülmektedir.

Örneğin, Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metrosu İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri İle Araç Alımı İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşi ihalesinin idari şartnamesinde teknik teklif değerlendirmesi puanlandırma kriterlerinden “*B. İş İçin Önerilen Yöntem (Metodoloji) ve Çalışma Planı İle Organizasyon Yapısının İş Tanımına Uygunluğu*” kriterine ilişkin belirlenen alt kriterleri değerlendirmek açıklayıcı olacaktır (diğer yapımla ilgili danışmanlık ihalelerinde de bu alt kriterler hemen hemen aynen aşağıdaki gibi belirlenmiştir):

*“B.1 İşin nasıl yapılacağı ( 15 Puan )*

*B.1.1. İhale konusu işte karşılaşılabilecek sorunların ortaya konması ve sorunların giderilmesinde izlenecek yöntemlerin belirtilmesi (5 Puan )*

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

*B.2 İş programı ( 5 Puan )*

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

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

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

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

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

*B.4. Yönetim ve Denetim (Kalite Kontrol) Teknikleri (10 puan)*

*B.5 Teklif edilen yönetici ve teknik personelin görev tanımının uygunluğu (10 Puan )*

*B.5.1 Teklif edilen yönetici ve teknik personelin görev tanımının yapılması (Tekniker,teknisyen ve topoğrafların sadece grup olarak görev tanımı yapılacak olup;gruplardaki adam sayısını bildirilmesi yeterli olacaktır.) (5 Puan )*

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

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

Dolayısıyla, yapılacak teknik değerlendirmede Yönetmeliğe göre 100 tam puan üzerinden 30 ila 50 puan aralığında idarece belirlenecek bir puan üzerinden değerlendirmeye alınacak bu kriter ve alt kriterlerin değerlendirme ve sonucunda yapılacak puanlamasının neye

göre, hangi esaslar gözetilerek yapılması gerektiğine dair ihale dokümanında herhangi bir belirleme bulunmadığı için komisyon üyelerinin yapacağı değerlendirmeler ve vereceği puanlar da haliyle tamamen kendi öznel değerlendirmeleri doğrultusunda gerçekleşmekte olup, bahse konu mevzuat aykırılığının Kamu İhale Kurulunun istikrar kazanmış kararlarında iptal sebebi sayıldığı bilinmektedir.

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

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgu başlığı idareyi, ihale dokümanını hazırlayanları ve ihale komisyonunu zan altında bırakacak mahiyettedir. Başlık içeriğinden puanlamanın belirlenmediği sonucu çıkmakta olup, örnek verilen ihale de dâhil tüm ihalelerde puanlama ve kriterler mevzuata uygun olarak belirlenmiştir.

Mevzuata dayalı olmayan subjektif kanaat, denetim raporunda bulgu olarak sunulmaktadır.

Söyle ki; ihalelerde ihale dokümanı satın alan tüm istekliler ihale dokümanlarını incelemekte ve değerlendirilmelerini engelleyen, objektif hareket edilmesini ortadan kaldıran bir husus tespit etmeleri halinde "ihale dokümanı hakkında açıklama talebi ya da şikâyet ve itiraz başvurularında bulunabilmekte olup, söz konusu ihalelerde bu yönde bir başvuru gerçekleşmemiştir. Bu durum, idari şartnamede yer alan puanlama kriterlerinin ihaleye katılan firmalarca somut, objektif ve anlaşılabilir bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Bulguda Örnek olarak verilen "Bakırköy-Bahçelievler-Kirazlı Metrosu: İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri ile Araç Alımı için Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri" işinde ve benzer şekilde diğer yapımla ilgili danışmanlık işlerinde;

"B. İş İçin Önerilen Yöntem (Metodoloji) ve Çalışma Planı İle Organizasyon Yapısının İş Tanımına Uygunluğu" mevzuata uygun olarak 5 alt kriter ve bu kriterlerinde altında da 8 alt kriter daha belirtilerek 45 puanın nasıl dağıtılacağı ve puanlamada nelerin esas alınacağı detaylı olarak belirtilmiştir.

Detaylandırmanın niteliği, adedi ve yapılacak açıklamanın açıklığı öznel bir unsur olup, yeterli olup olmayacağı değerlendirmesi kişiden kişiye değişebilir niteliktedir ve İdarenin takdirindedir.

*Danışmanlık Hizmet Alımı Yönetmeliğinin 39.maddesine ‘... Ayrıca, adayın veya isteklinin organizasyon yapısına ilişkin bilgi formları ile kendisi veya yönetici kadrosunun, anahtar teknik personelin ve teknik personelin eğitimini gösteren diploma veya mezuniyet belgesi ve toplam deneyim süresini gösteren ilgili meslek odası üye kayıt belgesi ve/veya hizmet çizelgesi ile özgeçmiş formunun istenilmesi zorunludur.’ denilmekte olup mevzuatta metodolojinin puanlamasının nasıl yapılacağına dair herhangi bir hüküm bulunmadığından idarenin taktirine bırakılmıştır.*

*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.” Hükümleri uyarınca bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir”*

*Denilmektedir.*

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, danışmanlık hizmet alım ihalelerinin “B. İş İçin Önerilen Yöntem (Metodoloji) ve Çalışma Planı İle Organizasyon Yapısının İş Tanımına Uygunluğu” bölümünün teknik değerlendirmede puanlamasının nasıl yapılacağına belirlenmemiş olduğu noktasındaki bulgu konusu kişisel bulunmuş ve mevzuat uyarınca bu şekilde bir belirleme yapılması zorunluluğunun olmadığı, ayrıca, hangi kriterin kaç puan olduğu belirli olduğundan hareketle puanlandırmaya ilişkin yükümlülüğün yerine getirilmiş olduğu ve puanlandırmanın detayının idarenin taktirine bırakıldığı ifade edilmiştir.

Cevapta yer verilen ifadeler bulgumuzda eleştiri konusu edilen hususu karşılar mahiyette değildir. Bulgunun mevzuat dayanağını oluşturan hüküm ilgili Yönetmeliğin 63 üncü maddesinin ikinci fıkrası hükmüdür ve hüküm gayet açıktır. Belirtilen Yönetmelik hükmünde “İdarelerce hangi kriterlere ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceği ile puanlama yöntemi ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanır” denmektedir. İdarenin belirtilen danışmanlık ihalelerinin yukarıda belirtilen bölümlerinde kriter ve alt kriterlere ilişkin puanlara yer verilmişken, kriter ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceği ile puanlama yöntemi somut ve anlaşılabilir bir biçimde belirtilmemiştir.

Buna karşın, İdare cevabında puanlandırmanın detaylandırılmasında idarenin takdir hakkına sahip olduğundan hareketle yapılan işlemde mevzuata aykırı bir husus olmadığı ifade edilmiştir.

Mevzuatın açık olarak düzenleme yaptığı konularda idare takdir yetkisini mevzuatın tanıdığı alan çerçevesinde kullanmak durumundadır. Puanlamanın ne şekilde yapılacağına ihale dokümanında belirlenmesi hususunda idarenin takdir yetkisi yoktur, bu gereklilik mevzuattan ileri gelmektedir. İdarenin takdir yetkisi, ancak bu belirleme yapıldıktan sonra isteklilerce sunulan tekliflerin değerlendirilmesi kapsamında komisyon üyeleri tarafından yapılan puanlamada uygulama alanı bulacaktır.

Nitekim, konuya ilişkin Kamu İhale Kurulunun 12.03.2007 tarihinde aldığı 2007/UH.Z-954 sayılı Karar'ında;

*“..ayrıca, kriterlere ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceğine ilişkin puanlama yönteminin ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanması gerektiği halde idare tarafından gönderilen ihale işlem dosyasının incelenmesi neticesinde ihale dokümanında böyle bir düzenlemeye yer verilmemiş olduğu ve bu hususun tekliflerin objektif olarak değerlendirilmesine engel teşkil ettiği dikkate alındığında, söz konusu hususların düzeltici işlemle giderilemeyecek nitelikte mevzuat hükümlerine aykırı olduğu anlaşılmıştır”* denilmek suretiyle itirazın şikayet konusu olan ihalenin oybirliğiyle iptaline karar verilmiştir.

Yine 13.04.2009 tarih ve 2009/UH.I-1298 sayılı Kurul kararında,

*“İdare teknik puanlamaya ilişkin idari şartnamenin 33.1 inci maddesinde düzenleme yapmış olmakla birlikte, bu düzenlemede yer verdiği ve tablo halinde hazırladığı teknik puanlamaya esas kriter ve alt kriterler ile bu kriterlere verilecek en yüksek puanları belirlemiş, ancak, düzenlemede yer alan alt kriterlere ne şekilde puan verileceği, puanların verilmesinde hangi hususların dikkate alınacağı yönünde bir düzenleme yapmayarak soyut bir puanlama sistemi belirlemiştir. Oysa Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 74 üncü maddesinde puanlama yönteminin ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, idarenin teknik puanlamaya ilişkin idari şartnamenin 33.1 inci maddesindeki kriter ve alt kriterleri başlık olarak belirlemesine karşın puan verilmesi noktasında puanlama kriterleri belirlemediği, her komisyon üyesinin kendine özel puanlama kriterlerine göre puan verdiği, bu durumun da komisyon üyelerinin her istekli için verdiği puanları tartışılır hale getirdiği, bu nedenle isteklilerin kendilerine verilen teknik puanlara kuşkulu yaklaşımlarının doğal olduğu, ayrıca soyut bir şekilde yapılan böyle bir puanlama sisteminin idari denetime uygun olmadığı anlaşılmıştır”*



Denilerek ihalenin iptaline karar verilmiştir.

Sonuç itibariyle; kriterlerin ve alt kriterlerin belirlenmesi ve bunların teknik değerlendirmede kaç puan üzerinden değerlendirileceğinin belirlenmiş olması farklı bir şey, belirtilen bu kriterlerin isteklilerin teklifinde ne ölçüde karşılandığının ihale komisyon üyeleri tarafından değerlendirilirken nelerin puanlandırmada esas alınacağıının, kısacası değerlendirme ölçütlerinin neler olacağıının belirlenmesi hususu başka bir şeydir. Bu ayırım İdarece yapılamadığından uygulamanın mevzuata uygun olduğu ileri sürülmekle birlikte, konuya ilişkin mevzuat ile bulgu içeriği ve örnek Kamu İhale Kurumu kararlarında da görüldüğü gibi İdare uygulaması mevzuat hükümlerine aykırıdır.

**BULGU 19: Yapım Kontrollüğüne İlişkin Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde İdarece “Geri Ödenecek Masraflar” Başlığı Altında Bir Birim Fiyat Olarak Düzenlenen İş Kaleminin Birim Fiyat Tarifinin ve Teklif Alma Şeklinin İhale Mevzuatına Uygun Olmaması ile Bu İş Kaleminden Yapılan Ödemelerde Sözleşme Hükümlerine Aykırı Olması;**

İdare tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan ve yapım çalışmaları devam eden muhtelif raylı sistem inşaatlarının ve bu hatlarda kullanılacak araçların temini işlerine ilişkin kontrollük, danışmanlık ve mühendislik hizmetleri satın alınmaktadır. Söz konusu danışmanlık hizmetleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 48 inci maddesine istinaden belli istekliler arsasında ihale usulü ile ihale edilmekte ve birim fiyatlı danışmanlık hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında temin edilmektedir.

Bahse konu sözleşmelerin İdarece düzenlenen “*diğer hususlar*” bölümlerinde teknik personel ücretleri dışında kalan ve yüklenici karını da içeren danışmanın bütün genel masraflarına karşılık olmak üzere “*Geri Ödenecek Masraflar*” adı altında bir iş kalemi tanımlandığı ve bu kalemden her hakedişte ilgili dönemde tahakkuk eden teknik personel ücretlerine danışmanın teklifinde belirttiği yüzdenin uygulanması suretiyle bulunan meblağın, danışman tarafından yapılan gerçek bir gider karşılığı olup olmadığına yönelik herhangi bir tevsik edici belge aranmaksızın ödendiği tespit edilmiştir.

**A. “Geri Ödenecek Masraflar” iş kaleminin birim fiyat tarifinin ihale mevzuatına uygun olmaması;**

Bahse konu danışmanlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin düzenlenen sözleşmelerin

İdarece yapılan düzenlemeleri içeren “Diğer Hususlar” bölümünün “Geri Ödenecek Masraflar” başlıklı maddesi;

*“Bu kalemde belirtilmiş olan yüzde sabit olup, bu kalemden yapılacak ödemeler, Danışman’ın bütün genel masraflarına karşılıktır. Genel Masraflar adı altında ödenecek toplam tutar, kilit personel için ödenecek toplam tutara bağlı olarak değişecektir. Her hakedişte geri ödenecek masraflar Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki Genel Masraflar yüzdesi ile kilit personele ödenen miktarların çarpımı ile belirlenecektir.*

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

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

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

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

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

*e) Her türlü kar ve bütün genel giderler,*

*f) Her türlü Danışman riski ve yükümlülükleri”*

*Şeklindedir.*

Bunun yanında, aynı sözleşmelerin “Teknik Personel Ücretleri” başlıklı maddesi ise;

*“Gereken hallerde İdare’nin izin ve onayı ile teknik personel fazla mesai yapabilecektir.*

*Ancak fazla mesai yapılması halinde fazla mesai yapan teknik personel için birim fiyat teklif cetvelindeki ücretlerden ödeme yapılacak, fazla mesai farklarının (saatlik ücretle kanunen verilmesi gereken zamlı saatlik ücret arasındaki fark) Danışman'a ödenen geri ödenecek masraflara dahil olduğu kabul edilecektir” hükmünü içermektedir.*

Birim fiyat sözleşme, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun “Sözleşme türleri” başlıklı 6 ncı maddesinin (c) fıkrasında şu şekilde tanımlanmıştır;

*“c) ..., mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme” düzenlenir.*

Yukarıda yer verilen tanımdan da anlaşılacağı üzere, birim fiyatlı olarak ihale edilecek hizmet alımlarında her bir iş kaleminin hangi somut hizmetlerin sunumunu içerdiğinin ölçülebilir (miktar olarak) ve fiyatlandırılabilir bir şekilde belirli olması gerekmektedir. Böylece işin yürütülmesi aşamasında bahse konu hizmetlerin danışman tarafından sunulmasını ve bahse konu iş kalemi bünyesinde tanımlanan hizmetlerin görüldüğünün idarenin yapı denetim görevlileri tarafından da onaylanmasını müteakip hizmetin sözleşmesinde belirtilen şartlar dahilinde eksiksiz bir biçimde alımının tamamlandığı ortaya konulmuş olmalı ve buna istinaden gerekli tahakkuk ve ödeme işlemleri sonuçlandırılmalıdır.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 10 uncu maddesinin ilk fıkrasında yer alan, “İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler” hükmü de bu hususa işaret etmektedir.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi” başlıklı 11 inci maddesinin birinci fıkrasında;

*“(1) Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde;*

*a) Her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurlar gösterilir.*

*b) Birim fiyata dahil olan maliyetler, iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde*

*düzenlenir ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderler öngörülmez”* denilmek suretiyle iş kalemlerinin danışman tarafından sunulacak belirli bir hizmet karşılığı olması gerektiği vurgulanmıştır.

Bu nedenle, yukarıda yer verilen örnekte olduğu gibi karşılığında tam olarak ne gibi bir hizmetin alındığının belli olmadığı, madde metninde ‘*bunlarla sınırlı kalmamak*’ denilmek suretiyle sayılanlar dışında da her türlü maliyet unsurunu kapsamaya çalışır biçimde oluşturulan bir iş kalemine birim fiyat sözleşmelerde yer verilemez.

Bahse konu iş kaleminin içerdiği unsurlara ayrıntılı olarak bakıldığında, bunların;

- İşçiliğe dair işveren maliyetlerine (sözleşmenin ilgili maddelerinde belirtilen maliyet unsurlarından hastalık izni yardımları, sigorta primleri, vergiler, emekli ikramiyeleri veya kıdem tazminatları ile fonlar ve her türlü kanuni kesintiler ve ilave vergiler),

- Fazla çalışma yapılması durumunda kanunen oluşacak ilave işçilik maliyetlerine,

- İşçilikle bağlantılı diğer giderlere (danışmanın çalıştıracağı personelin seyahat, ulaşım, tedavi, kira, ikamet ve geçinme giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satınalma için ödenecek resim, harç ve vergiler dahil her türlü masraflar),

- Hizmetin yürütülmesine yardımcı unsurlara ilişkin maliyetlere (ilgili sözleşme maddelerinin ikinci fıkrasının (a) ve (d) bendinde sayılan maliyet unsurları) ve,

- Sözleşme giderleri, genel giderler ve yüklenici kârına (aynı maddenin (e) ve (f) bentlerinde sayılan maliyet unsurlarına),

Karşılık olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak, yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin yukarıda belirtilen Yönetmelik maddesinin üçüncü bendinde yer alan;

*“(3) Danışmanlık hizmetinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Bu tutar, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden*

*hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır...*” hükmünden de anlaşılacağı üzere, sözleşme giderleri, sözleşme kapsamında taahhüt edilen işin gerçekleştirilmesine ilişkin genel giderler ve yüklenici kârı, belirli bir iş kaleminin maliyet unsuru olamayacak, bahse konu iş için istekli tarafından sunulacak birim fiyat teklif cetvelinin toplam tutar satırında gösterilecek bedelin söz konusu unsurları içerdiğinin kabulü gerekecektir. Zira, kar ve genel giderin bir iş kalemi olarak kabulü mümkün değildir.

Sonuç itibarıyla, kâr ve genel giderler için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı müstakil bir satır açılması mümkün değildir. Çünkü, cetvelde yer alan iş kalemlerine verilen teklif fiyatların bu unsurları zaten içermesi gerekir.

Ayrıca, yukarıda yer verilen ilgili Yönetmeliğin yaklaşık maliyetin hesaplanmasına dair 11 inci maddesinin *“birim fiyatlara dâhil maliyetleri”* düzenleyen (b) fıkrası hükmü gereği; birim fiyat teklif cetvelinde yer verilen iş kalemleri, bu iş kalemleri ile ilgili bütün maliyet unsurlarını içerek şekilde tanımlanmalıdır. Dolayısıyla, işçilik işveren maliyetlerinin, teknik personel ücretleri iş kalemleri bünyesinden çıkarılıp başka bir iş kalemi içerisine dâhil edilmesi bu anlamda doğru olmamıştır.

Yukarıda belirtilen hususlara ilaveten, idarenin danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin diğer hususlar bölümünde tanımladığı *“geri ödenecek masraflar”* iş kaleminin ihale dokümanı ve eki standart formlara da aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Şöyle ki; istenilirse idareler tarafından isteklilerin mali tekliflerinin ekinde sunulması yönünde idari şartnamenin *“Teklifi oluşturan belgeler”* başlıklı 21.1 inci maddesinde düzenleme yapmak suretiyle isteklilerden teklifleri ekinde mali teklif formlarını da sunmaları talep edilebilecektir. Söz konusu mali teklif formlarının neler olduğu Kamu İhale Genel Tebliğinin 89.1 inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar sırasıyla KİK038.1/D numaralı Maliyet Özeti Tablosu, KİK038.2/D numaralı Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemleri Açılımı Tablosu ile KİK038.3/D numaralı Diğer Kalemler Tablosu’dur.

Adı geçen tablolardan Diğer Kalemler Tablosunun, *“Diğer Kalemler”*in neler olduğuna açıklık getiren 1 numaralı dipnotunda şu ifade yer almaktadır; *“Birim fiyat sözleşmelerde idarenin talep edeceği diğer hizmetler için (sondaj, harita alımı, doküman çoğaltma, seyahat ofis gereksinimi vb. kalemler) kullanılacak”*

Bu ifadeden de açıkça anlaşılmaktadır ki, idare tarafından geri ödenecek masraflar

bünyesinde tanımlanan yardımcı maliyet unsurlarının (idari personel masrafları, ofis masrafları, seyahat masrafları vb.) isteklilerin asıl iş kalemlerine (kontrollük işlerinde adam/ay üzerinden teklif alınan teknik personel ücretleri) sundukları tekliflerin içerisinde yer alıyor olması gerekir. Çünkü, ilgili tablolardan Maliyet Özeti Cetvelinde de görüldüğü üzere, bu maliyetler asıl iş kalemlerine ilişkin teklif bedelleri ile toplanarak teklif bedeline aktarılan tutarı oluşturmaktadır.

Bu husus da göstermektedir ki; ayrıca bir geri ödenecek masraflar iş kalemi tanımlayıp her çeşit arazi maliyet unsurlarını bu kalem altında toplamaya çalışmak Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ile Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine ve Yönetmelik eki tip doküman ile standart formlara uygun değildir.

**B. “Geri Ödenecek Masraflar” İş Kalemine İlişkin Sözleşme Tasarısında Yapılan Düzenlemeler ile Söz Konusu Düzenlemelere Dayalı Olarak Yapılan Ödemelerin Tip Sözleşme Hükümlerine Aykırı Olması;**

İdare tarafından yapım kontrollük hizmetleri alınmasına yönelik gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alımlarının hakediş ödemelerinde, geri ödenecek masraflar başlığı altında yapılan ödemelerin herhangi bir tevsik edici belge olmaksızın yapıldığı görülmüştür. Bu durum nedeniyle, ilgili hakediş döneminde danışman tarafından işin ifası ile ilgili bir giderin gerçekleşip gerçekleşmediği ve gider yapılmış ise harcamanın niteliği ve miktarı belli olmadığından makul olup olmadığı anlaşılamamaktadır.

Halbuki, Danışmanlık Hizmet Alımı Tip Sözleşmesinin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 13.1 inci maddesinde;

*“Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları*

*a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.*

*b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.*

*c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır”,*

*“Hakedişler ve ödeme şekli” başlıklı 13.3 üncü maddesi ise;*

*“Hizmetin ifa edildiği süre içerisinde ay sonundan itibaren en geç on beş (15) gün içinde Danışman, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak geçerli maaş ve SGK bildirimlerini, fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye verecektir. Yabancı para birimi ve Türk Lirası cinsinden yapılacak ödemelere ilişkin aylık hakedişler ayrı bölümler halinde Hakediş tutarının hangi miktarının ücretlere, hangilerinin de personel ücreti dışındaki diğer masraflara ait olduğu belirtilecektir”*

Hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hükümler “Tip Sözleşme” hükmü olduğundan İdare ve yüklenici arasında imzalanan sözleşmelerde de aynen bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen sözleşme hükümlerine göre, “geri ödenebilir masraflar” iş kaleminden sadece işin ifası sırasında danışman tarafından işe ilişkin fiilen gerçekleştirilen ve makul sayılabilecek harcamalar fatura, makbuz veya diğer kanıtlayıcı belgelere dayalı olarak ödenebilecektir.

Ancak, yapım kontrollüğü danışmanlık hizmet alım işlerine ilişkin ödeme evraklarının eklerinde bu kalemden ödenen tutarlar için hiçbir tevsik edici belge yer almadığı görülmüştür.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Tip Sözleşmenin *Diğer Hususlar*” bölümünde idarelerce yapılacak düzenlemelerin kapsam ve sınırlarını içeren (42) numaralı dipnot açıklaması aşağıdaki şekildedir;

*“İdarelerce, bu Tip Sözleşmede hüküm bulunmayan hallerde, ihale dokümanına, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine ve bunlara ilişkin Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan düzenleyici mevzuata ve emredici hukuk kurallarına aykırı olmamak ve bu Tip Sözleşme hükümlerinde değişiklik yapmamak ya da sonuçlarını ortadan kaldırmamak üzere, işin özelliğine göre sözleşmelerde bu başlık altında bir ya da birden fazla maddeyi içerecek şekilde madde numaraları teselsül ettirilerek başka düzenlemelere yer verilebilir”*

Bu açıklamaya göre, “*Diğer Hususlar*” bölümünde idarelerce yapılacak düzenlemelerin, Tip Sözleşmede hüküm bulunmayan halleri düzenlemesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine ve bunlara ilişkin

Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan düzenleyici mevzuata ve emredici hukuk kurallarına aykırı olmaması ve Tip Sözleşmede düzenlenen hükümlerde değişiklik yapmaması ya da Tip Sözleşmede düzenlenen hükümlerin sonuçlarını ortadan kaldırmaması gerekmektedir.

Danışmanlık hizmet alımı tip sözleşmelerinin “*Ödeme yeri ve şartları*” başlıklı 13.1 inci maddesinde, geri ödenecek masraflar kaleminden ödenebilecek giderlerin, işin ifası sırasında danışmanın sözleşme konusu işe ilişkin fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olduğu; “*Hakedişler ve ödeme şekli*” başlıklı 13.3 üncü maddesin de ise, danışmanın, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak şekilde giderlerin türüne göre maaş ve SGK bildirimleri haricinde geri ödenecek masraflara ilişkin fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye vermesi gerektiği düzenlenmiştir.

Tip sözleşmenin amir hükmüne rağmen, İdarece sözleşmenin “Diğer Hususlar” bölümünde yapılan düzenlemeyle, Tip sözleşmede hüküm bulunan hallerden biri olan geri ödenecek masrafların kapsamı, ödeme şekli ve belgelendirme zorunluğu ilişkin hükümlerine aykırı düzenleme yapılmış ve söz konusu hükümlerin sonuçları ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır.

Bu itibarla, danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin “Diğer Hususlar” bölümünde “geri ödenecek masraflara” ilişkin yapılan düzenlemeler anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

### **C. “Geri Ödenecek Masraflar” İş Kalemi İçin Teknik Personel Giderlerine İlişkin Teklif Edilen Bedel Toplamının Belirli Bir Yüzdesi Şeklinde Teklif Alınması;**

Söz konusu teklif kaleminin ihale mevzuatına aykırı diğer bir yönü ise, bu kalem için isteklilerden oransal bir teklif vermelerinin istenilmiş olmasıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere, bahse konu iş kalemi kapsamına giren maliyetler için ihale dokümanında teknik personele ödenecek ücretler için teklif edilecek toplam bedelin belirli bir yüzdesi şeklinde teklif sunmaları istenmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen son altı yapım kontrollük danışmanlık hizmetleri ihalelerinde, ihale üzerine bırakılan istekli tarafından geri ödenecek masraflar iş kalemi için teklif edilen yüzdesel oranları gösterir tabloya aşağıda yer verilmektedir:



<b>Tablo 14: Geri Ödenecek Masraflar Teklif Yüzdeleri</b>	
<b>Danışmanlık Hizmetinin Adı</b>	<b>Danışmanın Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi İçin Verdiği Teklif (%)</b>
Ankara Metrolarının Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri	79,10 – 70*
Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat ve Elektromekanik Sistemleri İşİ İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri İşİ	80,75
Bakırköy – Bahçelievler – Kirazlı Metrosu İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İle Araç Alımı İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri	68
ANTALYA II Aşama Raylı Sistem Hattı Mühendislik, Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri	100
İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri	116,60
ANKARA Metroları Kalan Mühendislik, Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri	115

(\* Bu ihalede, geri ödenecek masraflar iş kalemine, işçilik işveren maliyetleri ve danışmanın kârı dahil değildir.)

Birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen işlerde, yukarıda yer verilen ilgili mevzuat hükümleri gereğince, herhangi bir iş kalemi için teklif edilen toplam bedel, o iş kalemi için istekli tarafından teklif edilen bedel ile idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde o iş kalemi için öngörülen miktarın (iş kalemine ait birimin de belirli olması gerekmektedir ancak idare tarafından hazırlanan birim fiyat teklif cetvelinde bu belirleme de iş kaleminin muhtevası gereği mümkün olamamıştır) çarpılması suretiyle bulunan bedeldir.

Söz konusu idare uygulamasında, ihale mevzuatımızda birim fiyat teklif alma usulü ile ilgili yapılan düzenlemelerle bağdaşmayacak bir biçimde, diğer iş kalemleri için teklif edilen bedele bağlı bir teklif alma yolunun tercih edildiği görülmektedir. Bu bağlı teklif alma usulünün kullanılmış olması bahse konu iş kaleminin içeriğinin belirli, açık ve net olarak ortaya konulmamış olmasının sonucudur. Bu husus da, geri ödenecek masraflar iş kaleminin tanımı yapılırken her bir iş kaleminin farklı bir hizmet unsuru için açık, belirli, ölçülebilir ve kontrol edilebilir olacak şekilde belirlenmesi gerekliliğine riayet edilmediğinin teyidi niteliğindedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “İdaremizce gerçekleştirilen danışmanlık ihalelerinde personel ücretleri ve geri ödenecek masraflar olmak üzere 2 ödeme kalemi bulunmaktadır. Bulguya konu edilen geri ödenecek masraflar başlığında alınan hizmet, kar, risk, genel gider vb. oluşmaktadır. Danışmanlık hizmet alımları normal hizmet alımlarından farklıdır. Bulgu danışmanlık hizmet alımlarını normal hizmet alımı mahiyetinde değerlendirmektedir. Örneğin

*milyarlarca tl değerinde bir yapım işinin kusurundan müteselsilen sorumlu olan danışman firmanın riski ile temizlik, güvenlik vb. ihalesi alan firmanın riski aynı kefedede değerlendirilmektedir.*

*Bulgu 28 (Rapor 7.Bölüm Bulgu 19) metni içeriği incelendiğinde mevzuat hükümlerinin ülke genelinde yapılan uygulamalar, geçmişten günümüze gerçekleştirilen Sayıştay denetimleri, karar ve içtihatları göz ardı ederek sadece belgelerin okunması suretiyle yorum getirilmesi yöntemiyle belirlendiği anlaşılmaktadır. Oysa bulgu metninde de yer verildiği üzere, Danışmanlık Hizmet Alımı Tip Sözleşmesinin “Ödeme Yeri ve Şartları” başlıklı 13. maddesinde “Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları (Adam-Ay bazında ödeme yapılan birim fiyat sözleşmelerde aşağıdaki hükümler yer alacaktır)*

*a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.*

*b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.*

*c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.” Hükümünden de anlaşılacağı üzere danışmanlık hizmet alımlarında iki tip ödeme vardır:*

*1. Ücretler: İdarenin uygulamalarında kalem 1 veya kalem A (Teknik Personel Ücretleri) olarak,*

*2. Geri Ödenebilir Masraflar: İdarenin uygulamalarında kalem 3 veya kalem B (Geri Ödenecek Masraflar) olarak yer almaktadır.*

*İkinci husus ise, ihale dokümanlarında ve sözleşmede Geri Ödenebilir Masraflar kalemi için miktar ve birim verilmediği iddiasıdır ki, “%” ifadesi bir birimdir. Miktarı ise kalem A toplamıdır. Teklif alınan ise, birim fiyata karşılık gelen teklif birimidir. Sonuçta imzalanan sözleşme fiyatı da 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6. Maddesinin (c) fıkrasına uygun şekilde her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemi için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden hesaplanmıştır.*

*Üçüncü husus ise, tevsik edici belgelerin sunumu ile ilgili mevzuat hükümlerinin ülke*

genelinde uygulanmasından haberdar olunmadığının göstergesidir. Şöyle ki, tip sözleşme gereği “Ücretler” kalemi için tevsik edici belgeler maaş ve SGK bildirimleri gibi belgelerdir. Ayrıca tip sözleşme gereği bu ücretler (ödemeler) yüklenici karı, riski vb. masrafları içermemektedir. Geri ödenebilir masraflar ise, bulgu metninde ifade edildiği üzere yaklaşık maliyet hesaplarında İdarece gerçek maliyetin bulunması sonrası genel gider ve müteahhitlik karının eklenebileceği tek kalemdir. Diğer bir ifadeyle, bulgu metnindeki ifadeyle, “Kâr ve genel giderler için birim fiyat teklif cetvelinde ayrı müstakil bir satır açılması mümkün değildir.” ise yüklenici karı, genel giderleri, riski vb. tüm masrafları, yine bulgu metnindeki ifadeyle “bunlarla sınırlı kalmamak” üzere tüm danışman giderlerinin içerecek tek kalemdir.

Dolayısıyla tevsik edici belgeler adı altında idarece miktarının belirlenemeyeceği ve Türk Ticaret Kanunu gereği “ibraz edilmeyecek” içeriğe haizdir.

Diğer bir ifadeyle idare riskin miktarını belirleyememekte, danışmandan hakediş içerisinde kanıtlayıcı dokümanını (fatura vb.) sunamamaktadır. Ya da idare danışman genel gider ve karının miktarını belirleyip, ihalede bu kalem altında yine bulgu metninde yer aldığı üzere, ayrı bir satır açarak gösterememekte, danışman Türk Ticaret Kanunu gereği tevsik edici dokümanı (fatura vb.) sunamamaktadır.

Bu sebeple, İdare mevzuata uygun olarak geri ödenecek masraflar kalemine ilişkin açıklama ve düzeltme gereken bu durumu “Diğer Hususlar” bölümünde düzenlenmektedir. Bu uygulama yalnızca İdaremizce ve yalnızca 5-6 raylı sistem danışmanlık hizmet alımı işlerinde geçerli değildir.

Bulgunun zanna dayanması ve sübjektif değerlendirmelerden oluşması sebebiyle, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir.”

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında öncelikle, bulguda danışmanlık hizmet alımlarının normal hizmet alımları ile aynı kefeye konduğu ve çok yüksek sözleşme bedelli yapım işlerinde meydana gelebilecek kusurlardan danışmanların müteselsilen sorumlu oldukları gerekçesiyle söz konusu hizmet türlerinin taşıdığı risk açısından farklılık arz ettiği belirtilmiştir.

Bulguda danışmanlık hizmetlerinin diğer hizmet alımları ile karşılaştırıldığı veya kıyas edildiği bir bölüm veya iki hizmet türünü aynı gösteren bir değerlendirilmede bulunulmaması olmasına karşın bu tür bir cevap verilmesinin nedeni anlaşılabilir.

İdare cevabında, yukarıdaki ifadelerle kastedilmek istenen husus, geri ödenebilir masrafların danışman riskini de içeriyor oluşu ve dolayısıyla bu kalem kapsamında yapılan ödemelerin buna göre yüksek olduğu ise, bu görüşe katılmamız mümkün değildir. Duruma bu açıdan yaklaşılabilecek olursa, bizzat yapım işinin yüklenicisinin birincil sorumluluğu üstlendiği dikkate alındığında, esas yapım işinin yürütülmesine ilişkin sözleşmelerde bu tür ayrı bir risk kalemi için teklif alınması ve ödeme yapılmasının gündeme gelmesi gerekecektir. Bu cümlenin devamı olarak da hangi yapım işinde kar ve genel gider ayrıca ödenmek şartıyla yapım maliyetinin yaklaşık %30'u ile %75'i arasında katlanılan risk karşılığı olmak üzere yükleniciye ödeme yapıldığı sorusunun da sorulması gerekecektir. Zira, idare cevabına göre, bulgu konusu yapım kontrollüğü danışmanlık hizmet alımlarında kar ve diğer giderler ayrıca yüklenicilere ödenmek üzere danışmanın işçilik ücret maliyetinin yaklaşık %30'u ile %75'i arasında danışmanın katlandığı risk karşılığı olmak üzere danışmana ayrıca ödeme yapıldığı ve bu ödemelerin de gayet normal olduğu ileri sürülmektedir.

Hâlbuki yapım sözleşmelerinde dahi risk maliyet kalemi öngörülmemesi ve bu riskin genel giderlerin içinde değerlendirilmesi, danışmanlık hizmet alımı sözleşmelerinde geri ödenecek masraflar kalemi içinde bu tür risk ve yükümlülükler için ayrı ve yüksek bir maliyet öngörülmesinin yersiz olduğunu ortaya koymaktadır. Kamu İhale Kanununa dayalı imzalanan sözleşmelerde zaten böyle bir maliyetin öngörülerek ödemeye dâhil edilmesi bulguda yer verilen ilgili mevzuatı gereği söz konusu değildir. Sonuç itibarıyla, danışmanın yüklediği risk için ayrıca bir maliyet öngörülmesi ve bu maliyetin ödeme kalemine dâhil edilerek yükleniciye ödenmesi mümkün değildir.

Aynen yüklenici karı ve genel giderler gibi genel maliyet unsurlarının, işe ilişkin ana iş kalemlerine yüklenicinin sunduğu fiyat teklifinin içerisinde olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla, yüklenicinin teklifini bu gibi hususları göz önünde bulundurarak verdiği kabul edilmektedir. Aynı durum danışmanlık hizmetleri işi için de geçerlidir. Dolayısıyla, durumun bu şekilde savunulmasının kabulü mümkün görülmemektedir.

Bunun dışında idare cevabında geri ödenecek masraflar iş kalemine ilişkin birim ve miktarın sırasıyla yüzde ve teknik personel ücretleri için teklif edilen tutar olduğu belirtilmiştir. Bulgu metninde (C) başlığı altında ifade edildiği üzere, bu kalem kapsamında somut, belirli bir hizmet sunumu olmadığı için teklif alma ve ödeme şeklinin asıl iş kalemi olan teknik personel ücretleri tahakkuk toplamına endeksli bir biçimde belirlendiği görülmektedir. Bu iki unsur, bu iş kaleminin doğrudan kendisi ile ilgili olmadığı için bunların iş kalemine ait mevzuatında

tanımlandığı gibi bir birim ve miktar olarak kabul etmek olanaksızdır.

Üçüncü husus olarak, İdare cevabında, tevsik edici belgeler ile ilgili ileri sürülen ve Sayıştay denetimini ilgili mevzuat hükümlerinin ülke genelinde uygulanmasından haberdar olmamakla itham eden ifadeden, tip sözleşme metnini hala anlayamamış olduğu görülmektedir. Yukarıdaki ifadelere benzer şekilde bu iş kaleminin yüklenici karı, riski vb. masrafları içermesi nedeniyle belgelendirilemeyeceği ifade edilmiştir. İdarece bulguya verilen cevapta hangi hak ve yetkiyle sözleşmenin diğer hususlar bölümlerinde sözleşmenin bağlayıcı hükümlerinde değişikliğe gidildiğine dair bir açıklamada bulunmamış iken, bulgunun ülke gerçeklerinden habersiz yazıldığı iddiasını ileri sürülmesi yersiz olmuştur. Buradaki sorun, idarenin kendi inisiyatifi çerçevesinde tip sözleşme hükümlerine aykırı olarak yüklenici karı, riski ve genel giderler gibi ayrıca iş kalemi yapılamayacak dolaylı ve hesap edilemez maliyet unsurlarını temel ihale mevzuatı kurallarını hiçe sayarak ayrı bir iş kalemi olarak tanımlayan ihale kurgusundan kaynaklanmaktadır.

Bulguda yer verilen tip sözleşme hükmü gayet açıktır. Bu tür ihalelerde temelde iki farklı ödeme kalemi bulunmaktadır. İlki asıl iş kalemleri ki, adam/ay şeklinde ihale edilen danışmanlıklarda bu teknik personel ücretlerinden ibarettir. İkincisi ise yine madde metninde ifade edildiği üzere danışmanın, sözleşme kapsamında işi ifası sırasında fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacak olan geri ödenebilecek masraflardır. Bu ikisi dışında idarenin danışmana bir ödeme yapması mümkün değildir ve maddenin devamında yer verilen ifadeye istinaden de bu geri ödenebilir masraflar iş kaleminden yapılacak ödemelerin fatura veya diğer kanıtlayıcı belgelerle tevsiki zorunludur.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca, İdarece yapılan hatalı işlemlere ilişkin açıklamaların kabul edilebilir bir yönü bulunmamaktadır.

**BULGU 20: Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerinin Yaklaşık Maliyet Hesaplamalarında “Geri Ödenecek Masraflar” İş Kaleminde Yer Alan Maliyetlerin Gerçekçi Olmaması;**

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımlarının ihale hazırlık sürecinde, birim fiyat teklif cetvellerinde danışmanın tüm genel giderlerine karşılık olması amacıyla geri ödenecek masraflar adı altında bir iş kalemine yer verilmektedir. Ancak, yaklaşık maliyet hazırlanırken bu iş kalemi için detaylı bir maliyet çalışması yapılmaksızın iş kaleminin muhtevası ile orantısız

biçimde yüksek yüzdeler üzerinden bu iş kalemine maliyet ataması yapıldığı için bu ihalelerde yaklaşık maliyetlerin gerçeği yansıtma kabiliyetlerinin önemli ölçüde zedelendiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Yaklaşık maliyet” başlıklı 9 uncu maddesinin ilk cümlesinde;

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

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “*Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler*” başlıklı 9 uncu maddesinin ilk fıkrası ise benzer bir biçimde;

*“(1) İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu için KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir”* şeklinde düzenlenmiştir.

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

Kanun ve Yönetmeliğin yukarıya alınan emredici hükümlerine rağmen idare tarafından gerçekleştirilen yapımla ilgili danışmanlık hizmet alımlarında sözleşme tasarılarının diğer hususlar bölümünde yer alan düzenlemeler ile “Geri Ödenecek Masraflar” adı altında bir iş kalemi tanımlanmakta ve işin yürütülmesinde çalıştırılacak teknik personelin brüt ücreti dışında kalan yüklenici kârı dâhil danışmana ait diğer tüm maliyet unsurlarına bu kalem içerisinde yer verilmektedir.

Adı geçen iş kalemi için, hizmetin yürütülmesinde görev alacak personele ödenecek brüt ücretler dışındaki gerek işçiliğe dair gerekse idari diğer her türlü genel maliyet unsurlarını ve yüklenici karı ile birlikte danışmanın her türlü risk ve yükümlülüklerini de içerir şeklinde bir tanım getirilmiş olması bu iş kalemi için gerçekçi bir maliyet çalışması yapılmasını olanaksız kılmıştır.

Hâlbuki, bu kalem içerisinde yer verilen yardımcı maliyet unsurlarından kontrol hizmetlerinde kullanılacak kiralık araçlar, hizmetin ifası sırasında idarenin kullanımına sunulacak her türlü teknik ve teknolojik araç gereç, danışmanın idare personeline sunmayı taahhüt ettiği adam/ay üzerinden belli edilmiş yurtdışı eğitimler vb. nitelikteki esaslı maliyet unsuru arz eden işlerin ayrı bir iş kalemi olarak tanımlanması ve bunlar için bir miktar ve fiyat çalışması yapılarak bu maliyet unsurlarının her birine yaklaşık maliyet cetvelinde ayrı ayrı yer verilmiş olunması ve isteklilerden bu iş kalemlerinin her biri için ayrı ayrı teklif alınmış olunması gerekmektedir. Böylelikle, isteklilerden de içeriği bu denli karışık ve belirsiz bir iş kalemine teklif sunmaları beklenilmemiş olacaktır.

Bir danışmanlık hizmeti sunulurken danışman firmanın çalıştırdığı idari personele ait masraflar, ofis giderleri vb. işe özgü olmayan danışmanın genel nitelikteki masraf kalemleri için ayrıca teklif alınmasına gerek bulunmamaktadır. Bu tür genel gider mahiyetindeki masrafların danışmanın teknik personel ücretlerine sunduğu teklif fiyatlarına dâhil olduğu kabul edilir. Hiç şüphesiz aynı değerlendirmeler yüklenici kârı için de geçerlidir.

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım ihalelerinin yaklaşık maliyet ve birim fiyat teklif cetvellerinde yer alan “geri ödenecek masraflar” kaleminin birim fiyat tarifinin yukarıda yer verilen hataları içeriyor olmasının ötesinde bu iş kalemi için yaklaşık maliyet hesap cetvelinde öngörülen yüzdelerin bahse konu iş kaleminin muhtevasının maliyetinin çok üstünde belirlendiği de görülmektedir.

Her ne kadar; yukarıda da izah edildiği üzere, ilgili iş kaleminin bir torba iş kalemi gibi tanımlanmış olmasından ötürü kesin bir maliyet hesabı yapmak pek mümkün olmasa da iş kalemi bünyesinde yer alan esaslı maliyet unsurları dikkate alındığında, bu iş kalemi için yaklaşık maliyetlerde öngörülen yüzdelerin hayli yüksek seviyelerde belirleniyor olmasının izaha muhtaç olduğu değerlendirilmektedir.

Şöyle ki; isteklilerin tekliflerinde teknik personel ücret kalemlerine sundukları toplam teklif bedelinin belli bir yüzdesi şeklinde teklif alınan bu iş kalemi için birim fiyat tarifinde yer alan başlıca esaslı maliyet unsurlarının işçilik işveren maliyeti, yüklenici karı ve genel giderlerden oluştuğu söylenebilir. Burada da işçilik işveren maliyeti Kanunen bellidir ve brüt ücretin % 22,5’i nispetindedir. Yüklenici kârı için de kesin bir kanaat belirtmek mümkün olmasa da Yönetmeliğin yaklaşık maliyetlerin hazırlanması sırasında öngördüğü azami kâr haddi olan % 20 seviyesinde oluştuğu kabul edilirse, bu kalem için öngörülebilecek toplam

maliyet ve kar toplamının teknik personel ücret teklif toplamının % 42,5'u gibi bir orana ulaşmaktadır.

Ancak, idare tarafından gerçekleştirilen yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım ihalelerinde bu iş kalemi için yaklaşık maliyette yer alan oran ve bedeller ile ihale sonucunda imzalanan sözleşmelerde oluşan teklif fiyat yüzdeleri ve tutarları aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere bu oranı çok aşan bir seviyede gerçekleşmiştir.

<b>Tablo 15: Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi İçin Yaklaşık Maliyetteki Oran ve Bedeller ile Sözleşmelerdeki Teklif Yüzdeleri ve Tutarları</b>					
<b>Danışmanlık Hizmet Alım İşinin Adı</b>	<b>İhale Onay Tarihi</b>	<b>Yaklaşık Maliyette Esas Alınan (%)</b>	<b>Geri Ödenecek Masraflar İş Kalemi Yaklaşık Maliyet Bedelleri (TL)</b>	<b>İhale Sonucu Sözleşmede yer alan (%)</b>	<b>Sözleşmelerde Geri Ödenecek Masraflar İçin Verilen Teklif Tutarları (TL)</b>
Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı, Üst Yapı, Elektrifikasyon, Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon İşleri Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İş*	02.05.2011	135	5.491.800,00	5	369.012,00
Ankara Metrolarının Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri*	03.02.2012	120-100	20.282.400,00– 1.065.000,00	79,1 –70	8.249.339,00 - 575.225,00
Bakırköy - Bahçelievler - Kirazlı Metrosu İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İle Araç Alımı İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri	20.05.2015	85	9.864.938,16	68	7.805.414,00
Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı	20.03.2015	85	6.654.380,04		6.101.534,60



Sistem Bağlantısı İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İşi İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşi				80,75	
Antalya II. Aşama Raylı Sistem Hattı Mühendislik, Kontrollük Ve Danışmanlık Hizmetleri Alım İşi	26.08.2015	100	2.468.298,00	100	2.451.000,00
İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri	20.05.2017	100	64.976.868,00	116,60	68.875.620,00
Ankara Metroları Kalan Mühendislik, Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri	08.11.2017	100	12.791.174,00	115	12.261.369,00

(\* Bu ihalelerde geri ödenecek masraflar iş kalemi bünyesine işçilik işveren maliyetleri dâhil edilmemiş ve yüklenici kârının da sırf bu kalem içinde sunulması gerektiğine yönelik bir düzenlemeye ihale dokümanlarında yer verilmemiştir.)

Yaklaşık maliyetin bu şekilde hatalı kurgulanması sebebiyle, yukarıda yer verilen tabloda yer alan bilgilerden de açıkça görüleceği üzere, bir işin genel gideri kapsamında ödenebilecek tutarlara kıyasla oransal ve dolayısıyla tutar olarak da çok çok üstünde bedeller ile teklif bedelleri oluşmuş olmaktadır. Danışmanlık hizmet alım ihalelerinde bu durumun ortaya çıkmasına, ihalenin sonucunu mali tekliflerden ziyade teknik tekliflerin belirliyor oluşu da zemin hazırlamaktadır.

Dolayısıyla, yaklaşık maliyetlerin bu denli şişkin belirlenmiş olması, ihalenin karara bağlanma aşamasında tekliflerin gerçek piyasa rayiçlerine nazaran kabul edilebilir bir seviyede oluşup oluşmadığının sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesine de engel olmaktadır. Ayrıca, ihale aşamasında oluşan bu yüksek teklif bedelleri, sözleşme aşamasında bu kalem kapsamında sözleşmeye aykırı bir biçimde makul harcama olması ve fiilen yapılması şartları aranmadan yükleniciye ödenmektedir.

Tüm bunların yanında yaklaşık maliyetin olması gerekenden yüksek seviyelerde tespit edilmesi, ihale sürecinde ön yeterlik değerlendirmesinde mali kapasiteye ilişkin asgari yeterlik şartlarının ve benzer iş deneyim belgesi asgari tutarının gereksiz bir biçimde yükselmesine de sebep olmaktadır. Hatta asgari şartları sağlayan aday sayısının kısa listeye kalacak aday sayısını aşması halinde yapılacak olası bir ön yeterlik değerlendirmesinde, adayların mali ve teknik yeteneklerinin puanlandırılmasında da bu husus belirleyici olmaktadır.

Bu itibarla, yaklaşık maliyetlerin olması gerekenden yüksek seviyelerde belirlenmesinin, ihalelere katılımı ve ihalelerde rekabeti kısıtlayıcı bir sonuca yol açması nedeniyle de rekabetin korunması ilkesine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “Bulguda yer verilen “... başlıca esaslı maliyet unsurlarının işçilik işveren maliyeti, yüklenici karı ve genel giderlerden oluştuğu söylenebilir ...” ifadesi, mühendislik-danışmanlık hizmet alım ihalelerinin mahiyetinden uzaktır. Bu ifade ve akabinde ortaya atılan usulsüz ödeme yapılması iddiası normal hizmet alımları için kullanılabilir olup danışmanlık hizmet alımlarında uygulanması mümkün değildir.

Söz konusu olan risk faktörünün fatura karşılığı olmadığı için teklif edilen personel giderinin yüzde karşılığı olarak ödenmektedir.

Bulgu 28’de de (Rapor 7.Bölüm Bulgu 19) olduğu gibi bulguda belirtilen husus danışmanlık hizmet alımlarını normal hizmet alımı mahiyetine çekmektedir. 5 milyar tl değerinde bir yapım işinin kusurundan müteselsilen sorumlu olan danışman firmanın riskinin yaklaşık maliyet hesaplamasında piyasa araştırması yapılarak belirlenmesi ve fatura karşılığı hakedişte ödenmesi ile temizlik ihalesinde temin edilen ürünlerin yaklaşık maliyet hesabında piyasa rayiçleri üzerinden değerinin tespiti ve hakedişlerde fatura karşılığı ödenmesi emsal tutulmaktadır.

Ayrıca, firmaların teklifleri ile teklif öncesi gizli olan yaklaşık maliyet arasında bağlantı yoktur. Firmalar kendi maliyetleri, kar beklentileri ve katlanacakları riskler çerçevesinde tekliflerini verirler. Yaklaşık maliyeti firma teklifleri ile kıyaslama yaklaşımı temelden hatalıdır.

Keşif öngörüsü için fizibilitesi aşamasında gerçekleştirilmekte olup, bu bedel ve fizibilite raporu Kalkınma Bakanlığınca onaylanmakta ve tespit edilen bedeller Yatırım Programına dâhil edilerek TBMM onayı ile yürürlüğe girmektedir.

**Tip Sözleşme gereği Sözleşme Bedeli (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar)’dan**

---

*oluşmakta olup, sözleşmede belirtildiği ve “Diğer Hususlar” maddesinde düzenlendiği üzere Geri Ödenecek Masraflar kalemi danışmanın her türlü masrafını, diğer çalışanlarına ilişkin ödemelerini, her türlü giderlerini, brüt ücret tavanını aşan personele ilişkin yasa ödemelerini, masraflarını, kar ve genel giderleri ile risk ve yükümlülüklerini içeren yegane ödeme aracı olup, yaklaşık maliyetin belirlenmesinde tüm idarelerce geçmişten günümüze uygulanan İdaremizce yürütülen diğer işlerde kullanılan bedeller esas alınmaktadır.*

*Bulguda yer verilen yüklenici kararının hesaplandığı kısım, Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri ile ilgisi bulunmamakta, hizmet alımları için kurgulanmıştır. “Yaklaşık maliyetin bu şekilde hatalı kurgulanması sebebiyle, yukarıda yer verilen tabloda yer alan bilgilerden de açıkça görüleceği üzere, bir işin genel gideri kapsamında ödenebilecek tutarlara kıyasla oransal ve dolayısıyla tutar olarak da çok çok üstünde bedeller ile teklif bedelleri oluşmuş olmaktadır.” ifadesi ise, yaklaşık maliyetin ifşa edildiği izlenimini vermektedir. Yaklaşık maliyet gizlidir ve kullanım yerleri kanunla belirlenmiştir. Bulgunun zanna dayanması ve subjektif değerlendirmelerden oluşması sebebiyle, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir.”*

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguda eleştiri konusu edilen dayanaksız ve yüksek tutarlı yaklaşık maliyet bedelleri, danışman firmanın üstlendiği risk ile açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak, daha önce de ifade edildiği üzere, bahse konu yapım işinin fen ve sanat kurallarına uygun yapılmaması sonucu ortaya bir zarar ziyan çıkması halinde bu zarar ve ziyan öncelikle o hatalı imalatı yapan yapım yüklenicisinin ve varsa o iş kapsamında çalıştırılan alt yüklenicilerin uhdesindedir. Danışmanın buradaki sorumluluğu gerekli bilgilendirme ve uyarıları zamanında yapmış olması ile sınırlıdır.

Her ne kadar idare cevabında yer verilmemiş olsa da konunun izah edilebilmesi için danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin bu hususu düzenleyen *Danışmanın tazmin sorumluluğu* başlıklı 52 nci maddesinin zikredilmesi yerinde olacaktır. Madde metni;

*“52.1. Danışman; bu Sözleşme ile taahhüt ettiği işlerin yürürlükteki mevzuata uygun olarak yapılmaması, meslek ahlakına uygun davranılmaması, bilgi ve deneyimin İdarenin yararına kullanılmaması ve benzeri nedenlerle meydana gelen zarar ve ziyandan doğrudan, yapı denetimi hizmetinin sunulduğu durumda ise yapım işini üstlenen yüklenici ve alt yüklenicilerle birlikte onbeş yıl süre ile müteselsilen sorumludur.*

*52.1.1. Bu zarar ve ziyan genel hükümlere göre Danışmana ikmal ve tazmin ettirilir. Ayrıca Danışman hakkında 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 27 nci madde hükümleri uygulanır.”*

Şeklindedir.

Yukarıya alınan madde metninde de açıkça ifade edildiği üzere, böylesi bir tazmin yükümlülüğünün doğması ancak işlerin fen ve sanat kurallarına aykırı bir biçimde hatalı yapılması veyahut danışmanın işin yapılması konusunda sahip olduğu özel bilgi ve deneyimini idarenin yararını gözetecek biçimde kullanmaması halinde gündeme gelebilecektir. Yine madde metninde belirtildiği üzere, bulguya konu danışmanlık hizmetlerinde olduğu gibi, danışmanlık hizmeti yapı denetim hizmetinin sunulmasına yönelik ise, bu durumda maddede belirtilen hallerin varlığında gündeme gelebilecek tazmin sorumluluğu, yapım işinin yüklenicisi ve varsa alt yüklenicileri ile birlikte üstlenilen bir müteselsil sorumluluk şeklinde olacaktır.

Ayrıca, danışmanın sorumluluğuna ilişkin madde metninde yer alan “yürürlükteki mevzuata uygun olarak yapılmaması, meslek ahlakına uygun davranılmaması, bilgi ve deneyimin İdarenin yararına kullanılmaması ve benzeri” şeklinde sayılan haller risk halleri değildir. Danışmanın taahhüdünü sözleşme eklerine uygun olarak yerine getirmemesi dolayısıyla sorumlu tutulacağı hallerdir. Bu haller danışmanın iradesi dâhilinde olan durumlardır. Risk olarak değerlendirilebilecek durumlar ise, danışmanın iradesi dışında maruz kaldığı menfi durumlardır. Madde metninde bu şekilde bir risk halinden söz edilmemektedir.

Bu düzenleme yanında sözleşme ve eklerinde danışmanın taahhüdü altında olan işi meri mevzuata ve sözleşmeye uygun olarak yapması gerektiği, uygun olarak yapılmayan durumlarda sorumluluğun kendine ait olduğuna ilişkin her türlü sözleşmede yer alan genel düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu düzenlemelerde de risk unsurunun varlığı ileri sürülemez. Dolayısıyla, savunmada iddia olunan danışman tarafından katlanılan risklerin neler olduğu açıklamaya muhtaçtır.

Bu itibarla, anılan madde ve diğer düzenlemelerin amacı idareyi danışmanın iyi niyetli olmayan olası menfi uygulamalarından korumaktır. Bu durum, geri ödenecek masraflar kalemine işin yapılması sırasında danışmanın katlanmayacağı bir maliyetin, çok yüksek tutarlarda yaklaşık maliyet hesabına dâhil edilmesini ve geri ödenecek masraflar kaleminden belirli bir hizmet karşılığı olmayan ve dolayısıyla da herhangi bir tevsik edici belge olmaksızın yapılan yüksek tutarlı ödemeler yapılmasını açıklamaktan uzaktır.

Ayrıca, daha önce de ifade edildiği üzere, bu tür sorumluluk hallerinin varlığında ortaya çıkan zarar ziyanın tazmininden öncelikle sorumlu bulunan yapım yüklenicilerinin, taahhüt ettikleri yapım işleri kapsamında üstlendikleri riskler karşılığında kendilerine herhangi bir ödeme yapılmıyor oluşu da bu anlamda İdarenin iddiasının kabul edilebilir olmadığını göstermektedir.

Bununla birlikte, ilgili Yönetmelik hükmü ile danışmana %20'ye kadar olan bir oran dâhilinde kar ödenmesi makul bulunmuştur. Bilindiği üzere danışmanlık dışındaki hizmet alımlarında bu oran, 25.01.2017 tarih ve 29959 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile %7 seviyesine çekilmiş, ancak, danışmanlık hizmetlerinde öngörülen kar haddinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Buradan da danışmanlık hizmetlerinin içerdiği risk unsurlarını karşılar bir biçimde diğer hizmet alımlarına kıyasen daha yüksek kar hadlerinin öngörülmüş olduğu söylenebilir.

Bu hususa dair İdare cevabında, *“Firmalar kendi maliyetleri, kar beklentileri ve katlanacakları riskler çerçevesinde tekliflerini verirler”* ifadesine yer verilmiştir. Bu ifade ile bulguda izah edilmeye çalışılan husus örtüşmektedir. Danışman firmanın asıl iş kalemlerine sunacağı teklif tutarı, firma tarafından her türlü maliyet, risk ve firmanın elde etmeyi amaçladığı kar haddi dikkate alınarak sunulmaktadır. Bu anlamda firmanın kar, risk ve genel giderlerine özgü ayrı bir ödeme kalemi öngörülmesi ihale mevzuatında öngörülen teklif alma şekline uygun değildir.

Bu gerekçelerle, herhangi gerçekçi bir maliyet çalışması bulunmayan ve afaki bir biçimde yaklaşık maliyette yüksek seviyelerde belirlenen geri ödenecek masraflar iş kaleminden herhangi bir belge karşılığı olmadan yapılan ödemelerin risk unsuru ile izah edilmeye çalışılması kabul edilebilir bulunmamıştır.

Bununla beraber, bulguda hiçbir şekilde danışmanlık hizmet alımları ile diğer hizmet alımları kıyas edilmemiştir. Değerlendirme, danışmanlık hizmet alımlarının özellikleri, buna ilişkin mevzuat ve gerekçeleri çerçevesinde yapılmıştır.

İdare cevabında, geri ödenecek masraflar iş kalemi için yaklaşık maliyette belirlenen tutarın İdarenin diğer işlerinde oluşan fiyatlar kullanılarak belirlendiği ifade edilmiş olunmasına karşın, bulguda yer verilen tablodan da görüleceği üzere, Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı, Üst Yapı, Elektrifikasyon, Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon İşleri Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri İşleri kapsamında bu iş kalemi

için %5 mertebesinde oluşan fiyattan sonra kontrollük hizmetlerinin teminine yönelik gerçekleştirilen ilk danışmanlık hizmet alım ihalesi olan Ankara Metrolarının Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri işinin ihalesinde yaklaşık maliyet tespit edilirken bu oran %120 ve %100 şeklinde belirlenmiştir. Yine bu ihalede teklif oranlar %79 ve %70 seviyelerinde gerçekleşmiş olmasına karşın sonraki iki ihalede İdarenin yaptığı yaklaşık maliyet hesabında bu oran %85 seviyesinde belirlenmiştir. Bir sonraki ihalede aynı iş kalemi için verilen teklif önceki iki ihalede %68 ve %80,75 seviyelerinde oluşmasına karşın İdarenin takip eden danışmanlık ihalelerinin yaklaşık maliyet tespitinde bu oran %100 seviyelerine kadar çıkmıştır.

Bunun yanında, her ne kadar yaklaşık maliyet ihale aşamasında gizli olsa da bu oran teklif sunan tüm isteklilere açıklanarak ihale sonuçlandırılmaktadır. İdarenin yapacağı bir sonraki danışmanlık hizmet alım ihalesine teklif sunarken istekliler doğal olarak bu oranları dikkate alarak tekliflerini oluşturmaktadırlar. Sürece bu şekilde bakıldığında, bu iş kalemi için sözleşmeye bağlanan oranların İdarenin gerçekleştirdiği son ihalelerde %116,60 ve %115 seviyelerine kadar çıktığı gözlenmektedir.

Ayrıca İdare cevabında, bulguda yaklaşık maliyetin ifşa edildiği izleniminin doğrulduğu belirtilmiştir. Aksine, bulguda eleştiri konusu edilen hususun yaklaşık maliyetin gizliliğinin korunması değil, belirlenme yöntemi olduğu yukarıda örnekleri ile birlikte detaylı bir biçimde izah edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yaklaşık maliyet tespitinin hatalı ve dayanaksız olması ve bu nedenle özellikle bir sonraki danışmanlık hizmet alım ihalelerinde oluşan teklif fiyatları etkilemek suretiyle bu kalemden yersiz bir biçimde yüksek tutarlı ödemelere sebebiyet verildiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 21: Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alım İhalelerinde Birim Fiyat Teklif Cetveline “Faturalı Giderler” Adı Altında Eklenen ve Teklif Tutarı İdarece Tespit Edilen İş Kalemine Yer Verilmesi;**

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin diğer hususlar bölümlerinde “faturalı giderler” başlığı altında yapılan düzenlemelerin ihale mevzuatının en temel hükümlerine açık aykırılıklar içerdiği ve bu şekilde sözleşmenin yürütülmesi aşamasında

İdarenin insiyatifi dâhilinde kullanılabilir bir rezerv oluşturulduğu tespit edilmiştir.

Yapımla ilgili danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin diğer hususlar bölümlerinde “faturalı giderler” başlığı altında aşağıda belirtilen hükümler bulunmaktadır;

*“Önceden İdarenin onayı alınmak kaydı ile yapılan veya İdarece istenecek aşağıdaki hizmetlere ait masraflar, bunları tevsik eden faturalar, makbuzlar, bordrolar ve benzeri dökümanlar esas tutulmak üzere, Faturalı Giderler başlığı altında ödenecektir.*

a) *Özel Etüt ve Deneyle: Bunlara, hizmetlerin ifası sırasında lüzum görülecek hidrografik, ekolojik, jeodezik, batimetrik, jeoteknik, sismik, deniz canlıları ve benzeri çalışmalar ile ilgili özel etüt ve deneylerin masrafları dahil olacaktır.*

b) *Sözleşme ile ilgili sorunların giderilmesi için gerekli hukuki giderler ve hukuki danışmanlık giderleri,*

c) *İdarenin gerek göreceği eğitimlerle ilgili eğitim yeri temini, eğitim dokümantasyonu masrafları,*

d) *İdarenin gerek göreceği tanıtım faaliyetleri, tanıtım materyallerinin üretilmesi, dağıtılması işletilmesi vb. masrafları,*

e) *İdarenin konuyla ilgili talep edeceği diğer harcamalar.*

*Bu başlık altındaki işlerin yapılması İdare tarafından gerekli görülüp Danışmandan istenebileceği gibi, gereği belirtilmek suretiyle Danışman tarafından da istenebilir. Ancak Danışmanın talep etmesi halinde İdarenin onayının alınması şarttır.*

*Danışman, bu başlık altında yapılması kesinleşecek her iş için teknik ve mali yönden araştırma yaparak, bu hizmetleri yaptıracığı kuruluş ya da firmalar ile işin maliyeti için İdarenin onayını alacaktır. Söz konusu ilave işin maliyeti, hiçbir şekilde bu keşif tutarını geçmeyecektir. Bu işler için Danışmana yapılacak ödemelerde, Danışmanın masrafları karşılığı harcanan bedelin %10'u kadar bir bedel yapılan harcamaya ilave edilerek ödeme yapılacaktır.*

*Yapılan hizmetin karşılığını Danışman ödeyecek fatura, makbuz vb. sarf evrakının İdareye verilmesinden sonra ilk hakedişe dahil edilmek suretiyle İdare tarafından Danışmana geri ödenecektir. Yapılan hizmetin gerçek karşılığına yukarıda bahsedilenler dışında genel*

*masraflar, sabit ücret veya kar adı altında hiçbir ek ödeme yapılmayacaktır. Faturalar üzerinden ödenecek vergi ve resimler için geçerli T.C.Kanun ve Genelgelerinden, İdare lehine olanı uygulanacaktır.*

*Yabancı para birimi ile yapılan harcamaların fatura bedeli (KDV hariç) fatura tarihindeki T.C. Merkez Bankası döviz alış kurları veya çapraz kurlar esas alınarak sözleşmeye esas para birimine çevrilerek hakedişe dahil edilecektir.*

*İdare, Teknik Personel Ücretleri başlığı dahilinde addettiği hiçbir hizmetin bu kalem dahilinde yapılmasına müsaade etmeyecektir. İdare, gerektiğinde bu hizmetlerin Teknik Personel Ücretleri başlığı dahilinde yapılabilmesi için Danışmandan Sözleşme hükümleri çerçevesinde adam/ay miktarlarında değişiklik yapmasını isteyecektir.*

*İdarenin gerekli görmesi durumunda bu kalemden Teknik Personel Ücretleri ve Geri Ödenecek Masraflara aktarma yapılabilir. Danışman bu bölümde kullanılmayan para ile ilgili herhangi bir talepte bulunamaz. İş sonunda kalan para (varsa), toplam Sözleşme Bedelinden düşülür”*

Bahse konu iş kaleminden yapılacağı belirtilen harcama yerlerine bakıldığında, (c) ve (d) bentleri kapsamında belirtilen harcamaların esasen danışmanlık hizmet alımları tip sözleşmelerinin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 13 üncü maddesi kapsamında yer verilen geri ödenebilir masraflar ödeme kalemi altında tanımlandığı görülmektedir.

Söz konusu madde metni;

*“Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları*

*a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.*

*b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.*

*c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır”*

Şeklinde olup, “faturalı giderler” kapsamında ayrı bir ödeme kalemi öngörülmemiştir.



Yukarıdaki metinde açıkça ifade edildiği üzere, danışmanın işin ifası sırasında yapacağı makul harcamalar geri ödenebilir masraflar iş kaleminden belge karşılığı ödenebilecektir. Dolayısıyla, işin ifası sırasında danışmanın uzmanlık alanı dışında veya mevcut mevzuat düzenlemeleri ile yalnızca belirli bir idari otoritenin yetkisi dâhilinde bulunan hizmetlerin gördürülmesine ihtiyaç duyulması halinde bu işlerin danışman tarafından gördürülmesi istenebilecek ve bu işler için danışmanın yüklendiği masraflar belgesi mukabili, bire bir aynı tutarları ile ilk hakedişte ödenecektir.

Tip sözleşmelerin bu konudaki ilgili hükmü yukarıda belirtildiği şekilde olmasına karşın, idare tarafından gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım sözleşmelerinin “Faturalı Giderler” başlığı altında yapılan yukarıda yer verilen düzenlemelerde danışmanın bu işler nedeniyle üstlendiği masrafların kendisine %5 veya %10 fazlasıyla ödeneceği belirtilmektedir. Belirtilen sözleşme hükmü, bu açıdan da tip sözleşme hükmüne aykırılık arz etmektedir.

İdare tarafından ihale edilen danışmanlık işlerinde tanımlanan “faturalı giderler” iş kalemi ile ilgili değinilmesi gereken diğer bir husus da ilgili maddenin (a) bendinde tanımlanan işlere yönelik olacaktır. İlgili sözleşme hükmüne bakıldığında işin ifası sürecinde özel etüd ve deneylere ihtiyaç duyulması halinde bunların danışman tarafından üçüncü şahıslara gördürülüp bedellerinin tevsik edici belgelere dayanılarak danışmana ayrıca ödeneceği belirtilmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale sözleşmeleri Kanununun 24 üncü maddesi uyarınca, sözleşmede öngörülen kapsam içinde olması durumunda (a) bendinde belirtilen işlerin aynı yükleniciye yaptırılması mümkün olup, sözleşme konusunun gerçekleştirilmesi için gerekli olan ve sonradan ortaya çıkmakla birlikte danışmandan istenen iş tanımı içinde bulunmayan özellikli bir iş olması halinde ise, anılan 24 üncü madde çerçevesinde sözleşmenin kapsamında olmayan işin 4734 sayılı Kanuna göre ayrıca alınması gerektiği, bu haliyle faturalı giderler adı altında 4734 sayılı Kanundaki usullere başvurmadan fatura karşılığı bir gider yapılması sonucunun ortaya çıkacağı değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, yapım işinin sözleşmesinin uygulanması sırasında sözleşme hükümlerinin uygulanmasına yönelik yapım işi yüklenicisi ile idare arasında bir ihtilaf ortaya çıkacak olursa sözleşmedeki “anlaşmazlıkların çözümü” başlıklı maddede yapılan düzenleme çerçevesinde işlem yapılması gerektiği, bunun dışındaki hukuki durumlara ilişkin danışmanlıkların ise, yine 4734 sayılı Kanunda belirtilen usullere göre alınması gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda faturalı giderlerin kapsamına ilişkin olarak yapılan tespitler göstermektedir ki; faturalı giderler iş kalemi de aynı geri ödenecek masraflar iş kalemi gibi yaklaşık maliyetin gereksiz bir biçimde yüksek oluşmasına sebebiyet vermektedir. Bu da, ihalelerde parasal tutar olarak belirlenen yeterli koşullarının tutarlarının olması gerekenden daha yüksek seviyelerde belirlenmesine ve bundan kaynaklı olarak rekabetin kısıtlanmasına neden olmaktadır.

Söz konusu uygulamanın sebebiyet verdiği diğer bir husus da, birim fiyat teklif cetvellerine, tutarı idare tarafından belirlenen bir iş kalemi konuluyor olması daha sözleşme ilk imza edildiği andan itibaren sözleşme bedelinde faturalı giderler tahmini iş tutarı kadar iş artışına gidildiği anlamına gelmektedir.

Çünkü, normal şartlarda bu kalemden yapılacak ödemeler, işin ifası sırasında önceden öngörülemeyen durumlar nedeniyle ortaya çıkan ve asıl işle teknik ve ekonomik olarak ayrılması mümkün olmayan işler olacaktır. Dolayısıyla, bu gibi durumlarda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun iş artışlarına ilişkin 24 üncü maddesinin uygulanması gerekmektedir.

Bilindiği üzere, adı geçen maddede birim fiyatlı hizmet alım sözleşmelerinde yapılabilecek azami iş artış oranı sözleşme bedelinin % 20'si kadar olabilecektir. Hâlbuki idare tarafından gerçekleştirilen danışmanlık hizmet alım sözleşmeleri kapsamında faturalı giderler iş kalemi için öngörülen tutarlara bakıldığında, bu tutarların sözleşme bedelinin %20'sini aştığı görülmektedir.

Bahse konu işlerin adları ve bu işlerde öngörülen faturalı giderler bedelleri ile ihale sonucunda oluşan sözleşme bedellerine ve bunlara dair oranlara ilişkin bilgi aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

<b>Tablo 16: Faturalı Giderler İş Kalemi Bulunan Danışmanlık Hizmet Alımlarını ve Faturalı Giderler İş Kalemi Tutarları ile Bunların Sözleşme Bedellerine Oranlarını Gösterir Tablo</b>			
<b>Danışmanlık Hizmet Alım İşinin Adı</b>	<b>Faturalı Giderler Tutarı (TL)</b>	<b>Sözleşme Bedeli (TL)</b>	<b>Faturalı Giderlerin Sözleşme Bedeline Oranı (%)</b>
Sabiha Gökçen Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İşİ İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri İşİ	4.000.000,00	17.657.614,60	22,65
Bakırköy – Bahçelievler – Kirazlı Metrosu İnşaat Ve Elektromekanik Sistemleri İle	5.000.000,00	24.283.964,00	20,59

Araç Alımı İçin Kontrollük, Danışmanlık Ve Mühendislik Hizmetleri			
İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri	40.000.000,00	167.945.620,00	23,82

“Faturalı giderler” iş kalemine sözleşmede yer verilmesinin sebebiyet verdiği bu sonuç dahi söz konusu uygulamanın ihale mevzuatına aykırı olduğunu açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

Sonuç itibarıyla, imzalanan tip sözleşmenin yukarıda yer verilen “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 13 üncü maddesi ile danışman tarafından sunulan hizmetlerin ifası ile doğrudan bağlantılı makul harcamaların ödeme şekli zaten tanımlanmış iken idare tarafından aynı mahiyetteki işler için sözleşmelerin diğer hususlar bölümlerinde başkaca usuller ve hükümler öngörülmek suretiyle bu gibi işler için özel temin usulleri öngörülmüş olmasının 4734 sayılı Kanuna aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “Faturalı giderlerin teklifte yer almamasına yönelik kanunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

*İdare işin keşfi sırasında tespit edilen ancak miktar belirlemesi mümkün olmayan ihtiyaçlarını belirlemekte ve cetvele ilave etmekte serbesttir.*

*Aksine sınırlayıcı bir düzenleme olmadığı gibi bu uygulama yıllardır ülkenin tüm yatırımcı idarelerince de kullanılmaktadır.*

*Belirlenen ihtiyaç kalemlerinin alınıp alınmaması idarenin takdirine bağlı olup, alınmayan ihtiyaç kalemlerinin tutarı da ödenmez.*

*İşin devamı sırasında gerçekleşmesi muhtemel olup ihale öncesi miktar ve fiyat belirlenemeyen ihtiyaçların yazılmasından daha doğal bir durum olamaz.*

*Bulgu metninde idaremizce gerçekleştirilmiş üç adet danışmanlık hizmet alımı ihalelerinin isimlerine yer verilmiş olup, esasında bu hususun ülkemiz genelinde ve geçmişten günümüze değerlendirilmesi ve ülkemiz genelinde kabulü yapılmış ve iş deneyim belgesi düzenlenmiş işleri de kapsayacak şekilde bir liste oluşturulması İdaremizce talep edilmektedir.*

*Gözden kaçırılmaması gereken bir durum vardır ki, bir işin yaklaşık maliyeti ve keşif öngörüsü işin fizibilitesi aşamasında gerçekleştirilmekte olup, bu bedel ve fizibilite raporu*

*Kalkınma Bakanlığınca onaylanmakta ve tespit edilen bedeller Yatırım Programına dâhil edilerek TBMM onayı ile yürürlüğe girmektedir. Dolayısıyla İdarece yaklaşık maliyetin bilinçli ve amaçlı olarak yükseltilmesi söz konusu olamaz.*

*İkinci husus ise, bir işin yaklaşık maliyetinin hesaplanması aşamasında ilk adım işin keşfinin tespitidir. Diğer bir ifadeyle işin keşfinin tespiti aşamasında önceden öngörülmekle birlikte miktarının tespiti imkansız olan, ancak geçmiş işlerde yaşanan tecrübeler sonucunda mertebesi önceden yaklaşık olarak tespit edilebilen işler Faturalı Giderler kalemine dahil edilmektedir ve bu husus mevzuata uygun olarak idarelerce “Diğer Hususlar” bölümünde düzenlenmektedir.*

*Ayrıca Faturalı Giderler kalemi altında değerlendirilen işler esas işin bünyesinde yer alan işlerden oluşmamaktadır. Şöyle ki, iş kapsamında bir sondaj işi varsa ve yine fazla sondaj işi yapılacaksa, bu sondaj işi keşif artışı kapsamında mevcut danışmana yaptırılmaktadır.*

*Ancak faturalı gider kalemi altında değerlendirilecek iş mevcut yüklenici tarafından değil, üçüncü taraf tarafından yapılacak ve mevcut sözleşmeden ayrılarak bağımsız yaptırılması mümkün olan, ancak süre ve maliyet açısından ayrıca ihale edilmesi yolunda kamu menfaati bulunmayan işlerdir.*

*Örnek vermek gerekirse, İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantıları İçin Kontrollük, Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri işi kapsamında temel atma, açılış vb. törenler düzenleneceği ihale keşfi aşamasında öngörülebilmektedir. Ancak kaç adet tören gerçekleştirileceği veya tören katılım düzeyinin ne seviyede ve nitelikte olacağı önceden öngörülemediği, törenin mevcut danışman firmadan değil katılım düzeyine göre uzman firmalarca yapılacağı, dolayısıyla iş artışı maddesi kapsamında ele alınmasının mevzuata uygun olmayacağı, tören tarihinin idare insiyatifi dışında oluşu sebebiyle ayrıca yatırım programına yıl içerisinde teklif edilmesi, YPK Kararı ile yatırım programına dâhil edilmesi, yatırım programında yer alacak isim altında ayrıca ihale edilmesi, ihale süreci ve sözleşme imza süreci ile ihaleye katılacak firmaların değerlendirme kriterlerinin güçlüğü nedeniyle, söz konusu işin gerçekleştirilmesi imkânsız nitelikte olacaktır. Faturalı Giderler iş kalemi hizmet alımı işlerinde 4734 sayılı kanundaki iş artışı kavramına karşılık gelecek işlerde kullanılmamaktadır.*

*Söz konusu giderlerin birim fiyat teklif cetvelinde yer alamayacağı yönünde mevzuatta bir hüküm bulunmaması nedeniyle, Genel Müdürlüğümüzce sözleşme eki keşif özetlerine dâhil*

---

*edilmiş olup Başkanlığınızca birim fiyat teklif cetvelinde yer almaması gerektiği hususundaki görüşünüz doğrultusunda mevzuatta düzenlemeye gidilmesi için gerekli girişimler yapılarak neticelendirilmesi halinde, söz konusu giderler birim fiyat teklif cetveline dâhil edilmeyecek olup, bulgunun iptal edilmesi gerekmektedir.”*

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında faturalı giderler iş kaleminin birim fiyat teklif cetvelinde yer almasının önünde mevzuatta açık bir düzenleme olmadığı ve bu iş kalemi kapsamında temini öngörülen ihtiyaçların miktar çalışmasının yapılmadığı için bu kalemlere ayrıca teklif alınmadığı ve yine bu kalem kapsamında yaptırılan işlerin temininin ihale aşamasında kesin bir biçimde öngörülememesi nedeniyle böyle bir iş kalemine ihtiyaç duyulduğu ve bu iş kaleminin konulmuş olmasının bu kalemde yer alan meblağın kullanılacağı anlamına gelmediği ifade edilmiştir. Ayrıca, bu iş kalemi kapsamında iş artışı kapsamında ilave işler yaptırılmadığı ifade edilmiştir.

Öncelikle, faturalı giderler iş kalemi gibi bir iş kaleminin sözleşmelerde tanımlanamayacağına ilişkin bir mevzuat hükmünün bulunmadığı değerlendirmesine iştirak edilmemektedir. Birim fiyatlı sözleşmelerde, iş kalemlerinin her birine ait birim fiyat tariflerinde bu iş kalemi kapsamında gördürülecek hizmetlerin içeriğinin belirli, tanımlanabilir, ölçümlenebilir ve fiyatlandırmaya uygun bir tarifi bulunmalıdır. Yani sözleşme aşamasında belki ihtiyaç duyulabilir düşüncesiyle hangi hizmete ilişkin olduğu ve ne miktarda temin edileceği belirli olmayan bir meblağı sözleşme kapsamına dâhil etmek, bulguda da belirtildiği üzere idarenin istediği zaman ihale kanunlarına tabi olmaksızın kullanabileceği bir kaynak oluşturmak anlamına gelmektedir ki ihale mevzuatının cevaz vermediği husus da budur.

İdareler kamu kaynağı kullanarak temin ettikleri her türlü ihtiyaçları için bu Kanun kapsamında işlem yapmak durumundadırlar. Ayrıca, idarelerin aciliyet gerektiren ve belirli bir meblağa kadar olan ihtiyaçları için Kanunda özel temin usulleri öngörülmüştür. Bunların hangi durumlarda, hangi şartlarda ve ne şekilde kullanılacağı mevzuatında açıkça belirlenmiştir. Hal böyle iken, ileride ihtiyaç duyulduğu takdirde bir hizmetin hızlı bir şekilde temin edilebilmesi amacıyla başka bir işin sözleşmesinde o işle doğrudan ilgili olmayan bambaşka hizmetlerin teminine yönelik sözleşmesinin diğer hususlar bölümünde düzenleme yapmak ve idarenin ihaleden önce kendi belirlediği bir tutarı istekli teklifiymiş gibi birim fiyat teklif cetveline dâhil ettirmesi ihale mevzuatı çerçevesinde mümkün değildir. Birbirleri arasında kabul edilebilir

doğal bir bağlantı bulunmayan her bir hizmet kendine özgüdür ve ayrı bir temin prosedürüne tabi kılınmıştır.

Ayrıca, bulgu metninde bu uygulamanın yaklaşık maliyetin gereksiz yere yükselmesine sebebiyet vermesi dolayısıyla gerekli iş deneyim belgesi tutarı gibi ihaleye katılımdaki yeterlik şartlarını dolaylı olarak yükseltmesi sebebiyle ihaleye katılımı da olumsuz yönde etkilediği şeklindeki değerlendirmemize cevap olarak, işlerin yatırım programına Kalkınma Bakanlığı onayıyla alındığı ve söz konusu yatırım programlarının meclisin onayıyla yürürlüğe girdiği belirtilmek suretiyle bilinçli olarak yaklaşık maliyetin yükseltilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Bulguda yapılan tespitın yatırım programlarının Kalkınma Bakanlığı tarafından onaylanmasıyla veya bütçe ödeneğinin Meclis tarafından kabulüyle bir ilgisi bulunmamaktadır. İdare cevabında da nasıl bir bağlantı kurulduğu anlaşılamamıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, yaklaşık maliyet bu uygulamadan haliyle etkilenmektedir. Ancak, bunun idare tarafından ihaleye katılımı zorlaştırmak adına yapıldığı şeklinde bir iddia bulguda yer almamaktadır. Bulguda belirtilmek istenen, uygulamanın bu türden dolaylı ve olumsuz bir etkisinin olduğudur.

İdare cevabında ikinci olarak ileri sürülen itiraz, faturalı giderler iş kalemi kapsamında yaptırılması öngörülen işlerin danışmanlık hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yer alan esaslı işlerden olmadığı ve üçüncü taraflarca yerine getirilecek ve mevcut sözleşmeden ayrılarak bağımsız yaptırılması mümkün olan işler olduğu, ancak süre ve maliyet açısından burada kamu menfaati görülmediği için bu yolun tercih edilmediği belirtilmiştir. Bu durum, danışmanlık hizmet alım sözleşmesi kapsamında bir organizasyon hizmeti temini işi yaptırılmasının zarureti ve bu sırada yaşanan belirsizlikler örnek verilerek izah edilmeye çalışılmıştır.

Aslında bulguda ifade edilmeye çalışılan ve eleştiri konusu edilen husus da tam da İdarenin cevabının bu kısmında ifade ettiklerinden ibarettir. Burada İdare bu gibi işler için ihaleye çıkılmasını süre ve maliyet açısından kamu menfaatine aykırı görmektedir. Ancak, bu durumda hizmetlerin hangi hizmet sunucusundan ve hangi fiyatlarla temin edileceği sorunu nasıl çözülecektir. İdarenin cevabında bunlardan bahsedilememiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Kanunda belirtilen şartlar sağlanıyorsa bu gibi hizmetlerin karşılanması için özel temin usullerinden faydalanılabilir. Bu şekilde en azından danışmana arada %5 veya %10 arasında komisyona benzer bir fazlalık ödeme yapılmak durumunda kalınmayacaktır.

Bunun dışında, idare cevabında belirtildiği üzere, söz konusu işlerin ödenek ihtiyacının

karşılanması için yatırım programına dâhil edilmesine gerek bulunmamaktadır. Bunlar cari nitelikteki ihtiyaçlardır. Yılı bütçesinde bu gibi ihtiyaçlar için yeteri kadar kaynak ayrılması yeterli olacaktır.

İdare cevabının sonunda Sayıştay Başkanlığı tarafından bulguya konu durum hakkında düzenleyici işlem yapılması halinde gerekli düzeltici işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. İdarenin bu ifadelerinden, dış denetiminin amacı ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahip olunmadığı anlaşılmaktadır. Sayıştay Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır. Dolayısıyla, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince Başkanlığımızın mevzuat düzenleme veya bu konularda herhangi bir girişimde bulunma görev ve yetkisi bulunmamaktadır. Zaten bulguya konu durumun düzeltilmesi için herhangi bir mevzuat düzenlemesine de şu an için ihtiyaç da yoktur.

İdarenin 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yapım işleri sözleşmeleri kapsamında yer alan bulgu, 2017 yılı raporumuzda danışmanlık hizmetleri çerçevesinde konu edilmiştir. İdarenin Sayıştay Denetim Raporları ile mevzuata aykırılığı sabit olan bu uygulamayı mevzuat çerçevesinde düzeltmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

## **8. EKLER**



**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI****TABLO 1.12 BİLANÇO****Kurum Kodu : 34.0****Adı : ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI****Yıl : 2017**

<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>266.569.253,48</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>2.032.832.448,90</b>
<b>10 HAZIR DEĞERLER</b>	<b>117.474,60</b>	<b>32 FAALİYET BORÇLARI</b>	<b>1.156.865.296,96</b>
104 PROJE ÖZEL HESABI	116.711,96	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	5.077.804,40
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	762,64	325 NAKIT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	1.151.787.492,56
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>6.485.637,59</b>	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>34.479.334,54</b>
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.820.257,59	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	610.886,12
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	646.792,76	333 EMANETLER HESABI	33.868.448,42
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	18.587,24	<b>36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>107.677,34</b>
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>	<b>2.065.651,60</b>	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	99.050,22
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.065.651,60	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	8.627,12
<b>15 STOKLAR</b>	<b>2.921.666,47</b>	<b>37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>	<b>1.001.041,37</b>
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	2.921.666,47	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	1.001.041,37
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>	<b>254.978.823,22</b>	<b>38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI</b>	<b>840.379.097,99</b>
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	6.595.168,30	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	840.379.097,99
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	944,00	<b>39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>0,70</b>
166 PROJE ÖZEL HESABINDAN VERİLEN AVANS VE AKREDİTİFLE	248.382.710,92	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	0,70
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>	<b>80.409.376.645,50</b>	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	
<b>22 FAALİYET ALACAKLARI</b>	<b>56.315,42</b>	<b>47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>	<b>3.509.553.725,05</b>
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	56.315,42	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	<b>30.943.162,76</b>
<b>24 MALİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>206.374.553,75</b>	<b>48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI</b>	<b>30.943.162,76</b>

242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	339.990.940,00	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	<b>3.478.610.562,29</b>
247 SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	-133.616.386,25		3.478.610.562,29
<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>80.202.945.776,33</b>		
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	80.993.808,19	<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>	
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	68.789.862.610,76	<b>50 NET DEĞER</b>	<b>75.133.559.725,03</b>
252 BİNALAR HESABI	38.067.023,96	500 NET DEĞER HESABI	<b>81.180.510.314,20</b>
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	16.562.807,37	<b>51 DEĞER HAREKETLERİ</b>	81.180.510.314,20
254 TAŞITLAR HESABI	74.374.442,26	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	<b>72.716.168.001,80</b>
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	46.609.302,83	<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>	72.716.168.001,80
256 HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	5.185.524.977,17	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	<b>11.976.305,21</b>
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	-4.353.002.641,41	<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>	11.976.305,21
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	9.464.249.040,12	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI ( - )	<b>-52.964.487.760,46</b>
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	859.704.405,08	<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>	-52.964.487.760,46
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>	<b>0,00</b>	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI ( - )	<b>-25.810.607.135,72</b>
260 HAKLAR HESABI	54.754.544,28		-25.810.607.135,72
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	-54.754.544,28		
<b>29 DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>	<b>0,00</b>		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	1.859.974,48		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI ( - )	-1.859.974,48		
<b>AKTİF TOPLAMI</b>	<b>80.675.945.898,98</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>	<b>80.675.945.898,98</b>

**Bilanço Dipnotları :**

900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	1.910.497.311,43
901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	-33.755.759.170,30
902 BÜTÇE ÖDENEK HAREKETLERİ HESABI	31.845.261.858,87
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	944,00

907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	944,00
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	3.311.929.799,65
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	3.311.929.799,65
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	8.821.233.449,02
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	8.821.233.449,02
930 VERİLEN GARANTİLER HESABI	372.649.537,01
931 VERİLEN GARANTİLER KARŞILIĞI HESABI	372.649.537,01
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	6.735.410,00
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	6.735.410,00

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 34.0

Adı : ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI

Yılı : 2017

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630			<b>GİDERLER HESABI</b>	29.107.004.400,22	600			<b>GELİRLER HESABI</b>	3.296.397.264,50
630	01		<b>Personel Giderleri</b>	156.566.483,03	600	<b>01</b>		<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>246.727.740,80</b>
630	01	01	Memurlar	129.671.704,35	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	101.173.799,18
630	01	02	Sözleşmeli Personel	162.049,96	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	116.257.495,10
630	01	03	İşçiler	26.202.770,54	600	01	05	Damga Vergisi	29.264.961,94
630	01	04	Geçici Personel	103.874,23	600	01	06	Harçlar	31.484,58
630	01	05	Diğer Personel	426.083,95	600	<b>03</b>		<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	<b>814.291.206,81</b>
630	02		<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	31.762.737,15	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	813.291.839,69
630	02	01	Memurlar	27.330.405,37	600	03	06	Kira Gelirleri	999.367,12

630	02	02	Sözleşmeli Personel	32.545,54	600	04		<b>Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler</b>	<b>6.279.079,18</b>
630	02	03	İşçiler	4.387.183,28	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	102.694,38
630	02	04	Geçici Personel	11.508,28	600	04	02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	248.744,10
630	02	99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	1.094,68	600	04	03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	1.042.976,74
630	03		<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	268.238.069,18	600	04	04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	4.879.325,78
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	3.188.635,74	600	04	05	Proje Yardımları	5.338,18
630	03	03	Yolluklar	4.564.830,22	600	05		<b>Diğer Gelirler</b>	<b>2.207.086.000,24</b>
630	03	04	Görev Giderleri	1.474.448,11	600	05	01	Faiz Gelirleri	2.264.044,91
630	03	05	Hizmet Alımları	257.450.392,02	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	1.672.304.443,19
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	350.975,11	600	05	03	Para Cezaları	10.656.444,99
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	602.145,31	600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	521.861.067,15
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	606.642,67	600	11		<b>Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri</b>	<b>6.525.356,27</b>
630	05		<b>Cari Transferler</b>	4.755.165.606,10	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	13.461,40
630	05	02	Hazine Yardımları	4.460.174.870,00	600	11	04	Maddi Duran Varlıkların Değerlemesinden Oluşan Olumlu Fark.	6.511.894,87
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	78.545.053,73	600	25		<b>Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan Ed Gel</b>	<b>15.487.881,20</b>
630	05	04	Hane Halkına Yapılan Transferler	213.611.117,61	600	25	01	Gen Büt Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	10.105.826,32
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler	2.834.564,76	600	25	02	Özel Büt Kap Kamu İd Bedelsiz Ol Al Mali Olmayan VEİEd Gel	5.382.054,88
630	07		<b>Sermaye Transferleri</b>	19.394.567.590,68					
630	07	01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	19.394.567.590,68				<b>NET GELİR TOPLAMI</b>	<b>3.296.397.264,50</b>
630	11		<b>Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri</b>	4.114.820,13					

630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Kur	4.114.820,13
630	12		<b>Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler</b>	11.740.612,99
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	10.877.850,78
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	10.469,92
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	852.292,29
630	13		<b>Amortisman Giderleri</b>	4.079.081.765,39
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	4.077.983.759,39
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	1.011.260,00
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	86.746,00
630	14		<b>İlk Madde ve Malzeme Giderleri</b>	3.014.552,28
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	1.692.347,52
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	6.495,06
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	14.540,38
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	423.955,12
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	74.249,47
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	223.442,13
630	14	08	İçecek	4.140,27
630	14	10	Zirai Maddeler	42.966,46
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	301.414,40
630	14	13	Yedek Parçalar	192.174,85
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	801,86
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	9.801,90
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	6.129,13

630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	22.093,73
630	15		<b>Karşılık Giderleri</b>	1.401.610,57
630	15	04	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	1.401.610,57
630	20		<b>Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler</b>	2.944.809,48
630	20	01	Gelirlerden Alacaklardan Silinenler	5.039,00
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	2.939.770,48
630	25		<b>Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid</b>	199.014.400,64
630	25	01	Genel Büt Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var Kay Gid	170.929.690,24
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var Kay Gid	28.084.710,40
630	30		<b>Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler</b>	61.430.771,05
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	61.430.771,05
630	99		<b>Diğer Giderler</b>	137.960.571,55
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	137.960.571,55
			<b>GİDERLER TOPLAMI</b>	<b>29.107.004.400,22</b>

<b>GİDERLER TOPLAMI ( A)</b>	<b>29.107.004.400,22</b>
<b>GELİRLER TOPLAMI ( B)</b>	<b>3.296.397.264,50</b>
<b>İNDİRİM; İADE; İSKONTO TOPLAMI ( C)</b>	<b>0,00</b>
<b>NET GELİR ( D= B- C)</b>	<b>3.296.397.264,50</b>
<b>FAALİYET SONUCU ( D- A)</b>	<b>-25.810.607.135,72</b>



**ULAŖTIRMA DENİZCİLİK VE  
HABERLEŖME BAKANLIĞI DÖNER  
SERMAYE İŖLETME DAİRESİ  
BAŖKANLIĐI  
2017 YILI  
SAYIŖTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**







## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	198
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	200
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	200
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	201
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	201
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	211
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	211
8. EKLER.....	227



## TABLÖLAR LİSTESİ

- Tablo 1:** T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı 2017 Gelir Bütçesi
- Tablo 2:** T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı 2017 Gider Bütçesi



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 21 inci maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği 21.05.2016 tarih ve 29718 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

10.7.2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde İşletmenin görev ve faaliyetleri sayılmıştır.

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

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

5018 sayılı Kanunun Geçici 11 inci maddesi, döner sermaye işletmelerinin 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılmasını hükme bağlamıştır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığınca (Muhasebat Genel Müdürlüğü) tüm döner sermaye işletmelerinde kullanılması için geliştirilen ve döner sermayelerin muhasebe işlemlerini standardize eden Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi (DMİS) uygulanmaya başlamıştır.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin sermayesi, 22.11.2015 tarih ve 29540 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26.10.2015 tarih ve 2015/8263 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 350.000.000,00.-TL'ye çıkartılmıştır.

İşletmenin aktif toplamı 431.726.605,08.-TL'dir. Bunun 402.234.994,61.-TL'si dönen varlıklardan, 29.491.610,47.-TL'si duran varlıklardan oluşmaktadır. İşletmenin pasif toplamı da 431.726.605,08.-TL olup, bunun 404.651.379,73.-TL'si özkaynaklar; 27.075.225,35.-TL'si kısa vadeli yabancı kaynaklardan oluşmaktadır.

İşletme 2017 yılında kar etmiş olup; dönem net karı 163.592.234,38.-TL olarak gerçekleşmiştir.

İşletmenin 2017 yılı bütçe gelir ve gider tahminleri ve gerçekleştirmeleri ise aşağıdaki gibidir.

<b>Tablo 1 : T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı 2017 GELİR BÜTÇESİ</b>					
<b>GELİR KALEMİ</b>		<b>GELİRİN TÜRÜ</b>	<b>2016 Mali Yılı Gerçekleşen Türk Lirası</b>	<b>2017 Yılı Tahmin Edilen Türk Lirası</b>	<b>2017 Mali Yılı Gerçekleşen Türk Lirası</b>
800		BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	362.258.022,25	367.219.000,00	568.036.388,08
800	03	MAL VE HİZMET GELİRLERİ	351.867.471,34	354.210.000,00	545.532.972,69
800	09	DİĞER GELİRLER	10.390.550,91	13.009.000,00	22.503.415,39
<b>Sıra No (1+2)</b>		<b>GENEL TOPLAMI</b>	<b>362.258.022,25</b>	<b>367.219.000,00</b>	<b>568.036.388,08</b>

<b>Tablo 2 : T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı 2017 GİDER BÜTÇESİ</b>					
		<b>GİDERİN TÜRÜ</b>	<b>2016 Mali Yılı Gerçekleşen</b>	<b>2017 Mali Yılı Tahmin Edilen</b>	<b>2017 Mali Yılı Gerçekleşen</b>
<b>830</b>		<b>BÜTÇE GİDERLERİ HESABI</b>	<b>389.396.911,92</b>	<b>450.210.000,00</b>	<b>393.014.405,23</b>
830	01	PERSONEL GİDERLERİ	498.357,25	700.000,00	469.802,33
830	03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	206.842.803,30	256.830.000,00	166.729.182,86
830	05	CARİ TRANSFERLER	56.919.032,49	61.500.000,00	96.015.757,02
830	06	SERMAYE GİDERLERİ	9.888.984,46	9.180.000,00	4.234.835,24
830	10	EK ÖDEME	115.247.734,42	122.000.000,00	125.564.827,78
			<b>389.396.911,92</b>	<b>450.210.000,00</b>	<b>393.014.405,23</b>

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 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,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- 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,
- Gelir tablosu.

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

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve



doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

#### **5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI**

##### **BULGU 1: Döner Sermaye İşletmesi Tarafından Sunulan Hizmetlerle İlgili Giderlerin “Hizmet Üretim Maliyeti” Hesabında Muhasebeleştirilmemesi;**

Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanına giren konularda sunduğu hizmetlerle ilgili olarak yapmış olduğu giderlerin, Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında izlenmesi gerekirken, yapılan tüm giderlerin Genel Yönetim Giderleri Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 4 üncü maddesine göre işletmenin görev ve faaliyetleri:

*“a) Bakanlıkça kamu kurum ve kuruluşları dahil gerçek ve tüzel kişilere verilecek her türlü yetki belgesi, işletme ruhsatı, çalışma ruhsatı, lisans, imtiyaz hakkı belgesi, tahsis belgesi, tescil belgesi, izin belgesi, emniyet belgesi, taşıt belge ve kartları, geçiş belgeleri yola elverişlilik sertifikası, denize elverişlilik sertifikası, gürültü sertifikası, her türlü mesleki yeterlilik belgesi ve benzeri belgelerin basım işlerini yapmak veya yaptırmak, bunları ilgililere vermek üzere hizmet birimlerine dağıtmak ve ücretlerini tahsil etmek.*

*b) Bakanlık hizmet birimlerinde ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler, araştırma ve geliştirme hizmetleri, denizdibi tarama hizmetleri, her türlü gemi sürvey ve denetim hizmetleri, müşavirlik hizmetleri ile mesleki ve teknik eğitim, kurs, seminer ve benzeri hizmetlerin ücretlerini ilgili Bakanlık birimiyle birlikte tahsil etmek.*

*c) 16 ncı maddenin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca devir alınan taşıtları yurt içi ve yurt dışındaki gerçek ve/veya tüzel kişilere satmak, hibe, devir ve benzeri yöntemlerle değerlendirmek.*

*ç) Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi için gerektiğinde taşınır ve taşınmaz mal kiralamak, mal ve hizmet satın almak.*

*d) Denizlerde, kıyılarda, limanlarda, Türk boğazlarında ve içsular ile karayollarında seyir, can, mal ve çevre emniyetinin sağlanması amacıyla, ihtiyaç duyulan alanlarda bedeli karşılığında hizmet vermek veya bu amaçla Bakanlık tarafından kurulmuş tesisleri ilgili Bakanlık birimi ile birlikte işletmek veya işlettirmek.*

*e) Bakanlığın görev alanına giren hususlarda eğitim amaçlı kurs, seminer, toplantı, sınav ve benzeri hizmetleri yapmak.*

*f) Sektörlerin gelişmesine katkıda bulunmak üzere; ulusal ve uluslararası seminer, panel, eğitim, toplantı, şûra, sempozyum ve konferanslar tertip etmek veya söz konusu etkinliklere katılım sağlamak.*

*g) Sektörlerle ilgili araştırma, etüt, plan, master plan ve proje yapmak.*

*ğ) Bakanlık hizmet birimlerinin denetim görevini yapması için gerekli olan her türlü fiziki ve teknik altyapı ve tesisleri kurmak ve söz konusu denetimlerle ilgili her türlü işleri*

yapmak.

*h) 4925 ve 2918 sayılı Kanunlar ile 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında denetim yapmaya ve idari para cezası uygulama hususunda yetkilendirilmiş kamu kurum ve kuruluşlarının söz konusu denetimleri yapmak amacıyla ihtiyaç duyacakları her türlü bilgisayar, kamera sistemleri ve benzerlerini temin ederek bu kurum ve kuruluşlara tahsis etmek.*

*ı) İşletmenin teknik ve idari kapasitesinin/imbânının/kabiliyetinin yetersiz kalması durumunda yukarıdaki bentlerde yer alan faaliyetleri yaptırmak.*

*i) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak”*

Şeklinde sayılmış olup, işletme yukarıda sayılan hizmetleri sunmakta ve bu hizmetleri sunabilmek için giderler yapmaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “740-Hizmet Üretim Maliyeti” hesabı ile ilgili “Hesabın niteliği” başlıklı 496 ncı maddesinde;

*“Hizmet üretim maliyeti hesabı, hizmet işletmelerinde üretilen hizmetler için yapılan giderlerin izlenmesi için kullanılır.”*

“Hesabın İşleyişi” başlıklı 497 nci maddesinde;

*Hizmet üretim maliyeti hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir*

*a) Borç*

*1) Hizmet üretimi için yapılan giderler bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.*

*2) Maliyetlere yansıtılan genel yönetim giderleri bu hesaba borç, 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabına alacak kaydedilir.*

*b) Alacak*

*1) Hizmet üretim maliyeti yansıtma hesabının alacak kalanı maliyet dönemi sonunda bu hesaba alacak, 741 Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabına borç kaydedilir”*

“770-Genel Yönetim Giderleri” hesabı ile ilgili “Hesabın niteliği” başlıklı 517 nci

maddesinde;

*“(1) Genel yönetim giderleri hesabı, işletmenin yönetim fonksiyonları, işletme politikasının tayini, organizasyon ve personel, idare hizmetleri, büro hizmetleri gibi üretilen veya satılan malın maliyeti ile doğrudan ilişkisi kurulamayan genel mahiyetteki giderlerin izlenmesi için kullanılır”*

“Hesabın işleyişi” başlıklı 518 inci maddesinde;

*“(1) Genel yönetim giderleri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

*a) Borç*

*1) Yönetim gider yerleri ile ilgili olarak yapılan giderler bu hesaba, ödenen katma değer vergisi 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.*

*2) Yönetim gider yerleri ile ilgili olarak yapılan ücret ödemeleri bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.*

*3) Personele her ne ad altında olursa olsun katkı payı olarak yapılan ödemeler bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenmesi gereken tutar 363 Ödenecek Döner Sermaye Katkı Payları Hesabına alacak kaydedilir.*

*4) Hazine hissesi, merkez hissesi, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu payı, idare masraflarına katılma payı ve amortisman payına ilişkin tutarlar bu hesaba borç, 362 Ödenecek Döner Sermaye Yükümlülükleri Hesabına alacak kaydedilir”*

“622-Satılan Hizmet Maliyeti” hesabı ile ilgili “Hesabın işleyişi” başlıklı 409 uncu maddesinde;

*“(1) Satılan hizmet maliyeti hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

*a) Borç*

*1) Üretilen hizmetlerle ilgili olarak yapılan giderler maliyet çıkarma dönemlerinde bu hesaba borç, 741 Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir”*

“632-Genel Yönetim Giderleri” hesabı ile ilgili “Hesabın işleyişi” başlıklı 418 inci

maddesinde;

*“Genel yönetim giderleri hesabına borç ve alacak yazılacak tutarlar aşağıda gösterilmiştir:*

*a) Borç*

*1) 770 Genel Yönetim Giderleri Hesabının borç kalanı, maliyet dönemi sonunda bu hesaba borç, 771 Genel Yönetim Giderleri Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Buna göre, işletmenin görevi ile ilgili sunduğu hizmetler karşılığı yapmış oldukları giderlerin “740-Hizmet Üretim Maliyeti” Hesabında; işletmenin yönetim fonksiyonları, işletme politikasının tayini, organizasyon ve personel, idare hizmetleri, büro hizmetleri gibi üretilen veya satılan mal veya hizmetin maliyeti ile doğrudan ilişkisi kurulamayan genel mahiyetteki giderlerin ise, “770-Genel Yönetim Giderleri” Hesabında izlenmesi gerekmektedir. İlgili hesaplara ait bakiyeler ise, dönem sonlarında yansıtma hesapları kullanılarak gelir tablosu hesapları olan “622-Satılan Hizmet Maliyeti” Hesabı ile “632-Genel Yönetim Giderleri” Hesabına aktarılmalıdır.

Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Yönetmeliğinin 4 üncü maddesinde belirtilen görev ve faaliyetleri gerçekleştirmek için sunmuş olduğu faaliyetler karşılığında yaptığı giderleri “740-Hizmet Üretim Maliyeti” Hesabında izlememekte, bu giderlerin tamamı “770-Genel Yönetim Giderleri” Hesabında izlenmektedir. Dolayısıyla, gelir tablosu hesabı olan “622-Satılan Hizmet Maliyeti” Hesabı hiç çalışmamaktadır.

Bu durum, mali tablolarda “622- Satılan Hizmet Maliyeti” Hesabının yer almamasına; “632-Genel Yönetim Giderleri” Hesabının ise, olması gerekenden yüksek görünmesine yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** *“Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 4’üncü maddesinin (d) bendinde belirtilen hizmetlerin yerine getirilmesinde görev yapan Denizdibi Tarama Başmühendislikleri ile diğer birimlerimize, yapılan harcamaların Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında izlenmesi için gerekli uyarı ve ikazlar yapılmıştır. 2018 Yılı içerisinde bu durumun daha dikkatli ve titiz bir şekilde takip edilmesi sağlanacaktır.”*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Yönetmeliğinin 4 üncü maddesinde belirtilen görev ve faaliyetleri gerçekleştirmek için sunmuş olduğu faaliyetler karşılığında yaptığı giderleri Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında izlememekte, bu giderlerin tamamı Genel Yönetim Giderleri Hesabında izlenmektedir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususu kabul ederek, faaliyetleri ile ilgili harcamaların Hizmet Üretim Maliyeti Hesabında izlenmesi hususunda ilgili birimlerin uyarıldığını belirtmektedir.

Ancak, 2017 yılı içerisinde bu hususla ilgili olarak herhangi bir işlem yapılmamış olup, bu durum 2017 yılı mali tablolarında “622- Satılan Hizmet Maliyeti” Hesabının yer almamasına; “632-Genel Yönetim Giderleri” Hesabının ise, olması gerekenden yüksek görünmesine yol açmaktadır.

**BULGU 2: Bakanlık Birimlerine Yapılan Taşınmaz ve Taşınır Devir İşlemlerinin Olağandışı Gider Hesaplarında İzlenmesi;**

Döner Sermaye İşletme Yönetmeliği uyarınca Bakanlığın diğer birimlerinin ihtiyaçları için alımı yapılan taşınırlar ile Bakanlık için yaptırılan taşınmazların Bakanlığın ilgili birimlerine devrinin “689-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar” hesabı kullanılarak yapıldığı tespit edilmiştir.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 4 üncü maddesinde işletmenin görev ve faaliyetleri;

*MADDE 4 – (1) İşletmenin görev ve faaliyetleri; 10/7/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ve 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında şunlardır:*

...

ç) Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi için gerektiğinde taşınır ve taşınmaz mal kiralamak, mal ve hizmet satın almak.

...

ğ) Bakanlık hizmet birimlerinin denetim görevini yapması için gerekli olan her türlü fiziki ve teknik altyapı ve tesisleri kurmak ve söz konusu denetimlerle ilgili her türlü işleri yapmak.

...

i) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”

Şeklinde sayılmıştır.

Aynı yönetmeliğin 16 ncı maddesinde ise, işletmenin giderlerinin nelerden oluşacağı sayılmış olup;

“İşletmenin giderleri şunlardır:

a) 4 üncü maddede yer alan İşletme görev ve faaliyetlerini yerine getirmek.

....

ç) İşletmenin malî imkanları ölçüsünde olmak üzere, karayolu yatırım projelerine ödeme yapmak.

...

e) Taşınır ve taşınmaz kiralama, mal ve hizmet satın alımı, baskı, yayın, tanıtma, kurslara katılma ve eğitim, telif ve tercüme, geçici hizmet alımı, haberleşme, ilan, kırtasiye ve ulaşım giderleri.

f) Her türlü araştırma, planlama, inceleme, etüt, fizibilite çalışması, plan-proje, sistem analiz ve programlama, bilgisayar yazılımı ile danışmanlık giderleri.

g) Kullanılan her türlü vasıta, araç, makine, ekipman, cihazların çalışması için gerekli her türlü sarf malzemesi ile bakım-onarım ve sigorta giderleri.

ğ) Her türlü demirbaş, makine ve teçhizat alım giderleri.

h) Bakanlık merkez ve taşra birimlerine ait veya bunlar tarafından kullanılan bina ve tesislerin genel bütçeden karşılanmayan bina ve tesislerin tadilatı, bakım-onarım, sigorta, ısıtma, aydınlatma ve su giderleri.

k) 4925 ve 2918 sayılı Kanunlar ile 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

*kapsamında denetim yapma ve idari para cezası uygulama hususunda yetkilendirilmiş kamu kurum ve kuruluşlarının söz konusu denetimleri yapmak amacıyla ihtiyaç duyacakları her türlü bilgisayar, kamera sistemleri ve benzerlerinin temini için yapılan giderler.*

*1) Denizlerde, kıyılarda, limanlarda, Türk boğazlarında ve içsular ile karayollarında seyir, can, mal ve çevre emniyetinin sağlanması amacıyla, Bakanlık tarafından kurulmuş tesislerin işlettilmesine ilişkin giderler.*

...

*ö) Mevzuatın öngördüğü diğer görev ve faaliyet giderleri.”*

Şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılan mal alımları ile denetim görevinin yerine getirilmesi için gerekli olan her türlü fiziki ve teknik altyapı ve tesisleri kurmak Döner Sermaye İşletmesinin görevleri arasında sayıldığından, bunlar için yapılan giderler de İşletmenin olağan giderleri arasındadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “770-Genel Yönetim Giderleri” hesabı ile ilgili “Hesabın niteliği” başlıklı 517 nci maddesinde;

*“(1) Genel yönetim giderleri hesabı, işletmenin yönetim fonksiyonları, işletme politikasının tayini, organizasyon ve personel, idare hizmetleri, büro hizmetleri gibi üretilen veya satılan malın maliyeti ile doğrudan ilişkisi kurulamayan genel mahiyetteki giderlerin izlenmesi için kullanılır”*

Denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin, “68-Olağandışı Gider ve Zararlar (-)” başlıklı 448 inci Maddesinde;

*“Olağandışı gider ve zararlar hesap grubu; işletmenin olağan faaliyetlerinden bağımsız olan ve bu nedenle sık sık ve düzenli olarak ortaya çıkması beklenmeyen işlem ve olaylardan kaynaklanan gider ve zararların izlenmesi için kullanılır”*

“689-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar Hesabı” ile ilgili “Hesabın İşleyişi” başlıklı 454 üncü maddesinde;



*“Diğer olağandışı gider ve zararlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

*a) Borç*

*1) Maddi duran varlıkların satışından doğan gider ve zararlar bu hesaba, birikmiş amortismanları 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına, yapılan tahsilat tahsilatın şekline göre ilgili hesaplara borç, kayıtlı değerleri ile ilgili maddi duran varlık hesabına, bu değer üzerinden hesaplanan katma değer vergisi ise 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına alacak kaydedilir.*

*2) Kullanılmayacak hâle gelmesi nedeniyle kayıtlardan düşülmesi gereken maddi duran varlıkların amorti edilmeyen kısmı bu hesaba, birikmiş amortismanları 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, kayıtlı değerleri ile ilgili maddi duran varlık hesaplarına alacak kaydedilir.*

*3) Kısmen veya tamamen değerlerini yitiren varlıklardan doğan gider ve zararlar bu hesaba borç, kayıtlı oldukları varlık hesabına alacak kaydedilir.*

*4) Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıkların satışından doğan gider ve zararlar bu hesaba, birikmiş amortismanları 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına, yapılan tahsilat tahsilatın şekline göre ilgili hesaplara borç, kayıtlı değerleri ile 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına, bu değer üzerinden hesaplanan katma değer vergisi 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına alacak kaydedilir.*

*5) Peşin ödenen vergiler ve fonlardan indirim ve geri alma imkânı ortadan kalkanlar bu hesaba borç, 193 Peşin Ödenen Vergiler ve Fonlar Hesabına alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Madde hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi neticesinde, bir giderin olağandışı gider olarak kabul edilebilmesi için bir maddi duran varlığın satışından zarar edilmesi, duran varlığın kullanılmayacak hale gelmesinden dolayı kayıtlardan düşülmesi, varlığın değerini yitirmesi gibi işletme faaliyetlerinden bağımsız olan, sık ve düzenli olarak ortaya çıkması beklenmeyen bir durumun oluşması gerekmektedir.

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı, 2017 yılı içerisinde Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 4 üncü maddesi gereğince; Bakanlık birimlerinin hizmetlerinde

---

kullanılmak üzere alınan ve işletme hesaplarında kayıtlı olan toplam 3.732.617,83.-TL tutarındaki demirbaş malzeme ile Bakanlık hizmet birimlerinin denetim görevini yapması için İşletme tarafından yaptırılarak kesin kabulü sonrası “252-Binalar” Hesabına alınan toplam 9.516.408,93.-TL tutarındaki Yol Kenarı Denetim İstasyonlarını düzenlenen devir protokolleri ile Bakanlığın ilgili birimlerine devretmiştir. İlgili devir işlemlerine ilişkin tutarlar ise, “689-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar” Hesabında muhasebeleştirilmiştir.

Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılan mal alımları ile denetim görevinin yerine getirilmesi için gerekli olan her türlü fiziki ve teknik altyapı ve tesisleri kurmak Döner Sermaye İşletmesinin ana görevlerindedir. İşletmenin bu faaliyetleri gereği yapmış olduğu giderlerin olağan dışı kabul edilerek “68-Olağandışı Gider ve Zararlar” hesap grubunda izlenmesi mümkün değildir.

İşletmenin faaliyetleri sonucunda üretilen mal ve hizmetlerin maliyetleri ile doğrudan bağlantısı kurulamayan bu giderler, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 517 nci maddesi gereğince, “770-Genel Yönetim Giderleri” hesabı kullanılarak muhasebeleştirilmelidir. “770-Genel Yönetim Giderleri” hesabında izlenen bu tutarlar dönem sonunda ilgili Yönetmeliğin 417 nci maddesi gereğince, yansıtma hesapları kullanılarak gelir tablosu hesabı olan “632-Genel Yönetim Giderleri” hesabına aktarılmalıdır.

Bu itibarla, uygulamanın hatalı olması nedeniyle, İşletmenin mali tablolarında “689-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar” hesabı 13.249.026,76 TL.-fazla; “632-Genel Yönetim Giderleri” hesabı ise, bu tutar kadar noksan görünmektedir.

***Kamu idaresi cevabında; "Resmi Gazetenin 1 Mayıs 2007 tarih ve 26509 sayısında yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin;***

*252-Binalar Hesabının işleyişi ile ilgili olarak; 205 inci maddesinin 2nci bendinde, “İşletmenin aktifinden çıkarılan binalar kayıtlı değeri ile bu hesaba alacak, birikmiş amortismanları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, amorti edilmeyen kısmı 689-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar Hesabına borç kaydedilir.” hükmünün yer aldığı;*

*253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabının işleyişi ile ilgili olan 207’nci maddesinin 2’nci bendinde “ İşletmenin aktifinden çıkarılan tesis, makine ve cihazlar kayıtlı değerleri ile bu hesaba alacak, birikmiş amortismanları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, amorti edilmeyen kısmı 689-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar Hesabına borç kaydedilir.”*

*hükümden hareketle,*

*255-Demirbaşlar Hesabının işleyişi ile ilgili 211'inci maddede aktiften çıkarma ile ilgili net hüküm olmamakla birlikte, 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubunda yer alan 252-Binalar Hesabı ve 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabında yer alan hüküm 255-Demirbaşlar Hesabı içinde uygulanmıştır.*

*Hükümlerin açık olmaması nedeniyle yorum farkı olabilmektedir. Saymanlığımız aynı olayı rapordaki bulgudan farklı olarak yorumlamıştır. Saymanlığımızla gerekli görüşme ve değerlendirmeler yapılmış olup, rapordaki bulgu doğrultusunda geriye dönük düzeltme yapılma imkânları araştırılacak ve bundan sonraki faaliyetlerde de bu görüş dikkate alınacaktır."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguya katılmakta olup, hatalı kayıtların yorum farklılığından kaynaklandığını, bu kayıtların bulgu doğrultusunda düzeltileceğini belirtmektedir. Ancak söz konusu kayıtlar 2018 yılı içerisinde yapılacak olup, bu durum 2017 yılı mali tablolarında "689-Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar" hesabının 13.249.026,76 TL.- fazla; "632-Genel Yönetim Giderleri" hesabının ise, bu tutar kadar noksan görünmesine yol açmaktadır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

**BULGU 1: Duran Varlıklar İçin Ayrılan Amortisman Tutarlarının Bütçe Hesaplarında İzlenmesi;**

Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı hesaplarında kayıtlı bulunan maddi ve maddi olmayan duran varlıklar için dönem sonunda ayrılan amortisman tutarlarının “830-Bütçe Gideri” olarak kaydedildiği tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Amortisman ve tükenme payı uygulaması” başlıklı 49 uncu maddesinde;

*“(1) Muhasebe sistemine dâhil edilen duran varlıklardan; arazi ve arsalar, yapım aşamasındaki sabit varlıklar, varlıkların elde edilmesi için verilen avans ve krediler ile sanat eserleri dışındakilerden hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirlenir.*

*(2) Bir duran varlığın amortisman ve tükenme payına tabi değeri, varlığın yararlanma ya da itfa süresine sistemli bir biçimde dağıtılır. Amortisman ve tükenme payı tutarı gider olarak muhasebeleştirilir. Duran varlıkların ilk defa amortisman ve tükenme payı ile yeniden değerlemeye esas alınacak değeri maliyet bedelidir. Ancak, yeniden değerlemeye tabi tutulmuş olan varlıklar için amortisman ve tükenme payı hesaplamasına esas alınacak değer, yeniden değerlendirme sonucu ortaya çıkan değerdir. Bir varlık için yapılan harcamaların, varlığın iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması sonucunu doğurması durumunda, amortisman ve tükenme payı hesaplaması varlığın yeni değeri üzerinden yapılır.*

*(3) Bir varlığın kullanımından elde edilebilecek ekonomik fayda tüketildikçe, bu tüketimi yansıtabilmek amacıyla ayrılan amortismanların birikmiş tutarı ile tükenme paylarının birikmiş tutarı, varlığın defter değeri altında eksi değer olarak gösterilir”*

“257-Birikmiş Amortismanlar” hesabına ilişkin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 215 inci maddesinde ise;

*“(1) Birikmiş amortismanlar hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

*a) Alacak*

*1) Maddi duran varlıklar için hesaplanan amortisman tutarları bu hesaba alacak, ilgili*

*gider hesaplarına borç kaydedilir.*

*2) Amortismanına tabi maddi duran varlıkların yeniden değerlemesi sonucunda oluşan değer artışları üzerinden hesaplanan amortisman tutarları bu hesaba alacak, ilgili gider hesaplarına borç kaydedilir”*

Denilmektedir.

İlgili hükme göre bir duran varlık alımı yapıldığında muhasebe sistemine duran varlık olarak kaydedilir. Bu varlıklar için elde edilmesi sırasında gider kaydı yapılmaz. Bu varlıklar için gider kaydı kendilerinden beklenen ekonomik fayda süresince amortisman ayırmak yoluyla olur. İlgili yıl sonunda duran varlık için hesaplanan amortisman tutarları ilgili gider hesapları kullanılarak giderleştirilir. İlgili gider hesapları ise duran varlığın kullanım yerine göre değişmektedir. Üretimde kullanılan bir duran varlık için “730-Genel Üretim Giderleri” hesabı veya “740-Hizmet Üretim Maliyeti” hesabı; üretimle doğrudan bağlantısı kurulamayan bir duran varlık için ise, “770-Genel Yönetim Giderleri” hesabı kullanılarak amortisman kaydı yapılır.

29.09.2010 tarih ve 27714 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Genel Tebliği ( Sıra No:1) ile genel yönetim sektörü kapsamında bulunan döner sermayeli işletmelerin hesap planlarında da konsolide mali rapor, tablo ve istatistiklerin üretilmesine imkan verecek detayda ortak yardımcı hesapların kullanılması amacıyla Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde değişiklik yapılmaya kadar yeni hesapların açılmasına ve döner sermayeli işletme hesaplarının konsolidasyonuna yönelik ortak yardımcı hesapların belirlenmesine karar verilmiştir.

Bu kapsamda döner sermayeli işletmelerin de bütçe hesaplarını kullanmaları öngörülmüş ve işletme hesaplarının, işletme bütçesiyle ilişkisinin kurulması amacıyla bütçe hesapları açılmıştır.

Söz konusu Tebliğin 4 üncü maddesine göre “Bütçe gider hesapları”;

“ ...

*c) “83” Bütçe gider hesapları: Bu hesap grubu; nakden veya mahsuben yapılan bütçe giderlerinin izlenmesi için kullanılır ve niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaplardan oluşur.*

*830 Bütçe Giderleri Hesabı*

*835 Gider Yansıtma Hesabı*

1) *830 Bütçe Giderleri Hesabı; işletmelerin mevzuatı veya bütçelerinin verdiği yetkiye dayanılarak nakden veya mahsuben yapılan bütçe giderlerinin izlenmesi için kullanılır. İşletmelerin bütçe giderleri hesabı, gider bütçesinin ekonomik sınıflandırmasına uygun olarak yardımcı hesaplara ayrılır.*

2) *835 Gider Yansıtma Hesabı; gelir tablosu veya ilgili bilanço hesabı ile maliyet hesaplarına kaydedilen tutarlardan bütçe giderlerini ilgilendirenlerin bütçe giderleri hesabına yansıtılması için kullanılır”*

Şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre, bir giderin bütçe gideri olabilmesi için mevzuatı veya bütçenin verdiği yetkiye dayanılarak nakden veya mahsuben yapılan bir harcama olması gerekmektedir. Amortisman gibi nakit çıkışı gerektirmeyen bir giderin bütçe gideri olarak kaydedilmesi bu açıklamalar uyarınca mümkün görülmemektedir.

Bunun yanında, ilgili duran varlığın edinimi sırasında duran varlığın alış veya maliyet değerinin tamamı bütçe gideri olarak kaydedilmektedir. Tamamı bütçe gideri olarak muhasebe kayıtlarına girmiş bir varlığın amortismanının da tekraren gider yazılması bütçe giderleri hesabında mükerrerliğe yol açmakta, bütçe giderleri hesabının olması gerekenden yüksek görünmesine neden olmaktadır.

Bu durumda, İşletmenin bütçe uygulama sonuçlarında “830-Bütçe Giderleri” hesabı ile “835-Gider Yansıtma” hesabı toplam 2.597.612,19.-TL fazla görünmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** *"İşletmenin muhasebe birimi olan, Döner Sermaye Saymanlık Müdürlüğünde; kamu kaynak israfını azaltmak, kurumlar arası mükerrerlikleri önlemek ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak amacıyla, döner sermayeli işletmelerin bütçe, muhasebe, harcama ve taşınır işlemlerinin yürütüldüğü DMIS(Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi) Programı kullanılmaktadır. Bu sistemin kullanılması esnasında bütçe hesapları manuel girilmeyip sistem tarafından otomatik olarak yansıtılmaktadır. Muhasebeleştirme esas teşkil eden belgelerin giriş işlemlerinin yürütülmesi aşamasında yansıtma hesaplarının kullanılıp kullanılmayacağı hususunda sehven yansıtma yapılsın butonu*

*işaretlenmiştir.*

*Bu durum sadece bütçe uygulama sonuçlarını fazla göstermiş olup, işletmenin ödemesi gereken vergi, hazine hissesi ve SHÇEK hissesi gibi mali yükümlülüklerde herhangi bir hataya sebep olmamıştır.*

*Bu durumun tekrarlanmaması için 2018 yılsonu işlemleri yapılırken gereken azami özen ve dikkat gösterilecektir."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında bulguya katılmakta olup, muhasebeleştirmeye esas teşkil eden belgelerin giriş işlemlerinin yürütülmesi aşamasında yansıtma hesaplarının kullanılıp kullanılmayacağı hususunda sehven yansıtma yapılsın butonu işaretlenmesi nedeniyle bu durumun ortaya çıktığını, tekrarlanmaması için 2018 yılsonu işlemleri yapılırken gereken azami özen ve dikkat gösterileceğini belirtmektedir.

Bir giderin bütçe gideri olabilmesi için mevzuatı veya bütçenin verdiği yetkiye dayanılarak nakden veya mahsuben yapılan bir harcama olması gerekmektedir. Amortisman gibi nakit çıkışı gerektirmeyen bir giderin bütçe gideri olarak kaydedilmesi bütçe giderlerinde hesaben mükerrerliğe neden olmaktadır.

Hatalı uygulama temel mali tablolar olan bilanço ve gelir tablosunda hataya yol açmamakla birlikte, İşletmenin bütçe uygulama sonuçlarında "830-Bütçe Giderleri" hesabı ile "835-Gider Yansıtma" hesabı toplam 2.597.612,19.-TL fazla görünmektedir.

## **BULGU 2: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi;**

Döner Sermaye İşletmesi tarafından Bakanlığın ihtiyacı doğrultusunda yapılan bilgisayar yazılımı ve lisans alımına ilişkin ödenen tutarların "260-Haklar" hesabına kaydedilerek aktifleştirilmeleri gerekirken doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "26-Maddi olmayan duran varlıklar" başlıklı 220 nci maddesinde;

*"Maddi olmayan duran varlıklar hesap grubu; herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan*

*ve işletmenin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar ile bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanların kaydı için kullanılır”*

“260-Haklar” hesabının “Hesabın niteliği” başlıklı 222 nci maddesinde;

*(1) Haklar hesabı, bedeli karşılığı edinilen imtiyaz, patent, lisans, ticari marka ve unvan gibi hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır”*

“Hesabın işleyişi” başlıklı 223 üncü maddesinde;

*“(1) Haklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:*

*a) Borç*

*1) Haklar, maliyet bedeli ile bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir”*

Denilmektedir.

Buna göre, kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan bilgisayar yazılımı ve lisans gibi değerler edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile “260-Haklar” hesabına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların giderleştirilmesi ise, mezkur Yönetmeliğin 226 ve 227 nci maddeleri gereğince kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, ilgili varlıklar için ayrılacak amortisman oranları amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinin 6 ncı maddesinde;

“ ...

*(2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL’yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen*



*varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir...”*

Denilmek suretiyle, maddi olmayan duran varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Anılan mevzuat hükmüne göre, bilgisayar yazılımı ve lisans gibi varlık alımlarının maddi olmayan duran varlık grubuna kaydedilmesi ve aynı yıl sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir

Ancak, 2017 mali yılı içerisinde yapılan bazı lisans ve yazılım alımlarına ait tutarlar “260-Haklar” hesabına kaydedilmesi gerekirken, “770-Genel Yönetim Giderleri” hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirilmiştir.

Bu durum, mali tablolarında “260-Haklar” hesabı ile “268-Birikmiş Amortismanlar” hesabının 258.450,00.-TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Aynı bulgu 2016 Mali Yıl Denetim Raporunda 1 nolu bulgu olarak gündeme getirilmiş, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca Döner Sermaye Saymanlık Müdürlüğüne yazı yazılmış, 2016 kayıtları da dahil olmak üzere Sayıştay Raporu doğrultusunda düzeltmeler yapılmış olup 2017 yılında bulgudaki tavsiyeler doğrultusunda “260-Haklar” hesabı çalıştırılmıştır. Söz konusu hesabın çalıştırıldığı kesin mizanda da görülmektedir."

Denilmektedir.

***Sonuç olarak;*** Kamu idaresi cevabında 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu doğrultusunda "260-Haklar" hesabı ile ilgili olarak gerekli düzeltmelerin yapıldığını ve söz konusu hesabın kesin mizanda yer aldığını belirtmektedir.

Bulgu konusu 2016 yılı için yapılan yanlış kayıtların düzeltilmemesi veya haklar hesabının hiç kullanılmaması olmayıp, haklar hesabında izlenmesi gereken bazı harcamaların doğrudan giderleştirilmesi hususudur. Kamu idaresi tarafından 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda belirtilen ve "260-Haklar" hesabında izlenmesi gereken lisans ve yazılım alımlarına ilişkin tutarlar için gerekli düzeltme kayıtları yapılmıştır. Ancak 2017 yılı içerisinde yapılan ve

toplam tutarı 258.450,00.-TL olan yazılım alımları "260-Haklar" hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan giderleştirilmiştir.

Bu durum, mali tablolarda "260-Haklar" hesabı ile "268-Birikmiş Amortismanlar" hesabının 258.450,00.-TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

**BULGU 3: Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilen Yat Limanı Projesi Kapsamında Alınan Kira Bedellerinin Genel Bütçe Geliri Olarak Tahsil Edilmesi Gerekirken Sözleşme İle Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına Bırakılması;**

Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilen İstanbul Haliç Yat Limanı ve Kompleksi Projesi Sözleşmesi kapsamında alınan kira bedellerinin Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

İstanbul Haliç Yat Limanı ve Kompleksi Projesinin Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin sözleşme 25.09.2013 tarihinde imzalanmıştır. Söz konusu sözleşmenin süresi, yatırım süresi olan 4 yıl dâhil olmak üzere toplam 49 yıldır.

Toplam sabit yatırım tutarı, kira tutarı ve İdareye yapılacak kira ödemeleri sözleşmenin 6 ncı maddesinde aşağıdaki şekilde belirlenmiştir;

*“Toplam Sabit Yatırım Tutarı, Kira Tutarı ve İdare’ye Yapılacak Kira Ödemeleri:*

*a) Toplam sabit yatırım tutarı;*

*Sözleşme konusu tesisin toplam sabit yatırım tutarı (Sözleşme sigorta, proje giderleri ile sözleşme süresince tüm finansman giderleri dahil) 1.428.436.000-TL ‘dir. (Bir milyar dört yüz yirmi sekiz milyon dört yüz otuz altı bin Türk Lirası) Bu tutar Madde-9 kapsamında arttığı takdirde, toplam sabit yatırım tutarı yeni ulaşılan tutardır.*

*b) Kira Tutarı ve İdareye Yapılacak Kira Ödemeleri;*

*1. Görevli Şirketin Bakanlık Döner Sermaye Müdürlüğüne işletme dönemi süresince ödeyeceği toplam kira bedeli 1.346.000.000 ABD Doları + KDV’dir ( Bir Milyar Üç Yüz Kırk Altı Milyon ABD Doları + KDV’dir.)*

*2. Yatırım döneminin her bir yılı için, işletme döneminin her bir yılına denk gelen yıllık kira bedelinin %10 (yüzde on) ‘u tutarında yıllık ödeme, Bakanlık Döner Sermaye Müdürlüğüne*

ödenektir.

*Yatırım süresince ödenecek yıllık kira bedelinin yarısı, yatırım süresinin ilk 6 aylık sürenin sonunda 20 (yirmi) gün içinde, kalan yarısı ise ikinci altı aylık sürenin sonunda 20 (yirmi) gün içinde Bakanlık Döner Sermaye Müdürlüğü Hesabına yatırılacaktır.*

*3. Görevli şirket işletme döneminin her yılına denk gelen yıllık kira bedelini, yatırım süresi sonunda tesisin işletmeye alındığı tarihten başlamak üzere ve her işletme yılı başlangıcında (ocak ayı sonuna kadar) peşin olarak Bakanlık Döner Sermaye Müdürlüğü hesabına ödeyecektir...”*

Söz konusu maddede görevli şirketin kira ödemelerini Bakanlık Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına yapması öngörülmüş olup, görevli şirket kira bedelinin ilk taksitini 18.09.2017 tarihinde 6.067.935.52.-TL olarak Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı hesabına yatırmıştır.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 21 inci maddesine göre, Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görevleri belirtilmiş olup, bunlar;

*“a) Döner Sermaye İşletmesini idari ve mali yönden yönetmek.*

*b) Gerçek ve kamu kurum ve kuruluşları dahil tüzel kişilere; Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi, işletme ruhsatı, çalışma ruhsatı, lisans, imtiyaz hakkı belgesi, tahsis belgesi, tescil belgesi, izin belgesi, emniyet belgesi, taşıt belge ve kartları, geçiş belgeleri, yola elverişlilik sertifikası, denize elverişlilik sertifikası, gürültü sertifikası, her türlü mesleki yeterlik belgesi ve benzeri belgelerin basım işlerini yapmak veya yaptırmak, bunları ilgililere vermek üzere hizmet birimlerine dağıtmak ve ücretlerini tahsil etmek.*

*c) Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler, araştırma ve geliştirme hizmetleri, denizdibi tarama hizmetleri, her türlü gemi sürvey ve denetim hizmetleri, müşavirlik hizmetleri ile mesleki ve teknik eğitim, kurs, seminer ve benzeri hizmetlerin ücretlerini tahsil etmek.*

*ç) 10/7/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 33 üncü maddesinde belirtilen görevleri yapmak.*

*d) Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi için gerektiğinde*

*kiralama yapmak, mal ve hizmet satın almak.*

*e) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”*

Şeklinde ifade edilmiştir.

Yine, aynı maddede İşletmenin gelirleri;

“(2) Döner sermaye işletmesinin gelirleri;

*a) Birinci fıkrada sayılan faaliyetlerden elde edilen gelirlerden,*

*b) Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hasıllardan alınacak %6,5 oranında payın %50'sinden,*

*c) Bağış, yardım ve diğer gelirlerden,*

*oluşur.*

*(3) Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen gayrisafi hasıllardan yatırılacak pay, en geç tahsil edildiği ayı takip eden ayın sonuna kadar Bakanlık döner sermaye işletmesi muhasebe birimi hesaplarına yatırılır. Yatırılan miktarın %50'si takip eden ayın yirmisine kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Bakanlık merkez muhasebe birimine aktarılır. Kılavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hasıllardan alınacak payın %10'a kadar artırılmasına veya %3'e kadar indirilmesine Bakanlar Kurulu yetkilidir.*

*(4) Döner Sermaye İşletmesinin sermayesi 10.000.000 Türk Lirasıdır. Sermaye miktarını arttırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.*

*(5) Döner Sermaye İşletmesinin diğer görevleri, gelirleri, giderleri, işleyişi, denetimi ile diğer hususlar Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir”*

Olarak belirtilmiştir.

Anılan madde hükmü uyarınca yürürlüğe konulan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinde de işletmenin görevleri ve gelirleri 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 21 inci maddesine paralel şekilde düzenlenmiş olup,

Yönetmeliğin 15 inci maddesinde işletme gelirleri;

*“a) 4 üncü maddede sayılan görev ve faaliyetlerden elde edilen gelirler.*

*b) Kulavuzluk ve römorkörcülük hizmeti vermekte olan kamu kurumu ve özel kuruluşlarca elde edilen aylık gayrisafi hâsıllardan alınacak, % 6,5 oranında payın % 50 sine karşılık gelen tutar.*

*c) 2/7/1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanunu kapsamında yapılan gemilerin belgelendirilmesi faaliyetleri hariç, ilgili mevzuatına göre gemilerin denetim, sertifikalandırma veya belgelendirme faaliyetlerinden elde edilen gelirler.*

*ç) Bakanlığa kanunla verilen görevlerin dışında, diğer mevzuat gereği yapılan hizmetlerden elde edilen gelirler.*

*d) İşletmenin yaptığı ihalelere ilişkin, ihale ve ön yeterlilik dokümanı ve benzeri belgelerin satışından elde edilecek gelirler.*

*e) Bakanlıkça yapılan sınavlardan alınan sınav ücretleri.*

*f) İşletme tarafından devir alınan taşıtların, yurt içi ve yurt dışındaki gerçek ve/veya tüzel kişilere satışından elde edilecek gelirler.*

*g) Faiz gelirleri.*

*ğ) Diğer gelirler.”*

Olarak belirlenmiştir.

İlgili mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Döner Sermaye İşletme Dairesinin gelirleri, 655 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 21 inci maddesi ile bu maddeye dayanılarak çıkarılan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 15 inci maddesinde tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre, döner sermaye gelirleri arasında Hazineye ait taşınmazlar üzerinde Yap-İşlet-Devret modeline göre yapılacak projelerden elde edilecek kira gelirleri bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “Tanımlar” başlıklı 6 ncı maddesinde “Kamu Geliri”;

*“Kamu geliri: Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay*

*veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri,”*

Şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanunun “Hazine birliği” başlıklı 6 ncı maddesinde;

*“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider, tahsilat, ödeme, nakit planlaması ve borç yönetimi Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütülür.*

*Bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin tüm gelirleri Hazine veznelerine girer, giderleri bu veznelerden ödenir. Bu idareler özel vezne açamaz”*

“Gelirlerin toplanması” başlıklı 37 nci maddesinde;

*“Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir. Bütçelerde yer alan gelirler, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. Genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili Maliye Bakanlığı veya tarh ve tahakkuka ilgili mevzuatına göre yetkili idareler tarafından yapılır”*

“Taşınır ve taşınmaz edinme” başlıklı 45 inci maddesinde;

*“Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin edindiği taşınmazlar Hazine adına, diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar ise tüzel kişilikleri adına tapu sicilinde tescil olunur. Hazine adına tescil edilen taşınmazlar Maliye Bakanlığı tarafından yönetilir”*

Hükümleri mevcuttur.

Söz konusu hükümlere göre, Hazinenin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen taşınmazlardan elde edilen her türlü gelir; kamu geliri olup, bu gelirlerin genel bütçe geliri olarak Maliye Bakanlığı veya yetkili idaresi tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

“Haliç Yat Limanı ve Kompleksi Projesi” adı altında ihale edilen proje konusu alan İstanbul İli, Beyoğlu İlçesi, Camiikebir Mahallesi 1045 Ada 1,2,3,4,5,6,7,8 sayılı parsellerden oluşmaktadır. İlgili taşınmazlar, tapu kayıtlarında malik olarak Maliye Hazinesi adına kayıtlıdır. Hazinenin özel mülkiyetinde olan bu taşınmazlar üzerinden Yap-İşlet-Devret modeli

çerçevesinde gerçekleştirilen proje sözleşmesi kapsamında alınan kira bedellerinin genel bütçe geliri olarak tahsil edilmesi gerekmekte olup, bu gelirlerin sözleşme hükümleri ile Döner Sermaye İşletmesine bırakılması mümkün görülmemektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğünün 09.05.2018 tarihli ve 37582 sayılı (Ek:4) yazısında " Yap-İşlet-Devret Modeline göre ihalesi yapılan ve 25.09.2013 tarihinde sözleşmesi imzalanan "İstanbul Haliç Yat Limanı ve Kompleksi Projesinde" işin sözleşmesi "Madde 6; Görevli Şirketin Bakanlık Döner Sermaye Müdürlüğüne işletme dönemi süresince ödeyeceği toplam kira bedeli 1.346.000.000, 00 ABD Doları + KDV dir.

"Yatırım döneminin her bir yılı için, işletme döneminin her bir yıla denk gelen yıllık kira bedelinin %10'u tutarında yıllık ödeme, Bakanlık Döner Sermaye Müdürlüğüne ödenecektir. Yatırım süresince ödenecek yıllık kira bedelinin yarısı, yatırım süresinin ilk 6 aylık sürenin sonunda 20 gün içinde, kalan yarısı ise ikinci altı aylık sürenin sonunda 20 gün içinde Bakanlık Döner Sermaye Hesabına yatırılacaktır. "hükmü gereği kira tutarları Bakanlığımız döner sermaye hesabına yatırılmakta olup konu ile ilgili olarak Maliye Bakanlığından söz konusu kira bedelinin Hazineye yatırılması ile ilgili Bakanlığımıza herhangi bir talepte bulunulmamıştır.

Sayıştay Başkanlığının denetim raporunda belirtilen kira bedellerinin Bakanlığımız Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı yerine genel bütçe geliri olarak tahsil edilmesi konusu özel hukuk çerçevesinde incelenerek gerekli işlemler yapılacaktır."

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, "İstanbul Haliç Yat Limanı ve Kompleksi Projesi" sözleşmesinin 6 ncı maddesi gereğince kira tahsilatlarının Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca yapıldığını, bu güne kadar Maliye Bakanlığınca söz konusu kira bedelinin Hazineye yatırılması ile ilgili olarak Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca herhangi bir talepte bulunulmadığını, denetim raporunda belirtilen öneri doğrultusunda konunun özel hukuk çerçevesinde incelenerek genel bütçe geliri olarak tahsil edilmesi için gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmektedir.

Hazinenin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetilen taşınmazlardan elde edilen her türlü gelir; kamu geliri olup, bu gelirlerin genel bütçe geliri olarak Maliye Bakanlığı veya yetkili idaresi tarafından tarh,

tahakkuk ve tahsil edilmesi gerekmektedir. Genel bütçe geliri olarak tahsil edilmesi gereken bu gelirlerin kanuni bir dayanağı olmadan sözleşme hükümleri ile Döner Sermaye İşletmesi tarafından tahsil edilmesi mümkün görülmemektedir.

**Öneri;** Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde, yüklenici firma ile yapılan sözleşme hükümlerinin tadil edilerek ilgili proje kapsamında alınan kira bedellerinin Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı yerine genel bütçe geliri olarak tahsil edilmesinin sağlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

**BULGU 4: Hakediş Ödemelerinde Düzenlenmesi Gereken Belgelerin Eksik Düzenlenmesi Nedeniyle Kontrollerin Sağlıklı Yapılamaması;**

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü tarafından ihale edilen hizmet işlerine ilişkin yapılan ödemelerde, hakedişe bağlanan belgelerin eksik olması nedeniyle, işin sözleşme ve ekleri ile iş programına uygun olarak yapılmasına ilişkin kontrollerin sağlıklı bir şekilde yapılmadığı tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin “Hakediş Raporu” başlıklı 7 nci maddesinde:

*“İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde aşağıda belirtilen hakediş raporları düzenlenir.*

...

*b) Hizmet İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 4) : Bu rapor, hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır”*

denilmek suretiyle, hakediş raporlarına eklenmesi gereken belgeler belirlenmiştir.

Hizmet işlerine ilişkin ödemelerde Yönetmelik gereği “birim fiyatlı hizmet işleri için metraj icmalı” (yeşil defter) ile “yapılan işler listesi”nin düzenlenerek hakedişe eklenmesi gerekmektedir. Söz konusu belgelerin düzenlenmesi, kontrol teşkilatınca yapılan işlerin belgelendirilmesi ve takibi açısından önem arz etmektedir.



Birim fiyatlı hizmet işleri için metraj icmalı (yeşil defter) ile yapılan işler listesinin amacına uygun şekilde düzenlenebilmesi, işin kaç kişi ile ne kadar sürede yapıldığını gösteren puantaj cetvellerinin sağlıklı bir şekilde tutulması ile mümkündür.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünce hizmet alımı ihaleleri Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatlarının ihtiyaçları için merkezi olarak yapılmaktadır. Yapılan ihale sonucunda hizmetler ülke sathına yayılan farklı birimler için sunulmakta, bu farklı birimlerce işin yapılmasına ilişkin puantaj cetvelleri ödemeye esas tutulmak üzere Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne gönderilmektedir. Ancak, Döner Sermaye İşletme Müdürlüğüne farklı birimlerden gelen puantaj cetvelleri, kümülatif miktarların belirlenmesine imkan vermeyecek şekilde farklı formatlarda hazırlanmaktadır.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü tarafından ihalesi yapılan birim fiyatlı hizmet işlerinde ödeme emri belgelerine yeşil defter ile yapılan işler listesi eklenmemekte; bu belgelerin kaynağı niteliğindeki puantaj cetvelleri ise tüm birimlerde kümülatif miktarların belirlenmesine imkan vermeyecek şekilde farklı formatlarda hazırlanmaktadır.

Bu durum, hizmet işlerine ilişkin yapılan ödemelerde, birim zamanda gerçekleştirilen iş miktarının tespit edilememesi ve işin sözleşme ve ekleri ile iş programına uygun olarak yapılmasına ilişkin miktar kontrollerinin sağlıklı bir şekilde yapılamaması sonucunu doğurmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca ihalesi yapılan iş ve işlemlere ait hakediş ödemelerinin yapılması esnasında Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin " Hakediş Raporu" başlıklı 7'nci maddesinde belirtilen belgeler Hizmet İşleri Kabul Teklif Belgesi ve ekleri Muayene Kabul Komisyonunca titizlikle değerlendirilerek tahakkuka bağlanmakta olup, düzenlenen evraklar yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanmak suretiyle yetkili makamların onayına sunulmaktadır.

2017 yılı denetimleri esnasında Sayıştay Denetçisi ile yapılan görüşmelerde, hakediş ödemeleri ile ilgili ilave olarak bazı belgelerin de düzenlenmesi gerektiği tarafımıza bildirilmiştir. Söz konusu belgeler öncelikle geriye dönük olarak tanzim edilmiş, akabinde her hakediş döneminde raporda eksik olduğu belirtilen belgeler diğer belgelerle birlikte tanzim edilerek yüklenici ve kontrol elemanlarının imzası ve yetkili makamın onayına sunulmak suretiyle ödeme evraklarına dahil edilmiştir. Mart 2018 ayına ait örnek hakediş ekte sunulmuştur.

*Ayrıca 15/05/2017 tarihli ve 40110 sayılı Strateji Geliştirme Başkanlığı yazısı ile Sayıştay bulgusundaki eksikliklerin giderilmesine ilişkin merkez ve taşra birimlerine bilgilendirme yapılmış ve gerekli talimatlar verilmiştir."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta bulgu konusu hususu kabul ederek, merkez ve taşra harcama birimlerinin bilgilendirildiği ve talimatlandırıldığını belirtmiştir. Hakediş ödemelerinde düzenlenmesi gereken belgelerin eksiksiz düzenlenmesi kontrol teşkilatınca yapılan işlerin belgelendirilmesi ve takibi açısından önem arz etmektedir.

## **8. EKLER**

**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**

İşletme Adı: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Da					
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ BİLANÇOSU 2017					
<b>1</b>	<b>DÖNEN</b>	<b>402.234.994,60</b>	<b>3</b>	<b>KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	
<b>10</b>	<b>HAZIR DEĞERLER</b>	<b>222.461.929,99</b>	<b>32</b>	<b>TİCARİ BORÇLAR</b>	<b>10.784.553,22</b>
102	BANKALAR HESABI	222.461.929,99	320	SATICILAR HESABI	10.554.965,99
<b>12</b>	<b>TİCARİ ALACAKLAR</b>	<b>2.150,83</b>	<b>326</b>	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	229.587,23
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	2.150,83	<b>36</b>	<b>ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>15.934.157,50</b>
<b>13</b>	<b>DİĞER ALACAKLAR</b>	<b>67.057,35</b>	<b>360</b>	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.818.673,76
135	PERSONELDEN ALACAKLAR HESABI	60.422,25	362	ÖD. DÖNER SERMAYE YÜKÜMLÜLÜKLERİ	13.991.001,98
136	DİĞER ÇEŞİTLİ ALACAKLAR HESABI	6.635,10	369	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	124.481,76
<b>15</b>	<b>STOKLAR</b>	<b>491.796,85</b>	<b>37</b>	<b>BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>	<b>356.514,63</b>
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	491.796,85	370	DÖNEM KARI VERGİ VE DİĞER YASAL YÜKÜMLÜLÜK KARŞILIKLARI HESABI	3.333.117,70
<b>19</b>	<b>DİĞER DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>179.212.059,59</b>	<b>371</b>	DÖNEM KARININ PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLERİ	-2.976.603,07
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ	179.212.059,59	<b>5</b>	<b>ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>404.651.379,73</b>
<b>2</b>	<b>DURAN VARLIKLAR</b>	<b>29.491.610,47</b>	<b>50</b>	<b>ÖDENMİŞ SERMAYE</b>	<b>266.962.565,38</b>
<b>25</b>	<b>MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>14.881.901,95</b>	<b>500</b>	SERMAYE HESABI	350.000.000,00
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	13.716.037,75	501	ÖDENMEMİŞ SERMAYE HESABI (-)	-83.037.434,62
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	49.997,24	<b>58</b>	<b>GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI</b>	<b>-25.903.420,03</b>
254	TAŞITLAR HESABI	4.452,50	580	GEÇMİŞ YILLAR ZARARLARI HESABI (-)	-25.903.420,03
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	1.916.780,02	<b>59</b>	<b>DÖNEM NET KARI/ZARARI</b>	<b>163.592.234,38</b>
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-805.365,56	591	DÖNEM NET ZARARI HESABI (-)	163.592.234,38
260	HAKLAR HESABI	3.629.766,00			

267	DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	1.078.000,00			
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-4.707.766,00			
<b>29</b>	<b>DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>	<b>14.609.708,52</b>			
295	PEŞİN ÖDENEN VERGİ VE FONLAR	14.609.708,52			
	<b>TOPLAM:</b>	<b>431.726.605,08</b>		<b>TOPLAM:</b>	<b>431.726.605,08</b>

**DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ GELİR TABLOSU**

**İşletme Kodu / Adı:** 16010601 / Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner  
Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı

	2017	2016
<b>A- BRÜT SATIŞLAR</b>	<b>545.576.752,14</b>	<b>351.867.471,34</b>
1- Yurt İçi Satışlar	545.576.752,14	351.867.471,34
2- Yurt Dışı Satışlar	0,00	0,00
3- Diğer Gelirler	0,00	0,00
<b>B- SATIŞ İNDİRİMLERİ (-)</b>	<b>1.877.803,87</b>	<b>1.398.151,68</b>
1- Satıştan İadeler (-)	1.877.803,87	1.398.151,68
2- Satış İskontoları (-)	0,00	0,00
3- Diğer İndirimler (-)	0,00	0,00
<b>C- NET SATIŞLAR</b>	<b>543.698.948,27</b>	<b>350.469.319,66</b>
<b>D- SATIŞLARIN MALİYETİ (-)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1- Satılan Mamüller Maliyeti (-)	0,00	0,00
2- Satılan Ticari Mallar Maliyeti (-)	0,00	0,00
3- Satılan Hizmet Maliyeti (-)	0,00	0,00
4- Diğer Satışların Maliyeti (-)	0,00	0,00
<b>BRÜT SATIŞ KARI ve ZARARI</b>	<b>543.698.948,27</b>	<b>350.469.319,66</b>
<b>E- FAALİYET GİDERLERİ (-)</b>	<b>384.933.340,08</b>	<b>370.245.036,26</b>
1- Araştırma ve Geliştirme Giderleri (-)	0	0
2- Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	0,00	0,00
3- Genel Yönetim Giderleri (-)	384.933.340,08	370.245.036,26
<b>FAALİYET KARI VEYA ZARARI</b>	<b>158.765.608,19</b>	<b>-19.775.716,60</b>
<b>F- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GELİR ve</b>	<b>17.524.089,80</b>	<b>8.666.959,67</b>
1- Faiz Gelirleri	10.647.236,22	8.395.344,42
2- Konusu Kalmayan Karşılıklar	0,00	0,00
3- Menkul Kıymet Satış Karları	0,00	0,00
4- Kambiyo Karları	0,00	0,00
5- Reeskont Faiz Gelirleri	0,00	0,00
6- Diğer Olağan Gelir ve Karlar	6.876.853,58	271.615,25
<b>G- DİĞER FAALİYETLERDEN OLAĞAN GİDER ve</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
1- Karşılık Giderleri (-)	0,00	0,00

2 - Menkul Kıymet Satış Zararları (-)	0,00	0,00
3- Kambiyo Zararları (-)	0,00	0,00
4- Reeskont Faiz Giderleri (-)	0,00	0,00
5- Diğer Olağan Gider ve Zararlar (-)	0,00	0,00
<b>OLAĞAN KAR VEYA ZARARLAR</b>	<b>176.289.697,99</b>	<b>-11.108.756,93</b>
<b>H- OLAĞANDIŞI GELİR ve KARLAR</b>	<b>3.890.359,99</b>	<b>318.983,18</b>
1- Önceki Dönem Gelir ve Karları	0,00	0,00
2- Diğer Olağandışı Gelir ve Karlar	3.890.359,99	318.983,18
<b>I- OLAĞANDIŞI GİDER ve ZARARLAR (-)</b>	<b>13.254.705,90</b>	<b>15.113.646,28</b>
1- Çalışmayan Kısım Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
2- Önceki Dönem Gider ve Zararları (-)	0,00	0,00
3- Diğer Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	13.254.705,90	15.113.646,28
<b>DÖNEM KARI VEYA ZARARI</b>	<b>166.925.352,08</b>	<b>-25.903.420,03</b>
<b>J- DÖNEM KARI VERGİ ve DİĞER YASAL</b>	<b>3.333.117,70</b>	<b>0,00</b>
<b>DÖNEM NET KARI VEYA ZARARI</b>	<b>163.592.234,38</b>	<b>-25.903.420,03</b>



**ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE  
HABERLEŞME BAKANLIĞI**

**2017 YILI**

**SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM  
RAPORU**







## İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	232
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	233
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	233
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	233
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	234
6. DENETİM BULGULARI.....	238



## TABLolar LİSTESİ

- Tablo 1:** Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması
- Tablo 2:** Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması
- Tablo 3:** Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması
- Tablo 4:** Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Çıktı-Sonuç Odaklılık Açısından Değerlendirilmesi
- Tablo 5:** Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması
- Tablo 6:** Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması
- Tablo 7:** Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması
- Tablo 8:** Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Tutarlılık Kriterine Göre Sınıflandırılması
- Tablo 9:** Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Doğrulanabilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması
- Tablo 10:** Göstergelere İlişkin Eylem Planı
- Tablo 11:** Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Uyumunun Değerlendirilmesi
- Tablo 12:** Performans Hedef ve Göstergelerinin Çıktı-Sonuç Odaklılık Açısından Değerlendirilmesi
- Tablo 13:** Performans Göstergesinde Yaşanan Sapmaya İlişkin Gerekçenin Geçerli/İkna Edici Bulunmayan Performans Göstergeleri
- Tablo 14:** Performans Göstergesinde Yaşanan Sapmaya İlişkin Gerekçenin Planlama Zafiyetine İşaret Ettiği Düşünülen Performans Göstergeleri



## 1. ÖZET

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

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 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, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler incelenmiştir:

- 2017-2021 Stratejik Plan
- 2017 yılı Performans Programı,
- 2017 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.

Faaliyet Raporu ise zamanında yayımlanmamıştır. Mali bilgiler bölümünde temel mali tablolara yer verilmiş, fakat bütçe hedef ve göstergelerinde meydana gelen sapmaların nedenleri belirtilmemiştir.

Bu nedenle, Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu için raporlama gereklilikleri kısmen yerine getirilmiştir. Bunun yanında, Raporun “Denetim Bulgu ve Değerlendirmeleri” bölümünde gösterildiği üzere, “performans bilgisinin içeriği” bakımından kriterlerin 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. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

Bu çerçevede, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2017 yılı performans denetimi kapsamında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının yayımladığı, 2017-2021 Stratejik Planı, 2017 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.

### A- STRATEJİK PLAN

#### - Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumunun 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”de belirlenen süre geçtikten sonra yayımlanmıştır.

#### - 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.



<b>Tablo 1:Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin İlgilik Kriterine Göre Sınıflandırılması</b>		
	<b>Stratejik Hedef Sayısı</b>	<b>Performans Göstergesi Sayısı</b>
<b>İlgili</b>	29	97
<b>İlgili Değil</b>	0	0
<b>Toplam</b>	<b>29</b>	<b>97</b>

**Ölçülebilirlik;** Performans göstergelerinin tamamının ölçülebilir olduğu görülmüştür.

<b>Tablo 2: Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması</b>		
	<b>Stratejik Hedef Sayısı</b>	<b>Performans Göstergesi Sayısı</b>
<b>Ölçülebilir</b>	29	97
<b>Ölçülebilir Değil</b>	0	0
<b>Toplam</b>	<b>29</b>	<b>97</b>

**İyi Tanımlanma;** İlgili ve ölçülebilir olduğu değerlendirilen performans göstergelerinin ikisi dışında iyi tanımlanmıştır.

<b>Tablo 3: Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması</b>		
	<b>Stratejik Hedef Sayısı</b>	<b>Performans Göstergesi Sayısı</b>
<b>İyi Tanımlanmış</b>	29	95
<b>İyi Tanımlanmamış</b>	0	2
<b>Toplam</b>	<b>29</b>	<b>97</b>

## **B- PERFORMANS PROGRAMI**

### **- Raporlama Gerekliliklerine Uyum**

Kurumunun Performans Programı mevcuttur; ancak ilgili mevzuatta belirtilen sürede yayımlanmamıştır. İçerik itibariyle 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.

### **- Performans Bilgisinin İçeriği**

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

**İlgililik;** Performans Programında yer alan 57 performans hedefinin 3 tanesi ile 113 performans göstergesinden 5 tanesinin çıktı veya sonuç odaklı olmadığı değerlendirildiğinden ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır. İlgililik değerlendirmesi yapılan 54 performans hedefinin tamamının stratejik amaç ve hedefler ilgili olduğu; 108 performans göstergesinden

105 tanesinin ise hedefle ilgili olduğu görülmüştür.

<b>Tablo 4: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Çıktı-Sonuç Odaklılık Açısından Değerlendirilmesi</b>		
	<b>Performans Hedefi Sayısı</b>	<b>Performans Göstergesi Sayısı</b>
<b>Çıktı veya Sonuç Odaklı</b>	54	108
<b>Girdi veya Faaliyet Odaklı</b>	3	5
<b>Toplam</b>	57	113

<b>Tablo 5: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İlgilik Kriterine Göre Sınıflandırılması</b>		
	<b>Performans Hedefi Sayısı</b>	<b>Performans Göstergesi Sayısı</b>
<b>İlgili</b>	54	105
<b>İlgili Değil</b>	0	3
<b>Toplam</b>	54	108

**Ölçülebilirlik;** Ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulan 54 performans hedefinin tamamının ve 105 adet performans göstergesinin 101 tanesinin ölçülebilir olduğu; 2 tanesinin ölçülebilir olmadığı görülmüştür.

<b>Tablo 6: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması</b>		
	<b>Performans Hedefi Sayısı</b>	<b>Performans Göstergesi Sayısı</b>
<b>Ölçülebilir</b>	54	103
<b>Ölçülebilir Değil</b>	0	2
<b>Toplam</b>	54	105

**İyi Tanımlanma;** Performans hedeflerinden 1 tanesinin ve göstergelerden 2 tanesinin iyi tanımlanmadığı görülmüştür

<b>Tablo 7: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması</b>		
	<b>Performans Hedefi Sayısı</b>	<b>Performans Göstergesi Sayısı</b>
<b>İyi Tanımlanmış</b>	53	101
<b>İyi Tanımlanmamış</b>	1	2
<b>Toplam</b>	54	103

## C- FAALİYET RAPORU

### - Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumunun Faaliyet Raporu “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre içerisinde yayımlanmamıştır. Ancak, Faaliyet Raporu ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamakla birlikte, Faaliyet Raporunda “Mali Bilgiler” başlığı altında yer verilmesi gereken bütçe hedef ve göstergelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmemiştir.

### - Performans Bilgisinin İçeriği

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

**Tutarlılık;** Faaliyet Raporunda yer alan 112 adet performans göstergesinin biri dışında tamamının performans programı ile tutarlı olduğu görülmüştür.

Tablo 8: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Tutarlılık Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
<b>Tutarlı</b>	57	111
<b>Tutarlı Değil</b>	0	1
<b>Toplam</b>	57	112

**Doğrulanabilirlik;** Faaliyet Raporunda yer alan 111 adet performans göstergesinin biri dışında tamamının doğrulanabilir olduğu görülmüştür.

Tablo 9: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Doğrulanabilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması		
	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
<b>Doğrulanabilir</b>	57	110
<b>Doğrulanabilir Değil</b>	0	1
<b>Toplam</b>	57	111

**Geçerlilik/İkna Edicilik;** 2017 yılı idare faaliyet raporunda B.4. Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi başlığı altında da belirtildiği üzere, 2017 Yılı Performans Programında yer alan 112 performans göstergesinin 18’inde hedeflenen düzeye kısmen ulaşılmış ve 31’inde ise hedeflenen düzeye ulaşılamamıştır. 2017 yılı faaliyetleri sonucunda

toplam 49 adet performans göstergesi hedefinde sapma meydana gelmiş olmaktadır. Bunlardan sadece dördünde performans göstergelerinde yaşanan sapma için faaliyet raporunda bir açıklama yapılmamış, kalan 45 adet göstergede yaşanan sapsmalar için gerekçeler belirtilmiştir.

Bu gerekçelerin değerlendirilmesi sonucunda, 23 adedi geçerli/ikna edici bulunmasına karşın 17'sinin bu vasıfta olmadığı değerlendirilmektedir. Kalan 5 adet açıklamanın ise, planlama zafiyetine işaret ettiği 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 Planın mevzuatta belirtilen süre geçtikten sonra yayımlanması;**

Bakanlığın 2017-2021 dönemine ait hazırlamış olduğu Stratejik Planın ilgili mevzuatta öngörülen süre geçtikten sonra tamamlanıp yayımlandığı görülmüştür.

26.05.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7 nci maddesinde;

*“(1) Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar.*

*(2) Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için*

*güncelleştirilebilir. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçları değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişikliklerdir.*

*(3) Ayrıca;*

*a) Görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması hâlinde ilgili kamu idaresinin,*

*b) Hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin,*

*c) Bakanın değişmesi halinde ilgili bakanlık ile bağlı ve ilgili kamu idarelerinin,*

*ç) Mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili mahalli idarenin,*

*d) Doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hallerinde ilgili kamu idarelerinin,*

*stratejik planları yenilenebilir.*

*(4) Yenileme, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Stratejik planın yenilenmesi kararı, yukarıdaki şartların oluşmasını müteakip en geç üç ay içinde alınır. Bu kararı takip eden altı ay içinde stratejik plan yenilenir.*

*(5) Stratejik planların yenilenmesinde bu Yönetmelik hükümlerine uyulur. Güncelleştirilme durumunda ise Müsteşarlığa ve Maliye Bakanlığına bilgi verilir”*

Hükmü yer almaktadır.

30.04.2015 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğde;

*“I. 7 Haziran 2015 tarihinde gerçekleştirilecek olan 25. Dönem Milletvekili Genel Seçimi Sonrasında Hükümet Değişikliğine Bağlı Olarak Stratejik Planların Yenilenmesi veya Güncellenmesi*

*a) “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in 7 nci maddesinin 3 üncü fıkrasının “b” bendi uyarınca hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin stratejik planları yenilenebilecektir. Yenileme, stratejik planın beş yıllık bir dönem için yeniden hazırlanmasıdır. Stratejik planın yenilenmesi kararı, aynı maddenin 4 üncü fıkrası uyarınca, 63. Hükümetin kurulma tarihinden*

*itibaren en geç üç ay içinde ilgili bakan onayıyla alınacak ve Kalkınma Bakanlığına bilgi verilecektir. Bu kararı takip eden altı ay içinde stratejik plan taslağı hazırlanarak değerlendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığına gönderilecektir. Söz konusu takvim çerçevesinde stratejik planların 2017-2021 dönemi için hazırlanması gerekmektedir...”*

Denilmektedir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri doğrultusunda; hükümetin değişmesi nedeniyle Stratejik Planın değiştirilmesine yönelik alınan kararın ardından 6 ay içinde stratejik plan taslağının tamamlanarak değerlendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Ancak, yeni stratejik planın hazırlanmasına yönelik çalışmalar 23.12.2015 tarihinde başlamasına karşın taslağın Kalkınma Bakanlığına sunulması 08.11.2016; Bakan onayının alınması ise 14.02.2017 tarihini bulmuştur. Bu durum stratejik planın mevzuatta belirtilen süre geçtikten sonra tamamlandığını göstermektedir.

Nitekim, konuyla ilgili bir gecikmenin yaşandığı, Stratejik Planın “Hazırlık Süreci” bölümünde de belirtilmiştir.

Bu itibarla, Stratejik Planların mevzuatta belirtilen süre içinde hazırlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** *"Bakanlığımız, Kalkınma Bakanlığının ana faydalanıcı olarak yer aldığı ve merkezi kamu idarelerinin stratejik planlama süreçlerini daha etkin ve etkili hale getirmeyi amaçlayan Stratejik Yönetimde Kapasite Geliştirme Projesinde 10 pilot kurumdan biri olmuştur.*

*Bu kapsamda, söz konusu Projenin çıktularından biri olan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun güncellenme çalışmalarına da katılım sağlanmıştır. Bakanlığımız 2017-2021 Stratejik Planı hazırlık çalışmalarının, Kılavuzun güncelleme çalışmaları ile eş zamanlı olması nedeniyle Kalkınma Bakanlığı ile sürekli irtibat halinde bulunularak Kılavuzun yayımlanması beklenmiştir. Ancak söz konusu Kılavuzun yayımlanmasında daha da gecikme olacağı anlaşıldığında en son taslak Kılavuza göre son şekli verilen Stratejik Planımız, değerlendirilmek üzere 08.11.2016 tarihinde Kalkınma Bakanlığına gönderilmiştir.*

*Kalkınma Bakanlığının Değerlendirme Raporu ise 29.12.2016 tarihli yazı ekinde Bakanlığımıza ulaşmış olup; Raporunda tavsiye edilen revizyon önerilerinin ilgili birimler ile*

değerlendirilmesi için gereken süreye bağlı olarak Onay tarihinde gecikme olmuştur.

*Diğer plan çalışmalarında zamanlılık kriterine uyum konusunda azami dikkat gösterilecektir."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında, stratejik planın hazırlanması safhasında gecikme yaşandığı kabul edilmiş, bundan sonraki plan çalışmalarında zamanlılık kriterine uyum konusunda azami dikkat gösterileceği belirtilmiştir. İdarenin gelecek dönem stratejik planının hazırlanmasında mevzuatta belirtilen zamanlılık kriterinin dikkate alınıp alınmayacağı izleyen yıllar denetimlerinde takip edilecektir.

**BULGU 2: Bir stratejik performans göstergesi içinde birden çok projenin yer alması;**

Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hedeflerin yeterince açık ve anlaşılabilir olması gerekmektedir. “İyi tanımlanma” kriteri, net ve anlaşılabilir hedefler hazırlama gerekliliği ile ilgilidir. Yani idareler, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin hedeflerini açık ve anlaşılabilir şekilde belirlemeleri esastır.

Ancak, iki adet göstergede birden fazla projeye ilişkin gerçekleşme oranlarının ölçü olarak alındığı görülmüştür.

Söz konusu göstergeler aşağıda belirtilmektedir;

Göstergeler	
Hedef	Stratejik Performans Göstergesi
Hedef (H3.2) Kent içi ulaşım altyapısının geliştirilmesine katkı sağlamak	SPG3.2.3 Ankara Metrolarının tamamlanma oranı (fiziki)
	SPG3.2.5 İstanbul Metrolarının tamamlanma oranı (fiziki)

Göstergelere ilişkin Bakanlığın eylem planı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir;

Tablo 10: Göstergelere İlişkin Eylem Planı						
	Başlangıç Değeri	Planın 1.Yılı	Planın 2.Yılı	Planın 3.Yılı	Planın 4.Yılı	Planın 5.Yılı
SPG3.2.3 Ankara Metrolarının tamamlanma oranı (fiziki)	82	92	96	100	-	-

SPG3.2.5 İstanbul Metrolarının tamamlanma oranı (fiziki)	2	14	30	47	56	65
--	---	----	----	----	----	----

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre; hedeflerin belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olması; göstergelerin de ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olması ve hem geçmiş dönem hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olması gerekmektedir.

Yukarıdaki tablolardan görüldüğü üzere, bir performans göstergesi içinde birden fazla projeye ilişkin gerçekleşme oranları gösterge olarak belirlenmiştir. Eylem planı da bu projelerin tamamı üzerinden yapılmıştır. Yürütülmekte olan birden fazla 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;*** "Stratejik planlar, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu esas alınarak hazırlanmaktadır. Bakanlığımız 2017-2021 Stratejik Planı hazırlanırken de bu konuda büyük hassasiyet gösterilmiştir.

2017-2021 Stratejik planında Stratejik Hedef (H3.2) 'nin performans göstergelerinden SPG3.2.3 ve SPG3.2.5 için "Bir stratejik performans göstergesi içinde birden çok projenin yer alması" Bulgu 2'ye konu olmuştur.

Bakanlığımız faaliyet alanı itibariyle çok geniş alanda hizmet sunan bir kurumdur. Stratejik planlar hazırlanırken bu geniş faaliyet alanında gerçekleştirilmek istenen hedeflerin Stratejik Planlama Kılavuzunun çizdiği çerçeveye de uyumlu olmasına özen gösterilmektedir.

Kent içi ulaşım altyapısının geliştirilmesine katkı sağlamak hedefi Bakanlığımızın yürütmekte olduğu birçok büyük projeyi kapsamaktadır. Projelerin her biri için farklı gösterge belirlenmesinin göstergelerin ölçülmesi anlamında daha sağlıklı sonuçlara ulaşılmasını sağlayacağı Bakanlığımızca da teyit edilmekle birlikte Kılavuzda yer alan "Her bir hedef için kullanılacak gösterge sayısı en az bir, en fazla beş olmalıdır." sınırlamaları gösterge sayısını az tutabilmek amacıyla toplulaştırmaya gidilmesine neden olmuştur. Hedefe yönelik eylem planında ise projelerin alt faaliyetleri detaylı olarak yer almaktadır. Bundan sonraki çalışmalarda bu hususa dikkat edilecektir."

Denilmektedir.



**Sonuç olarak;** İdare cevabında, Bakanlığın yürüttüğü çok sayıda proje olduğu, dolayısıyla gösterge sayısını az tutabilmek amacıyla toplulaştırmaya gidildiği belirtilmiş olup bundan sonraki çalışmalarda bu hususa dikkat edileceği ifade edilmiştir. Konu izleyen yıllar denetimlerinde takip edilecektir.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesi**

### **BULGU 3: Performans Programının Zamanında Yayınlanmaması;**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe göre, Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, Merkezi Yönetim Bütçe kanunuyla belirlenen bütçe büyüklüklerine göre nihai hali verilen performans programlarının Bakanlıklarda Bakan; diğer idarelerde ise, ilgili Bakan veya üst yönetici tarafından Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.

Kurumunun Performans Programı mevcut olup ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır.

Ancak, Performans Programı “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre içerisinde yayınlanmamıştır. Bakanlığın genel ağ sayfasında yayımlanma tarihi 23.02.2017’dir.

Performans programının anılan Yönetmelikte belirlenen sürede yayımlanması gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "2017-2021 dönemi Stratejik Planı 14.02.2017 tarihinde onaylanarak yürürlüğe konulmuştur. Stratejik Planın uygulamaya konulmasındaki gecikmeye bağlı olarak Ocak ayında yayımlanması gereken performans programı planın yürürlük tarihine müteakip olarak 23.02.2017 tarihinde yayımlanmıştır."

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında, stratejik planın geç uygulamaya konulmasından dolayı performans programının geç yayımlandığı ifade edilmektedir.

Performans programlarının Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’te belirlenen süre içerisinde yayımlanması gerekli olup bu husus gelecek yıl denetimlerinde izlenecektir.

#### **BULGU 4: Performans Programının, Performans Programı Hazırlama Rehberinde Belirlenen Sunum Kriterlerine Uygun Olmaması;**

Kurumun 2017 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.

<b>Tablo 11: Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Uyumunun Değerlendirilmesi</b>		
<b>Performans Hedefi:</b>	<b>Performans Göstergesi:</b>	<b>Faaliyetler:</b>
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>
<b>Performans Hedefi:</b>	<b>Performans Göstergesi:</b>	<b>Faaliyetler:</b>
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
<b>Performans Hedefi:</b>	<b>Performans Göstergesi:</b>	<b>Faaliyetler:</b>

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
		<u>Sektöre yatırım kaynağı aktarılacaktır</u>

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 "Tablo4- TOPLAM KAYNAK İHTİYACI TABLOSU" menüsü harcama birimi bazında rapor üretebildiğinden bilgi amaçlı olarak yer verilmiştir.

<b>Performans Hedefi:</b>	<b>Performans Göstergesi:</b>	<b>Faaliyetler:</b>
Liman kapasitelerini geliştirmek	Filyos Limanının altyapı işlerinin tamamlanma oranı	Filyos Limanının altyapı işleri
		Limankapasitelerini geliştirmek üzere Etüt-Proje ve <u>Bakım Onarım İşleri</u>
<b>Performans Hedefi:</b>	<b>Performans Göstergesi:</b>	<b>Faaliyetler:</b>
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> , <u>tevsii</u> ve <u>kamulaştırma hizmet alımları</u>

<i>Performans hedef ve göstergesi olarak belirlenen konulara ilişkin faaliyetler tespit edilirken, göstergelerde yer almayan işler için de maliyet hesaplaması yapılmıştır. Mevcut limanların bakım onarım faaliyetleri için kaynak talebinde bulunulması bundan sonraki performans programlarında göz önünde bulundurulacaktır.</i>		
<b>Performans Hedefi:</b>	<b>Performans Göstergesi:</b>	<b>Faaliyetler:</b>
<i>Demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının kalitesini yükseltecek standartları gözeterek, AB mevzuatları ile uyumlu düzenlemeleri yapmak</i>	<i>Çıkacak Mevzuat Sayısı</i>	<i>Serbestleşmeye esas teşkil edecek ikincil mevzuat çıkarılacak</i>
	<i>Kayıtlı Demiryolu aracı sayısı</i>	<i>Demiryolu Araçları Sicil Kayıt ve Tescil İşlemleri yapılacak</i>
	<i>Denetlenen tesis ve işletme sayısı</i>	<i>Demiryolu araçları ile işletmecilerinin denetimi yapılacak</i>
<i>Sektöre yatırım kaynağı aktarılacaktır</i>		
<p><i>01.05.2013 tarihli ve 28634 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan 6461 sayılı “Türkiye Demiryolları Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi” hakkında Kanun’un, TCDD yatırımlarının finansmanı başlıklı 5. Maddesinin 1’inci fıkrasında; “TCDD’nin;</i></p> <p><i>a) Yüksek hızlı ve hızlı tren taşımacılığı için yaptığı demiryolu altyapı yatırımları,</i></p> <p><i>b) Tasarrufundaki hatların çift veya çoklu hat haline getirilmesi ve iltisak hatları yapımı ile bunların elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyon tesisleriyle donatılması yatırımları,</i></p> <p><i>c) Tasarrufundaki demiryolu altyapısının yenilenmesine ve iyileştirilmesine ilişkin yatırımları,</i></p> <p><i>yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir ve Bakanlık bütçesinde söz konusu yatırımların finansmanını karşılamak amacıyla gerekli ödenek öngörülür.” hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm çerçevesinde, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları yatırımlarının finansmanını karşılamak amacıyla bu faaliyete yer verilmiştir.”</i></p>		

Denilmektedir.

**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 olarak idarenin istirak ettiği konuların gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı, iştirak edilmeyen

konuda da bulgumuzda açıklanan gerekçelerle hedef, gösterge ve faaliyetlerin uyumlu hale getirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 5: Performans Hedeflerinden Dört Tanesi İle Bunlara Ait Yedi 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 57 adet performans hedefi ile 113 adet performans göstergesinin çıktı veya sonuç odaklılık değerlendirilmesinde; dört adet performans hedefinin girdi veya faaliyet odaklı olduğu görülmüş olup, bu performans hedefleri ile bunların altında yer alan yedi adet göstergenin çıktı veya sonuç odaklı olmaması nedeniyle stratejik planda yer alan hedeflerle ilgili olup olmadığına ilişkin değerlendirilmesi yapılamamıştır.

<b>Tablo 12: Performans Hedef ve Göstergelerinin Çıktı-Sonuç Odaklılık Açısından Değerlendirilmesi</b>		
<b>Amaç (SA):</b>	Can ve mal emniyetinin en üst seviyede sağlandığı, çevreyi gözeten, sürdürülebilir, kesintisiz ulaştırma ve haberleşme sistemlerine kavuşmak için etkin düzenleme, uygulama ve denetimleri hayata geçirmek	
<b>PH:</b>	<b>Türk gemi adamlarının eğitim ve belgelendirme sistemini geliştirmek ve IMO nezdinde Türkiye'nin beyaz listedeki yerini korumak.</b>	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır
<b>Gösterge 1</b>	Denizcilik eğitimi veren kurum kuruluşlarda yapılan yıllık denetim sayısı	
<b>Amaç (SA):</b>	<b>Kurumsal kapasiteyi geliştirmek</b>	
<b>PH:</b>	<b>Türk Denizciliğinin imkan ve kabiliyetlerini tanıtmak</b>	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik

		değerlendirilmesi yapılmamıştır
<b>Gösterge 1</b>	Teknik şartname hazırlanması ve ihale sürecinin başlatılması	
<b>Gösterge 2</b>	2 Rapor hazırlanması	
<b>Amaç (SA):</b>	<b>Ulaştırma, denizcilik, haberleşme altyapı ve hizmetlerini, sosyo-ekonomik ihtiyaçları karşılayacak şekilde gerçekleştirmek ve yaygınlaştırmak üzere, dengeli, yenilikçi politikalar oluşturmak ve planlamak</b>	
<b>PH:</b>	<b>Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, havacılık uzay ve bilişim teknolojileri alanlarında komşu, az gelişmiş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle işbirlikleri geliştirmek</b>	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır
<b>Gösterge 1</b>	Eğitim, teknik yardım ve işbirliği sağlanan ülke sayısı	
<b>Gösterge 2</b>	Gerçekleştirilen ortak proje sayısı	
<b>Amaç (SA):</b>	<b>Kurumsal kapasiteyi geliştirmek</b>	
<b>PH:</b>	<b>Karar alma süreçlerine katkı sağlamak üzere Yatırım Projeleri Takip Sisteminin üst yöneticilerin kullanımına açmak</b>	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır
<b>Gösterge 1</b>	Sistem/modül yazılımlarının tamamlanma oranı (kümülatif)	
<b>Gösterge 2</b>	Yazılım iyileştirme , ve paydaş kurumlar ile veri entegrasyonunu % 50 geliştirilmesi	

*Kamu idaresi cevabında;*

<b>Amaç (SA):</b>	<b>Can ve mal emniyetinin en üst seviyede sağlandığı, çevreyi gözeten, sürdürülebilir, kesintisiz ulaştırma ve haberleşme sistemlerine kavuşmak için etkin düzenleme, uygulama ve denetimleri hayata geçirmek</b>	
<b>PH:</b>	<b>Türk gemi adamlarının eğitim ve belgelendirme sistemini geliştirmek ve IMO nezdinde Türkiye'nin beyaz listedeki yerini korumak.</b>	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır.
<b>Gösterge 1</b>	Denizcilik eğitimi veren kurum kuruluşlarda yapılan yıllık denetim sayısı	

*“Raporda da belirtildiği üzere, performans hedefleri, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir. Söz konusu hedef “Can ve mal emniyetinin en üst seviyede sağlandığı, çevreyi gözeten, sürdürülebilir, kesintisiz ulaştırma ve haberleşme sistemlerine kavuşmak için etkin düzenleme, uygulama ve denetimleri hayata geçirmek” amacına yönelik olarak konulmuştur.*

*Bakanlığımızın ilgili stratejik amacı deniz ulaştırması kapsamında değerlendirildiğinde, amacımız denizde can ve mal emniyetinin en üst seviyede sağlandığı, deniz çevresinin korunmasını sağlayan sürdürülebilir deniz ulaştırma sistemlerine ulaşmak için etkin düzenleme, uygulama ve denetimleri hayata geçirmektir. Bu amaca ulaşmak için en önemli unsurlardan bir tanesi, deniz ulaşımında kullanılan gemilerde görev yapan gemi adamlarının kalitesini arttırmaktır. Bu kapsamda, performans hedefi, gemi adamlarının eğitim ve belgelendirme sistemini geliştirmek olarak belirlenmiştir. Gemi adamlarının eğitimlerinin uluslararası düzeyde geliştirilmesi, gemilerde can ve mal emniyetini arttıracak, deniz çevresinin korunmasını sağlayacaktır.*

*Gemi adamlarının eğitim ve belgelendirilmesi, ülkemizin de taraf olduğu Gemi adamlarının Eğitim, Belgelendirme ve Vardiya Tutma Standartları Hakkında Uluslararası Sözleşme (STCW) ile düzenlenmiştir. Bu Sözleşme dünya denizlerinde çalışan gemilerin taşıdıkları bayrağa bakılmaksızın, bu gemilerde çalışan gemi adamlarının standart ve üst düzeyde eğitim almasını sağlamaktadır. IMO, bu standartları sağlayan ülkeleri, kendi yayınladığı ve STCW Sözleşmesine tam uyum sağlayan ülkelerin yer aldığı bir liste yayınlayarak belirlemektedir. Ülkemiz bu listededir ve bu listedeki yerini korumak için eğitim*

ve belgelendirme sistemini STCW Sözleşmesine uygun olarak devam ettirmek zorundadır. Gemi adamları eğitim ve belgelendirme sistemimizin geliştirilmesi, stratejik amacımızda yer alan hususlara ulaşmamızı sağlayacaktır. Performans hedefimiz bu kapsamda değerlendirildiğinde, amaca yönelik sonuç alıcı bir hedef olarak değerlendirilmektedir.

Performans hedefiyle ilgili göstergemiz ise, denizcilik eğitimi veren kurum kuruluşlarda yapılan yıllık denetim sayısı olarak belirlenmiştir. Bu göstergenin belirlenmesindeki amaç, gemi adamlarının eğitim gördüğü kurumların STCW Sözleşmesindeki asgari standartları sağladığının ve bunun sürekli olarak sürdürüldüğünün kontrolü, bu eğitim kurumlarının periyodik olarak denetlenmesi ile mümkündür. Denetimlerde, eğitim kurumlarının Gemi adamlarının Eğitim, Belgelendirme ve Vardiya Standartları Hakkında Uluslararası Sözleşme (STCW-78) ve değişikliklerinde belirtilen kurallara uygunluğunu sağlamak amacıyla eğitim müfredatı, eğitim araç ve gereçleri, kalite standartları, iç-dış denetleme ve rapor gereklerini, meslek derslerini verecek eğiticilerin nitelikleri bakımından uyması gereken hususları karşılayıp karşılamadıklarının kontrolü yapılmaktadır. Bu standartları karşılayan eğitim kurumları yetkilendirilmektedir. Dolayısıyla, göstergede yer alan okulların denetimi sayısı, esasen amaç ve hedeflerde yer alan sonuçların elde edilmesi için yapılan çalışmaların bir sonucunu göstermektedir. Ülkemizdeki eğitim kurumlarının sayısı belirlidir. Bu eğitim kurumları mevzuatımıza göre belirli dönemlerde denetimden geçmek zorundadır. Bu denetimlerin yapılmasının ölçülmesi direk olarak amaca uygun sonuçların elde edilmesiyle ilgilidir.

Yukarıda belirtilen açıklamalar ışığında, performans hedef ve göstergelerin, stratejik amaçlara uygun çıktı veya sonuç odaklı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.”

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	

“Söz konusu Performans Hedefi "Milli Deniz Ticareti Bilgi Sistemi" nin 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 zekâsı uygulamaları sayesinde denizcilik sektörünün dinamikleri ile ilgili daha teknik ve detaylı çalışmaların üst yönetime sunulabilmesini mümkün kılacaktır. Bu sayede, Türk denizciliğinin imkân ve kabiliyetlerinin tanıtılmasına yönelik yerinde ve isabetli kararların verilmesine fayda sağlayacaktır. 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 değerlendirmesi yapılabileceği düşünülmektedir.”

<b>Amaç (SA):</b>	<b>Ulaştırma, denizcilik, haberleşme altyapı ve hizmetlerini, sosyo-ekonomik ihtiyaçları karşılayacak şekilde gerçekleştirmek ve yaygınlaştırmak üzere, dengeli, yenilikçi politikalar oluşturmak ve planlamak</b>	
<b>PH:</b>	<b>Ulaştırma, denizcilik, haberleşme, havacılık uzay ve bilişim teknolojileri alanlarında komşu, az gelişmiş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle işbirlikleri geliştirmek</b>	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır
<b>Gösterge 1</b>	Eğitim, teknik yardım ve işbirliği sağlanan ülke sayısı	
<b>Gösterge 2</b>	Gerçekleştirilen ortak proje sayısı	

“655 Sayılı KHK’nın 19. Maddesi ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Araştırma Merkezi Başkanlığının görev alanları belirlenmiştir. Başkanlığımızın görevleri arasında; “Bakanlık ilgili hizmet birimleri ve kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde yerli, yabancı ve uluslararası üniversiteler, uluslararası araştırma ve geliştirme kuruluşları, uluslararası eğitim ve düşünce kuruluşları ile uzman değişimini de içeren teknik ve bilimsel işbirliği protokolleri yapmak, gerektiğinde konuyla ilgili yerli ve yabancı kişi ve kuruluşlardan Bakanlık ve kuruluşlarının personeli için mesleki, teknik ve bilimsel eğitim hizmeti almak ve bu amaçla program hazırlamak ve uygulamak, Ülkemiz tecrübelerinin başta komşu ve gelişmekte olan ülkeler olmak üzere, işbirliği içinde olunan ülkelere aktarılmasına yönelik eğitim, teknik yardım ve işbirliği programları hazırlamak ve uygulamak.” görevleri bulunmaktadır.

*Bu kapsamda ulaştırma, denizcilik, haberleşme, havacılık ve uzay teknolojileri alanlarında ihtiyaç duyulan teknolojilerin geliştirilmesi veya teknoloji transferi ile yerli üretiminin teşvik edilmesi için gelişmiş ülkeler ile işbirliklerinin yapılması, ortak projelerin yürütülmesi, Kuruluşlarımızın sahip olduğu teknolojik yetkinlikler ve hizmetlerin komşu ve gelişmekte olan ülkelere sunulması birer performans göstergesi olarak değerlendirilmektedir.*

*Bu ülkeler ile yapılan işbirliği anlaşmaları ve daha sonra yürütülecek ortak projeler ise bu amacın çıktılarını oluşturacaktır.*

*İleri teknoloji ürünlerinin işbirlikleri kapsamında ülkemize getirilmesi ve ortak projeler ile ülkemizde üretilmesinin sağlanması, Bu ürünlerin ulaştırma, denizcilik, haberleşme ve diğer ulaştırma modlarında uygulanması Stratejik amaç içinde yer alan “sosyo-ekonomik ihtiyaçların karşılanması” amacı ile ilgili olduğu değerlendirilmektedir.”*

<b>Amaç (SA):</b>	<b>Kurumsal kapasiteyi geliştirmek</b>	
<b>PH:</b>	<b>Karar alma süreçlerine katkı sağlamak üzere Yatırım Projeleri Takip Sisteminin üst yöneticilerin kullanımına açmak</b>	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik değerlendirilmesi yapılmamıştır
<b>Gösterge 1</b>	Sistem/modül yazılımlarının tamamlanma oranı (kümülatif)	
<b>Gösterge 2</b>	Yazılım iyileştirme , ve paydaş kurumlar ile veri entegrasyonunu % 50 geliştirilmesi	

*“Yönetim Bilgi Sistemi (Yatırım Projeleri Takip Sistemi Projesi); kurum içinde yürütülen çeşitli bilgi toplama ve raporlama çalışmalarına katkı verecek bir yazılım projesidir. Projenin tamamlanması neticesinde yazılımı kullanacak personel ve karar alıcıların iş ve işlemlerine sağlanacak katkı durumu, kurumsal kapasiteyi geliştirme amacına hizmet edecektir.*

*Amaç ve performans hedefi kapsamında sonuç odaklı bir gösterge belirlenmesi halinde sistemi kullanan kişilere göre projenin katkı düzeyi değişeceğinden, gösterge olarak belirlenecek kriterin performansı, yalnız proje öncesinde ve tamamlanması sonrasında iki adet anket yapılarak ölçümlenebilir.*

*Proje ilerleme süreci içindeki önemli aşamaları teşkil eden modül yazılımlarının tamamlanma oranı ile diğer dış sistemlerle entegrasyon durumunun somut ve ölçülebilir olarak görülmesi, projenin kendisinin de bir çıktı olması nedeniyle, söz konusu iki gösterge çıktı odaklı performans göstergesi olacağı düşünülmüş performans programında kullanılmıştır.”*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında, "Türk gemi adamlarının eğitim ve belgelendirme sistemini geliştirmek ve IMO nezdinde Türkiye'nin beyaz listedeki yerini korumak." olarak tanımlanan performans hedefinin esas itibarıyla gemi adamlarının eğitim sistemini iyileştirmek suretiyle Türkiye'nin beyaz listedeki yerini korumayı amaçladığı belirtilmektedir. Bu yönüyle amaç Türkiye'nin Imo nezdinde beyaz listedeki yeri korumak olarak tanımlanırsa hedefin sonuç odaklı olarak değerlendirilmesi mümkün görülmektedir. Ancak, lafza bakıldığında "Türk gemi adamlarının eğitim ve belgelendirme sistemini geliştirmek" ifadesinin sonuca ulaşmada bir araç olarak değil de tek başına bir performans hedefi olarak tanımlandığı ve faaliyet odaklı olduğu anlaşılmaktadır. Anlam karışıklığına mahal vermemek açısından hedefin idare cevabındaki açıklamaları destekleyecek şekilde tanımlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

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 de 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 performan 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 yönelik olarak aynen "Bu ülkeler ile yapılan işbirliği anlaşmaları ve daha sonra yürütülecek ortak projeler ise bu amacın çıktılarını oluşturacaktır." denilerek bu hedefin tek başına sonuç/çıktı odaklı olmadığı ortaya konulmaktadır. Bu itibarla hedefin faaliyet odaklı olduğu değerlendirilmektedir.

İdare cevabında, "Karar alma süreçlerine katkı sağlamak üzere Yatırım Projeleri Takip Sisteminin üst yöneticilerin kullanımına açmak" olarak tanımlanan performan hedefinin, Yatırım Projeleri Takip Sistemi kurulmasını amaçlaması nedeniyle ve bu sistemin kendi başına bir çıktı olduğu değerlendirilmesi gerektiğini belirtilmektedir. İdare cevabı yerinde görüldüğünden hedefin çıktısı odaklı olduğu kanaatine varılmıştır.

#### **BULGU 6: Performans Programında Tespit Edilen Performans Göstergesinin Performans Hedefiyle İlgili Olmaması;**

Kurumun 2017 Performans Programında yer alan üç 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.

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	Kamu-özel işbirliği modelinden yararlanılarak yat limanı yapmak	
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>
Kuzey Ege (Çandarlı) Limanının üst yapı projesi yapılma oranı (kümülatif)	Oran	30

Performans hedefi "*kamu-özel işbirliği modelinden yararlanarak yat limanı yapmak*" olarak tanımlandığı halde; hedefe yönelik gösterge "*Kuzey Ege (Çandarlı) Limanının üst yapı Projesi Yapılma Oranı*" olarak tespit edilmiştir. Hedefin yat limanı yapmak olarak tanımlandığı; göstergenin ise, yat limanına ilişkin olmaması nedeniyle hedef ve gösterge arasında ilgi bulunmamaktadır. Göstergenin ilgili tablodan çıkartılması gerektiği düşünülmektedir.

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	Demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının kalitesini yükseltecek standartları gözeterek, AB mevzuatları ile uyumlu düzenlemeleri yapmak
---------------------------	--

Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2017
Denetlenen tesis ve işletme sayısı	Adet	4

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.

PERFORMANS HEDEFİ:	Ulaşımında çevre duyarlılığını ve enerji verimliliğini artırmak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2017
Ulaştırma Sektöründe Yapılan Faaliyetlerin Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımına Katkısının Sayısallaştırılması ve Ulaştırma Sektöründe İklim Değişikliğine Uyum Projesinin hazırlık çalışmalarının tamamlanması	Yüzde	100

Yukarıdaki tabloda performans hedefi “*ulaşımında çevre duyarlılığını ve enerji verimliliğini artırmak*” olarak tespit edilmiş; fakat performans göstergesi incelendiğinde; doğrudan hedefe yönelik eylemleri tanımlamadığı görülmüştür.

Göstergenin doğrudan hedefte tespit edilen amaçları ölçebilecek nitelikte ve hedefle ilgili hale getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;***

PERFORMANS HEDEFİ:	Kamu-özel işbirliği modelinden yararlanılarak yat limanı yapmak	
--------------------	---	--

Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2017
Kuzey Ege (Çandarlı) Limanının üst yapı projesi yapılma oranı (kümülatif)	Oran	30
Söz konusu performans göstergesi çıkartılarak 2018 yılı Performans Programında yer almamıştır.		

PERFORMANS HEDEFİ:	Demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının kalitesini yükseltecek standartları gözeterek, AB mevzuatları ile uyumlu düzenlemeleri yapmak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2017
Denetlenen tesis ve işletme sayısı	Adet	4
<p><i>“Demiryolu Araçları Sicil Kayıt ve Tescil İşlemleri Faaliyeti kapsamında, demiryolu altyapı işletmeleri ve demiryolu tren işletmecileri tarafından kullanılacak olan her çeşit çeken ve çekilen demiryolu aracının standartlarının belirlenmesi, tescilinin yapılması ve sicilinin tutulmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, bunların tescilinin yapılması ve sicilinin tutulması ve söz konusu araçların bakım ve onarımlarının uygun yapıp yapılmadığının <u>denetlenmesi</u> hedeflenmiştir. Ayrıca bir diğer faaliyet olan Demiryolu İşletmecilerinin Yetkilendirilmesi ve Denetimlerinin Yapılması Faaliyeti ile de, 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 <u>denetlenmesi</u> hedeflenmektedir. Bu faaliyetler göz önüne alındığında “Denetlenen Tesis ve İşletme Sayısı”nın performans göstergesi olarak belirlenmesi uygun görülmüştür.”</i></p>		

PERFORMANS HEDEFİ:	Ulaşımında çevre duyarlılığını ve enerji verimliliğini artırmak	
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2017
<b>DİABGM</b>		
Ulaştırma Sektöründe Yapılan	Yüzde	100

Faaliyetlerin Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımına Katkısının Sayısallaştırılması ve Ulaştırma Sektöründe İklim Değişikliğine Uyum Projesinin hazırlık çalışmalarının tamamlanması		
<p><i>Günümüzün küresel olarak en önemli çevre sorunu iklim değişikliği olarak kabul edilmektedir. Bu konudaki gerek ulusal gerek küresel ölçekteki çalışmaları Genel Müdürlüğümüz aktif olarak takip etmektedir. Performans göstergesi olarak belirlenen "Ulaştırma Sektöründe Yapılan Faaliyetlerin Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımına Katkısının Sayısallaştırılması Projesi" ulaştırma sektöründe Bakanlığımız projelerinin/politikalarının sera gazı emisyonlarının ve yakıt sarfiyatının azaltılmasına olan katkılarının tespit edilmesine ve dolayısıyla enerji verimliliğini artıracak ulaştırma projelerin belirlenmesine fayda sağlayacaktır.</i></p> <p><i>Söz konusu performans hedefi kapsamında belirlenen bir diğer proje olan "Ulaştırma Sektöründe İklim Değişikliğine Uyum Projesi" ile de ulaştırma altyapılarının iklim değişikliğinin olası olumsuz etkilerine karşı uyumlu haline getirilmesine yönelik strateji hazırlanacak ve bu alanda kurumsal kapasitenin artırılması sağlanacaktır.</i></p> <p><i>Dolayısıyla her iki proje ile ulaştırma sektöründe çevre duyarlılığı ve enerji verimliliği artırılmış olacaktır.</i></p>		

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında, "Kuzey Ege (Çandarlı) Limanının üst yapı projesi yapılma oranı (kümülatif)" göstergesine ilişkin bulguda belirtilen tespite katıldığını bildirdiğinden konunun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

"Demiryolu yük ve yolcu taşımacılığının kalitesini yükseltecek standartları gözeterek, AB mevzuatları ile uyumlu düzenlemeleri yapmak" performans hedefinin göstergesi olarak tespit edilen "Denetlenen tesis ve işletme sayısının" bulguda açıklanan gerekçelerle hedef ile bağlantısı kurulamamaktadır. Bu itibarla göstergenin tablodan çıkarılması ya da hedefle uyumlu hale gelecek şekilde yeniden tanımlanması gerektiği düşünülmektedir.

İdare cevabında, "Ulaştırma Sektöründe Yapılan Faaliyetlerin Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımına Katkısının Sayısallaştırılması ve Ulaştırma Sektöründe İklim Değişikliğine Uyum

Projesinin hazırlık çalışmalarının tamamlanması" olarak belirlenen göstergede tanımlanan faaliyetlerin esas itibariyle ulaştırma sektöründe yapılacak yatırımların tespitinde bir öngörü oluşturulmasına katkıda bulunacağını belirtmiştir. Bulguda da açıklandığı üzere belirlenen hedefler çevre duyarlılığını ve enerji verimliliğini artırmaya yönelik olarak yapılması planlanan eylemleri tanımlamakta olup, çevre duyarlılığı ve enerji verimliliğindeki değişimin nasıl izlenebileceğini ortaya koyamamaktadır. Şöyle ki idare cevabında da belirtildiği üzere sera gazı emisyonundaki düşüşten bir öngörü oluşturarak bu düşüşe destek olan ulaştırma altyapısı yaygınlaştırılacaksa gösterge bu ulaştırma altyapısında değişme olmalıdır. Benzer şekilde ulaştırma altyapılarının iklim değişikliğine etkileri nazara alınarak olumsuz etkiler bertaraf edilecekse iklim değişikliğine olumsuz etki eden ulaştırma alt yapılarının azaltılması bir gösterge olmalıdır. Bu sebeplerle göstergenin hedefle ilgisi kurulamamaktadır. Göstergenin hedefle ilgili hale getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

#### **BULGU 7: Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin Ölçülebilir Olmaması;**

Performans programında yer alan ve çıktı veya sonuç odaklı oldukları değerlendirilen performans göstergelerinden 3 tanesinin ölçülebilir olmadığı görülmüştür

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre, performans göstergelerinin, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçülebilir, ulaşılabilir ve güvenilir veri sunacak nitelikte olması gerektiği ifade edilmiştir.

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	e-Devlet Hizmetlerinin sayısının ve niteliğinin arttırılmasına yönelik faaliyetlerin yürütülmesi ve koordinasyonu sağlamak		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
Ulusal e-Devlet Stratejisinin izlenmesi	Yüzde	95	

Yukarıda tabloda gösterilen performans hedefi; özü itibariyle hizmetlerin sayısı ve niteliğini artırmaya yönelik faaliyetlerin yürütülmesi ve koordinasyonu sağlamak olarak belirlenmiştir.

Ulusal e-devlet stratejisinin izlenmesi olarak tespit edilen gösterge, hedefte belirlenen hizmetlerin sayısı ve niteliğini artırmaya yönelik faaliyetlerin yürütülmesi ve koordinasyonu sağlamaya yönelik izleme ve değerlendirme yapılmasını amaç edinmesi makul olmakla birlikte; böyle bir amacın yüzde olarak ölçümünü yapmak mümkün görülememektedir.



İzleme ve değerlendirme çalışmaları iki şekilde anlaşılabilir; ilk olarak belirli bir faaliyet tespit edip uygulamaya koymak, ikinci olarak uygulamaya konulan faaliyetin mevcut durumunu değerlendirmek. Faaliyetlere bakıldığında göstergenin hem uygulamaya koyma hem de önceden uygulamaya konulan faaliyeti değerlendirmek üzere tespit edildiği anlaşılmaktadır. Faaliyetin kısım kısım uygulamaya konulması mümkün olsa bile; değerlendirme faaliyetleri yapıldığı an itibarıyla tamamlanan faaliyetler olarak değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla, izleme ve değerlendirme faaliyetinin her ikisinin de 2017 yılında yüzde 95 oranında tamamlanması gerçekçi ve ölçülebilir değildir. Bu itibarla göstergenin tabloda çıkarılması gerektiği düşünülmektedir.

<b>PERFORMANS HEDEFİ :</b>	Genişbant internetin ülke çapında yaygınlaştırılmasının hızlandırılması için alınması gereken tedbirleri ve eylemleri ortaya koymak, ülkemizin uzun dönem Genişbant İnternet erişimi politika, hedef ve stratejilerini belirlemek ve bunların izlenmesini-uygulanmasını sağlamak		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
Ulusal Geniş bant Stratejisini izlemeye yönelik yöntem oluşturulma oranı (Kümülatif)	Yüzde	80	

Yukarıda tabloda gösterilen hedefin özü geniş bant internetin ülke çapında yaygınlaştırılmasına yönelik hedef ve stratejileri belirlemek ve bunların izlenmesini sağlamaktır.

Göstergede tespit edilen hedef ve stratejilerin izlenmesini mümkün kılan bir yöntem oluşturmak hedef ile uyumlu olmakla birlikte; göstergenin 2017 yılında yüzde 80 oranında tamamlanmasının gerçekçi ve ölçülebilir olmadığı düşünülmektedir. Zira böyle bir yöntemi kısım kısım oluşturmak ve oluşturulma oranını tespit etmek mümkün görülememektedir.

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	Kurumsal servis yolu ve süreç yönetim sistemini kurmak		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
Etkinlik, verimlilik, izlenebilirlik ve maliyette %50 tasarruf elde edilmesi	Yüzde	100	

Yukarıda tabloda gösterilen performans göstergesi, performans hedefine ulaşılmasında etkinlik, verimlilik, izlenebilirlik ve maliyette %50 tasarruf elde edilmek ve 2017 yılında göstergenin yüzde 100'ünün tamamlanarak hedefe ulaşıp ulaşılamadığı ölçmeyi amaçlamaktadır.

Ancak, göstergede ifade edilen kavramlardan sadece maliyette elde edilen tasarruf

ölçülebilir görünmektedir. Etkinlik; en çok ihtiyaç duyulan çıktıyı üretmek, verimlilik; elde mevcut verilerle en fazla çıktı üretmek olarak tanımlanabilir. İzlenebilirliğin de iş süreçlerinin elektronik ortamda takibini mümkün kılan bir kavram olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla, iş süreçlerini elektronik ortama taşınmasıyla etkinlik, verimlilik ve izlenebilirlik de meydana gelen iyileşme ölçülebilir olarak değerlendirilememektedir.

**Kamu idaresi cevabında; "Denetim raporunda belirtilen görüşler doğrultusunda gelecek dönem performans göstergeleri aşağıdaki tabloda yer alan şekli ile güncellenecektir.**

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	e-Devlet Hizmetlerinin sayısının ve niteliğinin artırılmasına yönelik faaliyetlerin yürütülmesi ve koordinasyonu sağlamak		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2018</b>	
Ulusal e-Devlet Stratejisinin izlenmesi	Yüzde	95	
Ulusal e-Devlet Stratejisi Gerçekleşme Durumu	Yüzde		
e-Devlet Kapısı Hizmet Sayısı	Adet		
e-Devlet Kapısı Yıllık Tekil Giriş Sayısı	Adet		
Gerçekleştirilecek Koordinasyon Toplantısı Sayısı	Adet		
<p><b>Ulusal e-Devlet Stratejisi Gerçekleşme Durumu:</b> 2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı'nın gerçekleşme durumu izlenmektedir. 2017 yılsonu itibari ile gerçekleşme %30 olmuştur. 2018 yılı için performans hedefinin ölçülmesine yönelik performans göstergesi olarak tanımlanacaktır.</p> <p><b>e-Devlet Kapısı Hizmet Sayısı:</b> e-Devlet hizmetlerinin sayısının artırılmasına yönelik ölçülebilir performans göstergesi olarak 2018 yılı için tanımlanacaktır.</p> <p><b>e-Devlet Kapısı Yıllık Tekil Giriş Sayısı:</b> Bu gösterge hizmet niteliğinin artırılmasına yönelik performans göstergesi olarak 2018 yılı için tanımlanacaktır. Hizmet niteliğinin artırılması ile e-Devlet Kapısı hizmet sayısı ve kullanıcı sayısından bağımsız olarak e-Devlet Kapısı tekil giriş sayıları artacaktır.</p> <p><b>Gerçekleştirilecek Koordinasyon Toplantısı Sayısı:</b> e-Devlet alanında sağlanan koordinasyona yönelik ölçülebilir performans göstergesi olarak 2018 yılı için tanımlanacaktır.</p>			
<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	Genişbant internetin ülke çapında yaygınlaştırılmasının hızlandırılması için alınması gereken tedbirleri ve eylemleri		

	ortaya koymak, ülkemizin uzun dönem Genişbant Internet erişimi politika, hedef ve stratejilerini belirlemek ve bunların izlenmesini-uygulamasını sağlamak	
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>
Ulusal Genişbant Stratejisini izlemeye yönelik yöntem oluşturulma oranı (Kümülatif)	Yüzde	80
<p><i>“Ulusal Genişbant Stratejisi ve Eylem Planı (2017-2020) 21 Aralık 2017 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak uygulamaya geçirilmiştir. Plan uygulamaya geç girdiğinden dolayı, planın izlenmesini ve uygulamasını takip etmek için belirlenen “Ulusal Genişbant Stratejisini izlemeye yönelik yöntem oluşturulma oranı (Kümülatif)” performans göstergesinin 2017 yılında yüzde 80 oranında tamamlanması, kalan 10 günlük süre içinde mümkün olmamıştır.</i></p> <p><i>Diğer taraftan, bu performans göstergesi kapsamındaki izleme yönteminin bir süreç içinde geliştirilmesi, bu esnada bazı analizlerin yapılarak, takip formları, rapor, grafik, gibi belgelere ilişkin standart formatların oluşturulması ve geliştirilmesi planlanmıştır. Bu bağlamda, yöntemin oluşturulmasında süreç içinde sağlanan gelişmelere göre performans göstergesinin tamamlanma oranının tespit edilebileceği değerlendirilmektedir.</i></p> <p><i>Bu nedenlerle, daha önceden 2017 yılı için belirlenmiş olan “Ulusal Genişbant Stratejisini izlemeye yönelik yöntem oluşturulma oranı (kümülatif)” performans göstergesinin %80 oranında tamamlanmasının gerçekçi ve ölçülebilir olarak belirlendiği düşünülmektedir.</i></p> <p><i>Ayrıca, söz konusu izleme yöntemi 2018 yılında oluşturulmuş olup, bu yönteme göre plandaki eylemlerin ve hedeflerin takibi Bakanlığımızca yapılmaktadır.”</i></p>		
<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	Kurumsal servis yolu ve süreç yönetim sistemini kurmak	
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>
Etkinlik, verimlilik, izlenebilirlik ve maliyette %50 tasarruf elde edilmesi	Yüzde	100

*Performans gösterge tablosunda belirtilen "Etkinlik, verimlilik, izlenebilirlik ve maliyette %50 tasarruf elde edilmesi " hakkında çıktı/ sonuç ve yüzdeler oranlar istenildiği anlaşılmaktadır.*

*Kurulumu yapılarak kullanılmaya başlayan Kurumsal Servis Yolu ve Süreç Yönetim Sistemi(KYS) ile sistemin durumu Datapower ve Graylog entegrasyonu ile izlenebilmektedir. Buna göre; eski altyapıya kıyasla KYS'de, günlük web servis etkinliği (istek/ cevap) sayısında %60 artış, web servis geliştirme süresinde 8 saatten 1 saate düşüş, servis geliştirici sayısında 10 yazılımcıdan 2 yazılımcıya düşüş, sistemin anlık izlenmesiyle hata düzeltme zamanında %60 azalma, maliyette ise %50 tasarruf gözlenmiştir.*

*Bu nedenle de, Kurumsal Servis Yolu ve Süreç Yönetim Sisteminin Bakanlığımızda kullanılmaya başlanması ile etkinlik, verimlilik ve izlenebilirlikte %60 oranında artışın ölçülebildiği değerlendirilmektedir."*

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında, "Ulusal e-Devlet Stratejisinin izlenmesi" olarak tanımlanan göstergeye ilişkin bulguda yer alan tespitlere istinad ettiğini bildirdiğinden konunun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

İdare, "Ulusal Genişbant Stratejisini izlemeye yönelik yöntem oluşturulma oranı (Kümülatif)" olarak tanımlanan gösterge için verdiği cevapta ise "izleme yönteminin bir süreç içinde geliştirilmesi, bu esnada bazı analizlerin yapılarak, takip formları, rapor, grafik, gibi belgelere ilişkin standart formatların oluşturulması ve geliştirilmesi planlanmıştır." demektedir. Cevapta bahsedilen bu eylemler yöntemin oluşturulması için yapılan çalışmalardır. Dolayısıyla yöntem bulguda açıklandığı üzere kısım kısım oluşturulmaz, bir bütün olarak tamamlandığı vakit yöntem oluşturulduğundan bahsedilebilir. Bu itibarla tespit edilen göstergenin ölçülebilir olmadığı düşünülmektedir.

İdare cevabında, "Etkinlik, verimlilik, izlenebilirlik ve maliyette %50 tasarruf elde edilmesi" olarak tanımlanan göstergeye ilişkin açıklamaların yeterli görülmesi neticesinde performans göstergesinin ölçülebilir olduğu kanaatine varılmıştır.

#### **BULGU 8: 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 iki 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.

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	<b>Balıkçı barınaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılmasına katkı sağlamak</b>		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
30 adet balıkçı barınağı inşaatından 2 adet balıkçı barınağını tamamlamak	Adet	2	

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, Stratejik planda hedef olarak 23 adet balıkçı barınağının inşa, tevsii ve bakım onarımının yapılması öngörülmüş, performans programında barınak sayısı 30 olarak tespit edilmiş, göstergeye yönelik açıklamalar incelendiğinde; 10 adet balıkçı barınağı inşaatına devam edilip, iki adet barınağın tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, hedefin stratejik plan ve performans programında iyi tanımlanmadığı ve birbiriyle uyumlu olmadığı görülmektedir.

Stratejik/Performans hedefinin ve göstergenin birbirleri ve yürütülecek faaliyetle uyumlu olacak şekilde daha açık bir şekilde tanımlanması gerektiği düşünülmektedir.

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	<b>Devam Eden Demiryolu Altyapı Projelerini Tamamlamak</b>		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
Gebze-Haydarpaşa-Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçışı İnşaatını tamamlama oranı	Yüzde	% 80	

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 2017 yılında % 80 oranına ulaşmasının mümkün olmadığı açıktır.

Bu nedenle, performans hedefinin bu kısmı için iyi tanımlanmadığı ve bu kısmın gösterge metninden çıkartılması gerektiği düşünülmektedir.

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	<b>Şehir içi taşımacılıkta raylı sistemin payını artırmak</b>		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
Ankara Metrolarının tamamlanma oranı	Yüzde	% 72	

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 (Mİ) 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.

***Kamu idaresi cevabında;***

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	<b>Balıkçı barınaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılmasına katkı sağlamak</b>		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
30 adet balıkçı barınağı inşaatından 2 adet balıkçı barınağını tamamlamak	Adet	2	
<i>“Bundan sonraki Performans Programlarında performans hedefi ve göstergesi belirlenirken Stratejik Planla uyumlu olması için azami dikkat ve önem gösterilecektir.”</i>			

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	Devam Eden Demiryolu Altyapı Projelerini Tamamlamak		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
Gebze-Haydarpaşa-Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatını tamamlama oranı	Yüzde	% 80	
<i>“Gebze-Haydarpaşa-Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatının Tamamlama Oranı olan Performans Göstergesi; Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatının Tamamlanması nedeniyle, Gebze-Haydarpaşa-Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi olarak düzenlenecektir.”</i>			

<b>PERFORMANS HEDEFİ:</b>	Şehir içi taşımacılıkta raylı sistemin payını artırmak		
<b>Performans Göstergesi</b>	<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2017</b>	
Ankara Metrolarının tamamlanma oranı	Yüzde	% 72	
<i>“9 adet farklı projeyi kapsayan tek bir gösterge belirlenmesi durumunda performans ölçümünün sağlıklı yapılamayacağından, bundan sonraki Performans Programlarında projelerin her biri için farklı gösterge belirlenecektir.”</i>			

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında, bulguda tespit edilen hususlara iştirak edildiği bildirildiğinden, tespit konusu hususların gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi**

#### **BULGU 9: Faaliyet Raporunun Süresinde Hazırlanmaması;**

İdare Faaliyet Raporunun ilgili mevzuatında öngörülen süre içerisinde hazırlanmadığı görülmüştür.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “İdare Faaliyet Raporu” başlıklı 11 inci maddesi;

*“(2) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştaya ve Bakanlığa gönderilir”*

Şeklindedir.

Ayrıca, belirtilen Yönetmeliğin “Faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması” başlıklı 20 nci maddesine istinaden yine yukarıda belirtilen süreler içerisinde idare faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması ve ilgili idarenin internet sayfasında yayımlanması gerekmektedir.

Ancak, Bakanlığın 2017 yılı idare faaliyet raporu Başkanlığımız kayıtlarına 07.03.2018 tarihinde ulaşmış olmakla birlikte Bakanlığın resmi internet sayfasında bahse konu raporun 11.03.2018 tarihli duyuru ekinde kamuoyu ile paylaşıldığı görülmektedir.

Sonuç olarak, Bakanlık 2017 yılı idare faaliyet raporu ilgili mevzuatında belirtilen süreler içerisinde yayınlanmamış olduğundan zamanlılık kriteri sağlanamamıştır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bakanlığımız güncel Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporları, web sayfasında Bakanlık penceresinin altında yer alan Stratejik Yönetim başlıklı sekmede kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

2017 yılı İdare Faaliyet Raporu Stratejik Yönetim başlığı altındaki yerine zamanında konulmuş, buna ilave olarak web sayfasının Duyurular bölümünde de paylaşım açılmasında bilgi işlemden kaynaklı bir gecikme olmuştur.

*Raporun zamanlılık kriterini karşılayacak şekilde yayımlanması konusunda daha titiz olunacaktır."*

Denilmektedir.

***Sonuç olarak;*** Kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup raporun zamanlılık kriterini karşılayacak şekilde yayımlanması konusunda daha titiz davranılacağı belirtilmiştir. Bu hususun gelecek yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

**BULGU 10: Faaliyet Raporunda Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerine Yer Verilmemesi;**



Faaliyet raporunda, bütçe hedeflerinin gerçekleşmelerinde olumlu veya olumsuz sapmalar olmasına rağmen, bu sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalara yer verilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesinde;

*“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir”*

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde ise;

*“Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır. Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir”*

Denilmektedir.

İlgili hükümlere göre, faaliyet raporunda bütçe hedeflerinin gerçekleşmelerinde sapmalar olması durumunda Kurum, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri hakkında açıklama yapmalıdır.

Kurumun 2017 yılı faaliyet raporunda bütçe uygulamalarının gösterge düzeyleri ile yılsonu gerçekleşme düzeyleri raporlanmış; hedefler ve gerçekleşmeler arasındaki farklara ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, idare hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumunda meydana gelen olumlu veya olumsuz sapmaların nedenlerine ilişkin açıklamalara da yer vermesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** “2018 yılından itibaren Mali Bilgiler başlığı altında yer alan bütçe hedef ve gerçekleştirmelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine İdare Faaliyet Raporlarında yer verilecektir.”

Denilmiştir.

***Sonuç olarak;*** Bulgu konumuza iştirak edilmiş olup konunun izleyen yıl denetimlerinde izlenmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

**BULGU 11: Performans Programında Stratejik Amaç 1, Hedef 1.1 Kombine taşımacılığı geliştirmek’in Ölçümü İçin Belirlenen Performans Göstergelerinden Birine Ait Gerçekleşme Bilgisine Faaliyet Raporunda Yer Verilmemesi;**

2017 yılı Performans Programında yer alan performans göstergelerinden birine ilişkin gerçekleşme durumu hakkında bilgiye 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunda yer verilmediği tespit edilmiştir.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin Raporlama İlkeleri bölümünde yer verilen ilkelerden birisi de Yönetmeliğin 8 inci maddesinde belirtilen “tutarlılık” ilkesidir. Yönetmeliğin bahse konu maddesinde;

*“Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır”*

Denilmektedir.

“Tutarlılık” kriterinin sağlanabilmesi için idarenin hazırladığı performans programında yer verilen performans hedef ve göstergeleri ile idare faaliyet raporunda gösterilen performans hedef ve göstergelerinin birbiri ile uyumlu olması gerekmektedir.

2017 yılı Performans Programında Stratejik Amaç 1, Hedef 1.1 “Kombine taşımacılığı geliştirmek” hedefine ilişkin belirlenen performans hedefinin ölçümü için iki performans göstergesi belirlenmiş, ancak bunlardan “Ulusal yük taşımacılığında karayolu taşımacılığının payının azalma oranı” başlıklı (2) numaralı göstergeye ilişkin gerçekleşme bilgisine 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunda yer verilmemiştir.

İdare faaliyet raporlarının, performans programındaki göstergeleri kullanarak idarelerin

belirlenen hedeflere ulaşmadaki başarısını ölçmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle, söz konusu ölçümün aynı yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmesini teminen idare faaliyet raporunda performans programında belirlenen performans göstergelerinin kullanılması beklenmektedir. Ancak, bu şekilde faaliyet raporlarının tutarlı bir biçimde hazırlanmış olması sağlanacaktır.

Ne var ki, yukarıda belirtildiği üzere, performans programında yer verilen bir performans göstergesine dair gerçekleşme bilgisine faaliyet raporunda yer verilmemesi nedeniyle 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunun “tutarlılık” kriterini sağlayamadığı değerlendirilmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** *“Genel Müdürlüğümüzce gerçekleştirilen çalışmaların yıllara sari olarak karayolu taşımacılığının yük taşımacılığındaki oranını esaslı bir şekilde değiştirmesinin mümkün olamayacağı; bununla birlikte özellikle yurtiçi yük taşımacılığında makro düzeyde ulaştırma modlarının payının ölçümünde TÜİK tarafından yıllık düzenli istatistiklerin yayınlanmadığı, ülkemizde çeşitli kurumların paylaştığı ve TÜİK istatistiklerine referans veren istatistiklerin değişkenlik gösterdiği bu doğrultuda ulaştırma modlarının yük dağılımını gösteren istatistiklerde yeknesaklığın bulunmadığı da göz önüne alındığında, henüz “Ulusal yük taşımacılığında karayolu taşımacılığının payının azalma oranı” başlıklı (2) numaralı göstergenin performans değerlendirmesinde güvenilir bir kaynak olamayacağı düşüncesiyle anılan gösterge kombine taşımacılık hizmetlerinin verimini ölçen gösterge tablosundan çıkarılmıştır.*

*Denetim Raporu’nda dile getirilen “Ulusal yük taşımacılığında karayolu taşımacılığının payının azalma oranı” başlıklı (2) numaralı gösterge Performans Programında yer verilmiş olup Stratejik Planın hazırlık aşamasında çıkarıldığından İdare Faaliyet Raporunda gösterilmemiştir.”*

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** İdare cevabında performans programında yer alan bir performans göstergesinin faaliyet raporunda yer almamasına ilişkin gerekçeler belirtilmiştir. Her ne kadar idareler bu tür durumlarda performans kriterlerinde değişikliğe gidebiliyor olsa da bu işlemin yılsonundan önce performans programının revizyonu sırasında yapılarak performans programı ile faaliyet raporu arasındaki uyumu korumaları tutarlılık ilkesinin bir gereğidir. Bu anlamda bulgu konusu hususun gelecek yıllar denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı

değerlendirilmektedir.

**BULGU 12: İdare Faaliyet Raporunda Performans Göstergelerinden Bir Tanesinin Doğrulanabilir Olmaması;**

Stratejik Amaç 2, Hedef 2.2'ye ulaşabilmek için öngörülen “*Karayolu trafik emniyetini arttırmak için teknolojik yenilikler dikkate alınarak denetim hizmetlerinin etkinliğini arttırmak*” şeklinde tanımlanan performans hedefinin ölçümünde kullanılmak üzere belirlenen (2) numaralı performans göstergesi olan ‘*muayeneye gelme oranı*’na ilişkin yılsonu gerçekleşme bilgisi doğrulanamamıştır.

2017 yılı İdare Faaliyet Raporunda yukarıda belirtilen (2) numaralı performans göstergesi için yapılan değerlendirmede;

*“Araçların periyodik muayene süreleri araç cinsine göre 1 yıldan 3 yıla kadar değiştiğinden, bununla ilgili göstergenin yılda bir hesaplanması uygun olacaktır. IV. Üç aylık dönemde araçların muayeneye gelme oranı % 75 olarak ölçülmüştür”* ifadelerine yer verilmiştir.

Ancak, faaliyet raporunda yukarıda yer verilen performans bilgisi idarede mevcut bir veri kayıt sisteminden alınabilir veya idare tarafından üretilebilecek bir bilgi değildir. İdarede, yıl içinde teknik muayene yaptıran araçlara ilişkin ve bunların muayene sonuçlarına dair bilgi mevcuttur ki 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunun B. Performans Bilgileri başlığı altında yer verilen (15) numaralı tabloda 2017 yılı içerisinde muayene yaptıran araç sayısı ve bunlara ilişkin muayene sonuçlarına ilişkin gerçekleştirmelere dair bilgilere yer verilmiştir.

Ancak, sicile kayıtlı araçların bilgisi idarede bulunmamaktadır. Bu bilgi Emniyet Genel Müdürlüğünde mevcuttur. Bahse konu performans göstergesine ilişkin gerçekleşme bilgisine ancak Emniyet Genel Müdürlüğünde mevcut tescil bilgileri ile bir karşılaştırma yapılmak suretiyle ulaşılabilmektedir.

Tescile kayıtlı araçların muayeneye gelme oranlarına ilişkin Emniyet Genel Müdürlüğünden Bakanlığa en son 17.08.2017 tarihli Genel Müdürlük yazısı ile bilgi paylaşımı yapılmıştır. Bu yazı ekinde yer alan tabloda 01.08.2017 tarihi itibarıyla muayeneye gelme oranının %75 olarak gerçekleştiği bilgisi yer almaktadır. Ancak, yılsonu itibarıyla bahse konu oranın ne düzeyde gerçekleştiğine dair faaliyet raporunun hazırlandığı tarih itibarıyla idarede

başkaca bir bilgi bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, bu göstergeye ilişkin gerçekleşme durumunun ne düzeyde olduğu bilgisi idareye ait veri kayıt sistemlerinden doğrulanamamıştır.

Doğrulanabilirliğin; faaliyet raporunda yer alan performans bilgisinin veri kayıt sisteminden elde edilen son verilerle uyumlu olmasını ifade ettiği dikkate alındığında, yukarıdaki paragrafta belirtilen nedenlerle 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunun bahse konu kriteri sağlayamadığı değerlendirilmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;** "Bakanlığımız ile İçişleri Bakanlığı arasında, Araç Muayene İşlemlerine İlişkin imzalanan protokol çerçevesinde gerekli olan bilgilerin anlık olarak veri akışı sağlanmış olup; 12 numaralı bulguya konu hedefin anlık veya aylık olarak kontrolü sağlanacaktır."*

Denilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresinin bulgu konusu hususa herhangi bir itirazı bulunmamaktadır. Konunun izleyen yıl denetimlerinde izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

**BULGU 13: İdare Faaliyet Raporunda Performans Göstergelerinde Yaşanan Sapmaların Nedenlerine Dair Yapılan Açıklamaların Geçerli / İkna Edici Olmaması;**

2017 yılı idare faaliyet raporunda performans göstergelerinde yılsonu itibariyle oluşan sapmaların nedenlerine dair yapılan açıklamalar birçok performans göstergesi için geçerli/ikna edici bulunmamıştır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde, idare faaliyet raporlarının faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünde performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verileceği belirtilmiştir.

Faaliyet raporlarında, performans hedef ve göstergelerinde yılsonu itibari ile oluşan sapmaların nedenlerine dair yapılan açıklamaların ise, geçerli, inandırıcı ve ikna edici olması gerekmektedir.

2017 yılı idare faaliyet raporunda B.4. Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi

başlığı altında da belirtildiği üzere, 2017 Yılı Performans Programında yer alan 112 performans göstergesinin 18'inde hedeflenen düzeye kısmen ulaşılmış ve 31'inde ise hedeflenen düzeye ulaşılamamıştır. 2017 yılı faaliyetleri sonucunda toplam 49 adet performans göstergesi hedefinde sapma meydana gelmiş olmaktadır. Bunlardan sadece 5, 7, 23 ve 101 numaralı performans göstergelerinde yaşanan sapma için faaliyet raporunda bir açıklama yapılmamış, kalan 45 adet göstergede yaşanan sapsmalar için gerekçeler belirtilmiştir.

Bu gerekçelerin değerlendirilmesi sonucunda, 23 adedi geçerli/ikna edici bulunmasına karşın 17'sinin bu vasıfta olmadığı değerlendirilmektedir. Kalan 5 adet açıklamanın ise, planlama zafiyetine işaret ettiği düşünülmektedir.

Söz konusu değerlendirmelerimize aşağıda yer alan tablolarda yer verilmektedir. Tablolardan ilkinde faaliyet raporundaki gerekçeleri yetersiz bulunan performans göstergeleri yer almakta iken diğerinde planlama zafiyetine işaret ettiği düşünülen gerekçelere yer verilmiştir.

<b>Tablo 13: Performans Göstergesinde Yaşanan Sapmaya İlişkin Gerekçenin Geçerli/İkna Edici Bulunmayan Performans Göstergeleri</b>				
<b>Performans Göstergesi Numarası</b>	<b>Perfromans Göstergenin Tanımı</b>	<b>Hedeflenen</b>	<b>Gerçekleşen</b>	<b>Gerçekleşme Durumu (%)</b>
16	Çıkacak Mevzuat Sayısı	3	1	75
Sapmanın Nedeni	2 adet mevzuat taslak çalışmaları bitirilmiş olup, Bakanlığımız Makam Olurlarına sunulmuştur.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Somut bir gerekçe sunulmamıştır.</b>			
18	Denetlenen tesis ve işletme sayısı	4	0	0
Sapmanın Nedeni	Demiryolu Yetkilendirme Yönetmeliği çerçevesinde, sektör firmalarının 2017 yılında yetkilendirilmesi nedeniyle, ilk kez yetki belgesi sahibi olan bu firmaların denetlenmesinin 2018 yılı içinde yapılması planlanmıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Kurumun kendi mevzuatında yer alan hüküm gerekçe olarak sunulmuştur. Geçerli bulunmamıştır.</b>			
27	406 MHz Cospas-Sarsat Beacon Simülatör Alımı	40	0	0
Sapmanın Nedeni	Ülkemizde kurulu bulunan Cospas-Sarsat Uydu Yardımlı Arama ve Kurtarma sistemine destek amaçlı alımı planlanan Beacon Simülatör cihazı projesi için ana sistemin bakım tutum anlaşmasının tamamlanması beklenmiştir. Ocak 2018 tarihinde bakım onarım anlaşması imzalanmış olup makam onayı sonrası ihaleye çıkılacaktır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Var olan bir sisteme ilişkin bir anlaşmanın bitiş tarihi önceden belirli olduğundan belirtilen gerekçe geçerli bulunmamıştır.</b>			
28	TCAL Referans Beacon Sistemi Alımı	40	0	0

Sapmanın Nedeni	Ülkemizde denizciliğin geliştirilmesine bağlı olarak Arama Kurtarma sisteminin daha etkin kullanılmasının amaçlandığı 406 MHz Cospas-Sarsat Beacon Simülasyon ile Referans Beacon alımı projesinin dünyadaki gelişmelere bağlı olarak, ihalesinin 2018 yılında yapılmasına karar verilmiştir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Dünyada bu alanda ne gibi gelişmeler olduğu belirtilmemiştir. Dolayısıyla bu durumun yeni bir gelişme mi olduğu hususunda bir değerlendirme yapılamamıştır. İçeriği açık olmayan müphem açıklamaların geçerli bir gerekçe olarak kabul edilmesi mümkün değildir.</b>			
58	Yayımlanan mevzuat sayısı	6	1	16
Sapmanın Nedeni	Havayoluyla Tehlikeli Madde Taşımacılığı Yönetmeliği; söz konusu yönetmelik yayımlanmak üzere Aralık 2017 tarihinde Makama arz edilmiştir. 5 adet mevzuatın hazırlık çalışmaları yürütülmekte olup; 2018 yılında yayımlanması planlanmaktadır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Belirtilen gerekçeye bakıldığında aslında bu alanda yayımlanan hiçbir yönetmeliğin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Gerçekleşme durumuna ilişkin yanlış bilgi verilmiş olmaktadır. Ayrıca bahse konu mevzuat çalışmasının neden tamamlanamadığı hakkında hiçbir somut gerekçeye yer verilmemiştir.</b>			
64	Hazırlanan rapor ve etüd-proje sayısı	1	0	0
Sapmanın Nedeni	Gemi Sanayi Eylem Raporu Etüd Projesi iptal edilmiştir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Proje iptal nedenine ilişkin bir açıklama yapılmadığı için belirtilen gerekçe geçerli bulunmamıştır.</b>			
74	Gemi Sayısı	500	2.427	485
Sapmanın Nedeni	Geminin bağlama limanının dışında bir liman da YAD talebinin bulunması durumunda veya geminin fiziken bağlama limanında bulunmaması halinde gemi, bulunduğu yer liman başkanlığınca yerinde kontrole tabi tutulmaktadır. Ayrıca, Denetim Hizmetleri Başkanlığımızın direktifleri doğrultusunda; "yerinde denetim" kapsamına alınan 920 adet geminin büyük kısmı 2017 yılında denetime tabi tutulmuştur.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Gereçede belirtilen iki neden de önceden öngörülebilir ve bilinebilir nedenlerdir. Hedeflerin, idarenin bilgisi ve öngörüsü dâhilindeki tüm hususlar dikkate alınarak belirlendiği kabulü karşısında yer verilen gerekçe ikna edici bulunmamıştır.</b>			
75	2017 yılında, hurdaya ayrılacak gemilerin yerine, yeni gemi inşası için yapılan başvurulardan % 60'ının değerlendirmeye alınması	100	0	0
Sapmanın Nedeni	6639 sayılı Kanun ile 655 sayılı KHK'nın 21 inci maddesine eklenen hükmün, uygulanmasına yönelik Tebliğ yayınlanamamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>İkincil mevzuatların hazırlanması ve yayınlanması tamamen idarenin inisiyatifinde ve kontrolünde olduğundan Tebliğ çalışmasının tamamlanmamış olması geçerli bir sebep olarak değerlendirilmemiştir.</b>			
80	Elektronik haberleşme, havacılık ve uzay teknolojileri alanlarında başvurusu yapılan projelerin değerlendirilme oranı(%)	100	0	0

81	Envantere kaydedilen Ar-Ge projelerinin başvuru yapılan projelere oranı(%)	100	0	0
Sapmanın Nedeni	30 Haziran 2015 tarihinde yapılan çağrı kapsamında tüm başvurular Bakanlık Makamının 26 Aralık 2016 tarih ve 33272344-020/585 Onayı ile iptal edilmiştir. Mevzuat değişiklikleri tamamlandıktan sonra bu hedef iyileştirilebilir. 2017 yılında, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanan ve TBMM Genel Kurulunda bekleyen YÜTAM-Yüksek Teknolojiler Araştırma Merkezi kurulmasına yönelik kanun ile ülke genelindeki tüm Ar-Ge faaliyetlerinin bu kurulacak yeni kurum tarafından koordine edilmesi planlanmıştır. Bu sebeple Ar-Ge alanında TBMM'ye gönderilen bu mevzuat düzenlemesi nedeniyle 2017 yılı içerisinde çağrıya çıkılmamıştır. 2018 yılında elektronik haberleşme, havacılık ve uzay teknolojileri ile ilgili alanlarda çağrıya çıkılması planlanmakta olup çıkılacak çağrı sonunda alınacak projelerin tamamının değerlendirilmesi hedeflenmekte olup başvurusu yapılan tüm Ar-Ge Projelerinin envanter kaydının yapılması hedeflenmektedir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Söz konusu alanda yeni bir Kanun düzenlemesi yapılacağından ötürü göstergeye ilişkin hedefin 2017 yılı içerisinde yakalanamadığı belirtilmekte iken 2018 yılında neden bu alanda yeni hedefler öngörüldüğü anlaşılamamıştır. Bu çelişki nedeniyle açıklama ikna edici bulunmamıştır.</b>			
84	Adapazarı-Karasu Limanları Sanayi Tesisleri ile Demiryolu Bağlantısı ve İstasyon Tesisleri İnşaatı tamamlama oranı (%)	48	74	154
Sapmanın Nedeni	Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Altyapı işi sözleşmesine verilen %19,99 oranındaki keşif artışı nedeniyle gerçekleşme düzeyinde artış meydana gelmiştir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Bir yapım işi sözleşmesinde yapılan iş artışı işin fiziki tamamlanma oranını artırmaz. Bahse konu yapım işinin idare tarafından onaylı iş programına göre ilerleme hızı burada belirleyici niteliktedir. Buna dair varsa somut gerekçelerin belirtilmiş olması gerekirdi.</b>			
85	Kemalpaşa Organize Sanayi Bölgesi Demiryolu Bağlantı Hattı ve Lojistik Merkezi Projesinin tamamlanma oranı (%)	94	71	75
Sapmanın Nedeni	Kemalpaşa OSB Demiryolu Bağlantısı ve Lojistik Merkezi Projesi için 2017 yılı sonu itibarıyla hedeflenen gösterge düzeyinde sehven fazla bildirim yapılmıştır. Esasen proje kapsamında yer alan Kemalpaşa Organize Sanayi Bölgesi işlerinin kesin hesap ödemesi yapılmış olup, Lojistik Merkezi İkmal İnşaatı işinde iş programında belirlenen yüzdelik gerçekleşme oranının üzerinde imalat gerçekleştirilmiştir			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Bildirim sehvenden yüksek yapıldığı belirtilmektedir. Geçerli bulunmamıştır. İkinci cümlede de herhangi bir somut gerekçe yer almamaktadır.</b>			
90	Halkapınar-Otogar demiryolu bağlantısının tamamlanma oranı (%)	25	0	0



Sapmanın Nedeni	Halkapınar-Otogar Demiryolu Bağlantısı için Etüt Proje çalışmaları tamamlanmıştır. Ancak, BKK olmadığı için ihalesi yapılamadığından işlerde henüz bir ilerleme sağlanamamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Şehir içi raylı sistem hattının yapımının üstlenilmesinin uygun bulunduğu dair Bakanlar Kurulunca alınmış bir karar olmaksızın o iş için bir hedef belirlemek doğru olmamıştır. Çünkü bu işlerin Bakanlık tarafından üstlenilebilmesi için ilgili mevzuat hükümleri gereği bu husus bir ön şart ve zorunluluk teşkil etmektedir. Bu haliyle Kurum henüz daha yetkisi olmayan bir iş için hedef belirlemiş olmaktadır. BKK çıkmış olsaydı dahi bahse konu yapım işinin yatırım programına alınması ve gerekli ödeneğinin sağlanmış olması gerekmektedir. Sonrasındaki ihale süreci de dikkate alındığında bahse konu hedefin gerçekçi olmadığı değerlendirilmektedir. Söz konusu hedefin gerçekleştirilememiş olması için öngörülebilir nitelikteki yukarıda belirtilen ususların gerekçe olarak sunulması ikna edici bulunmamıştır.</b>			
91	Yenikapı-İncirli-Sefaköy Metro hattının tamamlanma oranı (%)	30	0	0
Sapmanın Nedeni	Yenikapı-İncirli-Sefaköy Metrosu için 2017 yılı içerisinde ihalesinin yapılması planlanmakta idi. Ancak ihalesi gerçekleştirilemediğinden dolayı işlerde ilerleme sağlanamamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>İhale için neden gerçekleştirilemediğine dair bir neden belirtilmediğinden ötürü gerekçe ikna edici bulunmamıştır.</b>			
92	İstanbul Yeni Havalimanı raylı sistem bağlantısının tamamlanma oranı (%)	30	2	7
Sapmanın Nedeni	İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı Projeleri Gayrettepe-Yeni Havalimanı ve Halkalı-Yeni Havalimanı olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Gayrettepe-Yeni Havalimanı kesiminde yer tahsisinden dolayı gecikmelerin yaşanması ve 2017 yılı içerisinde Halkalı-Yeni Havalimanı kesiminin ihalesinin gerçekleşmemesinden dolayı Ana Proje için öngörülen hedefe ulaşılamamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>İhale için neden gerçekleştirilemediği belirtilmediğinden gerekçe ikna edici bulunmamıştır.</b>			
105	Kuzey Ege (Çandarlı) Limanının üst yapı projesi yapılma oranı (%)	30	0	0
Sapmanın Nedeni	İhalesi yapılamadığından gerçekleşme sağlanamadı.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>İhale için neden gerçekleştirilemediği belirtilmediğinden gerekçe ikna edici bulunmamıştır.</b>			
108	2000 ve üzeri nüfusa sahip yerleşim yerlerinde evrensel posta hizmetlerinin sunulmasını sağlayacak posta işyeri sayısı	1.131	744	65
Sapmanın Nedeni	Proje ile nüfusu 2000 ve üzeri olan yerleşim yerlerinde evrensel posta hizmetlerinin sunulması zorunlu iken Haziran 2017 de yapılan Yönetmelik değişikliği ile zorunlu olmaktan çıkarılmıştır. 2017 yılında toplam 511 yerin açılmasına yönelik Bakanlık Olur alınmış, ancak gerçekleşme durumları 2018 yılına sarkmıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Söz konusu gösterge posta hizmetlerinin ülke genelinde yaygınlaştırılması</b>			

	hedefinin sağlanmasına yönelik belirlenmiştir. Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle bir hizmetin sunulmasının zorunluluk olmaktan çıkarılması o hizmetin görülmesine mani olmamalıdır. Bu nedenle gerekçe geçerli bulunmamıştır.
--	---

<b>Tablo 14: Performans Göstergesinde Yaşanan Sapmaya İlişkin Gerekçenin Planlama Zafiyetine İşaret Ettiği Düşünülen Performans Göstergeleri</b>				
Performans Göstergesi Numarası	Performans Göstergesinin Tanımı	Hedeflenen	Gerçekleşen	Gerçekleşme Durumu (%)
17	Kayıtlı Demiryolu aracı sayısı	16.000	21.543	120
Sapmanın Nedeni	TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından planlanan demiryolu araç tescili sayısından daha fazla araç tescili için başvurulmuştur.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Sapmanın nedenine ilişkin tatmin edici bir bilgi sunulmamakla birlikte tescil için başvuru yapacak demiryolu araç sayısına ilişkin yapılan öngörülerde meydana gelen sapma nedeniyle hedefte de aynı oranda bir sapma yaşandığı anlaşılmaktadır.</b>			
19	Ulaştırma Sektöründe Yapılan Faaliyetlerin Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımına Katkısının Sayısallaştırılması ve Ulaştırma Sektöründe İklim Değişikliğine Uyum Projesinin hazırlık çalışmalarının tamamlanması	100	0	0
Sapmanın Nedeni	“Ulaştırma Sektöründe Yapılan Faaliyetlerin Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımına Katkısının Sayısallaştırılması Projesi”, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yürütülen “Sera Gazı Ulusal Katkı Hedefinin Gerçekleştirilmesi için Kapasite Geliştirme ve İzleme Projesi” ile örtüştüğü için öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığının söz konusu projesinin ilerlemesi ve ilk sonuçlarının alınmasının daha uygun olacağı mütalaa edilmiştir. Çıktılara göre proje süreci tekrar değerlendirilecektir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Burada bir planlama zafiyetinin varlığından bahsedilebilir. Başka bir Bakanlığın yürütüyor olduğu proje ile örtüşen bir projenin yapılmasının başta planlanmış sonrasında ise bu gerekçe ile bundan vazgeçilmiş olması planlama zafiyetine işaret etmektedir.</b>			
22	Eğitim merkezi inşaatının tamamlanma oranı (%)	20	0	0
Sapmanın Nedeni	Mevcut durumda, Bakanlığımızca akredite edilmiş eğitim kurumlarının tamamının deniz emniyet tesislerine sahip olması veya bu tesislere sahip eğitim kurumlarıyla protokol imzalayarak bu tesisleri kullanabilmesi nedeniyle, günümüzde bu tesisin kamu kaynakları kullanılarak inşa edilmesi ve işletilmesi rantabl olmayacağı, bu tesisin yapımının kamu kaynaklarını verimli kullanımına uygun düşmeyeceği tespit edilmiştir. Bu nedenle, ayrılan ödenek 2017 yılında kullanılmamış ve 2018 yatırım programına da alınmamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Gerekçede belirtilen hususun yeni ortaya çıkmış bir durum olmadığı anlaşılmaktadır. Hedefler ve göstergeler tespit edilirken idarenin bilgisi dâhilinde olan hususlar dikkate alınarak belirlemelerin yapılmış olması gerekmektedir. Bu husus bir planlama zafiyetinin varlığına işaret</b>			

	<b>etmektedir.</b>			
29	Projenin tamamlanma oranı	45	0	0
Sapmanın Nedeni	Bahse konu proje, kıyılarımızda seyir emniyeti ve deniz güvenliğini arttırmak amacıyla kurulmuş bulunan sistemlerin tek bir elden yönetilmesi ve hizmette bütünlüğün, etkinliğin ve konu sistemlerin birbirleriyle entegrasyonlarının daha hızlı bir şekilde yapılabilmesini teminen 22.01.2018 tarih ve 6397 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile KEGM'e devredilmiştir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Kurumlar arası görev paylaşımının etkin bir biçimde yapılamamış olmasından ötürü yaşanan bir planlama eksikliğinin varlığından bahsedilebilir.</b>			
67	Master Planın tamamlanma oranı(%)	50	0	0
Sapmanın Nedeni	Ulusal Ulaştırma Ana Planı çalışmaları da dikkate alınarak kaynakların verimli kullanılması ve mükerrer çalışmaların önlenmesi amacıyla Kalkınma Bakanlığı ile de görüşülerek hazırlanacak Master Plan çalışmasında limanlar ile ilgili kısım çıkarılmış olup limancılıkla ilgili kısa, orta ve uzun vadedeki değerlendirmelerin Ulusal Ulaştırma Ana Planı sonuç raporuna göre yapılması kararlaştırılmıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Bahse konu Ulusal Ulaştırma Ana Planı çalışmaları 2017 yılı performans programı hazırlanırken zaten mevcutta devam etmekte idi. Dolayısıyla gerekçede belirtilen durum yeni ortaya çıkmış bir durumdan ziyade bir planlama eksikliğine işaret etmektedir.</b>			

*Kamu idaresi cevabında;*

<b>Performans Göstergesinde Yaşanan Sapmaya İlişkin Gerekçenin Geçerli/İkna Edici Bulunmayan Performans Göstergeleri</b>				
<b>Performans Göstergesi Numarası</b>	<b>Perfromans Göstergenin Tanımı</b>	<b>Hedeflenen</b>	<b>Gerçekleşen</b>	<b>Gerçekleşme Durumu (%)</b>
16	Çıkacak Mevzuat Sayısı	3	1	75
Sapmanın Nedeni	2 adet mevzuat taslak çalışmaları bitirilmiş olup, Bakanlığımız Makam Olurlarına sunulmuştur.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Somut bir gerekçe sunulmamıştır.</b>			
	<p><b>5 Aralık 2017 tarih ve 30261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kanunun 115 maddesinde [6461 sayılı kanunun geçici 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan «beşinci yılın yıl sonuyla» ibaresi «2020 yılı sonuyla» şeklinde ve ikinci fıkrasında yer alan «beş yıl süreyle» ibaresi «31/12/2020 tarihine kadar» şeklinde değiştirilmiştir.] hükmü yer almıştır.</b></p> <p><b>Bu hüküm gereğince Demiryolu yolcu taşımacılığındaki Kamu Hizmet Yükümlülüğü süresi 2020 yılı sonuna kadar uzatılmıştır.</b></p> <p>Bu bağlamda “Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Hizmet Alımı Uygulama Yönetmeliği” ve ““Demiryolu ile Seyahat Eden Yolcuların Haklarına Dair Yönetmelik”in çalışmaları tamamlanmış olup, Makam talimatı ile 2020 yılı sonrasında resmiyet</p>			

	kazanmasına karar verilmiştir.			
18	Denetlenen tesis ve işletme sayısı	4	0	0
Sapmanın Nedeni	Demiryolu Yetkilendirme Yönetmeliği çerçevesinde, sektör firmalarının 2017 yılında yetkilendirilmesi nedeniyle, ilk kez yetki belgesi sahibi olan bu firmaların denetlenmesinin 2018 yılı içinde yapılması planlanmıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Kurumun kendi mevzuatında yer alan hüküm gerekçe olarak sunulmuştur. Geçerli bulunmamıştır.</b>			
	<p>655 sayılı KHK nin Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerinin belirtildiği 8'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (b) bendi; "Demiryolu altyapı işletmecisi ve demiryolu tren işletmecileri ile demiryolu taşımacılığı alanında organizatör, acente, komisyoncu, gar veya istasyon işletmecisi ve benzeri faaliyette bulunanların hizmet esasları, mali yeterlik ve mesleki saygınlık şartlarını belirlemek, bunları yetkilendirmek ve denetlemek." hükmüne amirdir.</p> <p>Söz konusu madde gereği Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğünce "Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği" hazırlanarak 19.08.2016 tarih ve 29806 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik kapsamında demiryolu işletmecisi olmak isteyen firmalara yetki belgeleri verilmeye başlanmıştır. Başvuruların başlamasıyla birlikte ilk yetki belgesi 25.05.2017 tarihinde verilmiştir. Bahsi geçen yönetmeliğin denetim başlıklı 30'uncu maddesinin 2'nci fıkrası; "Denetim yapmakla görevli/yetkili olanlar tarafından istenilen belgelerin verilmesi zorunludur. Ayrıca yetki belgesine sahip işletmeler Bakanlık tarafından istenildiği zamanda denetlenebileceği gibi periyodik olarak bu Yönetmelikte belirtilen hususlar çerçevesinde her iki yılda bir Bakanlık tarafından denetlenir." hükmüne amirdir.</p> <p>Bu kapsamda 2017 yılının 2. çeyreğinde yetki belgesi verilmeye başlanan firmaların denetimlerine ancak 2018 yılı içerisinde başlanabilecektir.</p>			
27	406 MHz Cospas-Sarsat Beacon Simülatör Alımı	40	0	0
Sapmanın Nedeni	Ülkemizde kurulu bulunan Cospas-Sarsat Uydu Yardımlı Arama ve Kurtarma sistemine destek amaçlı alımı planlanan Beacon Simülatör cihazı projesi için ana sistemin bakım tutum anlaşmasının tamamlanması beklenmiştir. Ocak 2018 tarihinde bakım onarım anlaşması imzalanmış olup, ihaleye çıkılacaktır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Var olan bir sisteme ilişkin bir anlaşmanın bitiş tarihi önceden belirli olduğundan belirtilen gerekçe geçerli bulunmamıştır.</b>			
28	TCAL Referans Beacon Sistemi Alımı	40	0	0
Sapmanın Nedeni	Ülkemizde denizciliğin geliştirilmesine bağlı olarak Arama Kurtarma Sisteminin daha etkin kullanılmasının amaçlandığı 406 MHz Cospas-Sarsat Beacon Simülatör ile Referans Beacon alımı projesinin dünyadaki gelişmelere bağlı olarak, ihalesinin 2018 yılında yapılmasına karar verilmiştir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Dünyada bu alanda ne gibi gelişmeler olduğu belirtilmemiştir. Dolayısıyla bu durumun yeni bir gelişme mi olduğu hususunda bir</b>			

	<b>değerlendirme yapılamamıştır. İçeriği açık olmayan müphem açıklamaların geçerli bir gerekçe olarak kabul edilmesi mümkün değildir.</b>			
	<p>406 MHz COSPAS-SARSAT Beacon Simülatör ile TCAL Referans Beacon Alımı Projesi tek bir proje olarak yatırım programında yer almaktadır. Bu proje ile alımı planlanan Simülatör ve Referans Beacon sayesinde ülkemizde 2005 yılından itibaren kurulu bulunan COSPAS-SARSAT Sistemine (Uydu Yardımlı Arama Kurtarma Sistemine) destek amaçlanarak bölgemizde daha etkin bir konuma ulaşmak hedeflenmiştir. Türkiye COSPAS-SARSAT Sistemi bakım-onarım anlaşması uzun süre yapılamamış ve sistem üretici firmanın desteği olmadan uzun süre arızalı olarak hizmet vermiş, imzalanma süreci belirsiz olarak kalmıştır.</p> <p>Bununla birlikte 1970'lerin sonunda geliştirilmeye başlanan Uluslararası COSPAS-SARSAT Sistemi, son yıllarda orta irtifalı uyduların kullanıldığı MEOSAR Sistemine geçiş aşamasındadır. Halihazırda ilgili sistemi oluşturan uydu sistemleri ve Yerel Kullanıcı Terminallerinin (LUT) standartlarının belirlenmesi çalışmaları devam etmektedir. Uluslararası katılımı yapılan çalışmaların 2018 yılı içerisinde büyük ölçüde tamamlanması beklenmektedir.</p> <p>Ayrıca, söz konusu projeyi şu anda dünyada üç firma yapabilmektedir. Devlet politikası gereği ülkemizin güvenliği açısından önem arz eden projelerin yerli ve millileştirilmesi ile Bakanlık olarak Dünyada dördüncü firma olmanın yanında, stratejik hedefler doğrultusunda ulusal güvenlik, sistemin sürdürülebilirliği, ekonomiklik, bütün maliyetlerin yurtdışına döviz olarak aktarımının engellenmesi gibi amaçlar nedeniyle Projenin gerçekleştirilmesi 2018 yılına ertelenmiştir.</p> <p>Proje kapsamındaki Beacon Simülatör ve Referans Beacon temin işi de millileştirilme çalışmaları kapsamında değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda Bakanlığımızda çalışmalar devam etmekte olup, proje takvimini etkileyebileceği öngörülmektedir.</p> <p><b>(Not: 27 ve 28 'de belirtilen projeler tek bir proje altında yer almaktadır.)</b></p>			
58	Yayımlanan mevzuat sayısı	6	1	16
Sapmanın Nedeni	Havayoluyla Tehlikeli Madde Taşımacılığı Yönetmeliği yayımlanmak üzere Aralık 2017 tarihinde Makama arz edilmiştir. 5 adet mevzuatın hazırlık çalışmaları yürütülmekte olup; 2018 yılında yayımlanması planlanmaktadır.			
Denetim Kanaati	<b>Belirtilen gerekçeye bakıldığında aslında bu alanda yayımlanan hiçbir yönetmeliğin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Gerçekleşme durumuna ilişkin yanlış bilgi verilmiş olmaktadır. Ayrıca bahse konu mevzuat çalışmasının neden tamamlanamadığı hakkında hiçbir somut gerekçeye yer verilmemiştir.</b>			
	Havayoluyla Tehlikeli Madde Taşımacılığı Yönetmeliği 13.04.2018 de Resmi Gazetede Yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmelik 2017 Aralık ayında makama sunulmuş ve Resmi Gazetede yayımlanması Nisan 2018'i bulmuştur. Geriye kalan 5 adet mevzuatın ise uzman personel eksikliğinden kaynaklı olarak, 2018 yılının son çeyreğinde yayımlanması planlanmaktadır.			

64	Hazırlanan rapor ve etüt-proje sayısı	1	0	0
Sapmanın Nedeni	Gemi Sanayi Eylem Raporu Etüt Projesi iptal edilmiştir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Proje iptal nedenine ilişkin bir açıklama yapılmadığı için belirtilen gerekçe geçerli bulunmamıştır.</b>			
	Gemi Yan Sanayi Eylem Raporu Etüt Projesi, Genel Müdürlüğümüzün 2017 Yılı Yatırım Programında yer alan bir etüt projesidir. Proje, ülkemizdeki dağılık halde bulunan ve gemi yan sanayinde faaliyet gösteren firmaların envanterinin oluşturulması amacıyla planlanmıştır. Ancak, konuya ilişkin olarak 2017 başında Genel Müdürlüğümüzce alınan karar gereği, ilgili projenin herhangi bir masrafa gidilmeden Bakanlığımızın Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'nca bilgisayar ortamında veri tabanlı bir program olarak yapılabileceği değerlendirilmiştir ve ihale yoluyla başka bir firmaya projenin yaptırılmasının önüne geçilmiştir.			
74	Gemi Sayısı	500	2.427	485
Sapmanın Nedeni	Geminin bağlama limanının dışında bir limanda YAD talebinin bulunması durumunda veya geminin fiziken bağlama limanında bulunmaması halinde gemi, bulunduğu yer liman başkanlığınca yerinde kontrole tabi tutulmaktadır. Ayrıca, Denetim Hizmetleri Başkanlığımızın direktifleri doğrultusunda; "yerinde denetim" kapsamına alınan 920 adet geminin büyük kısmı 2017 yılında denetime tabi tutulmuştur.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Gerekçede belirtilen iki neden de önceden öngörülebilir ve bilinebilir nedenlerdir. Hedeflerin, idarenin bilgisi ve öngörüsü dâhilindeki tüm hususlar dikkate alınarak belirlendiği kabulü karşısında yer verilen gerekçe ikna edici bulunmamıştır.</b>			
	Donatan, yakıt alım defterini bağlama limanı dışında yetkili liman başkanlıklarından herhangi birinde de düzenleyebilmekte olup, işlemler elektronik ortamda yapılması nedeniyle sistem yerinde denetim yapılması konusunda işlem yapanları uyarmaktadır. Ayrıca Denetim Hizmetleri Başkanlığının yıl içerisinde liman başkanlıklarında yapmış olduğu denetimler sonucu hazırlanan raporlarda usulsüz kullanıma yönelik elde edilen bulgular kapsamında ilave kriterler esas alınarak yerinde denetimler artmış olmasından dolayı hedeflenenenden fazla denetim yapılmıştır.			
75	2017 yılında, hurdaya ayrılacak gemilerin yerine, yeni gemi inşası için yapılan başvurulardan % 60'ının değerlendirmeye alınması	100	0	0
Sapmanın Nedeni	6639 sayılı Kanun ile 655 sayılı KHK'nın 21 inci maddesine eklenen hükmün, uygulanmasına yönelik Tebliğ yayınlanamamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>İkincil mevzuatların hazırlanması ve yayınlanması tamamen idarenin inisiyatifinde ve kontrolünde olduğundan Tebliğ çalışmasının tamamlanmamış olması geçerli bir sebep olarak</b>			

<b>değerlendirilmemiştir.</b>				
	6639 sayılı Kanun ile 655 sayılı KHK'nın 21 inci maddesine eklenen hükümde yer alan düzenleme kapsamında sektörden herhangi bir talep olmamıştır.			
80	Elektronik haberleşme, havacılık ve uzay teknolojileri alanlarında başvurusu yapılan projelerin değerlendirilme oranı(%)	100	0	0
81	Envantere kaydedilen Ar-Ge projelerinin başvuru yapılan projelere oranı(%)	100	0	0
Sapmanın Nedeni	<p>30 Haziran 2015 tarihinde yapılan çağrı kapsamında tüm başvurular Bakanlık Makamının 26 Aralık 2016 tarih ve 33272344-020/585 Onayı ile iptal edilmiştir. Mevzuat değişiklikleri tamamlandıktan sonra bu hedef iyileştirilebilir.</p> <p>2017 yılında, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanan ve TBMM Genel Kurulunda bekleyen YÜTAM-Yüksek Teknolojiler Araştırma Merkezi kurulmasına yönelik kanun ile ülke genelindeki tüm Ar-Ge faaliyetlerinin bu kurulacak yeni kurum tarafından koordine edilmesi planlanmıştır. Bu sebeple Ar-Ge alanında TBMM'ye gönderilen bu mevzuat düzenlemesi nedeniyle 2017 yılı içerisinde çağrıya çıkılmamıştır.</p> <p>2018 yılında elektronik haberleşme, havacılık ve uzay teknolojileri ile ilgili alanlarda çağrıya çıkılması planlanmakta olup çıkılacak çağrı sonunda alınacak projelerin tamamının değerlendirilmesi hedeflenmekte olup başvurusu yapılan tüm Ar-Ge Projelerinin envanter kaydının yapılması hedeflenmektedir.</p>			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Söz konusu alanda yeni bir Kanun düzenlemesi yapılacağından ötürü göstergeye ilişkin hedefin 2017 yılı içerisinde yakalanamadığı belirtilmekte iken 2018 yılında neden bu alanda yeni hedefler öngörüldüğü anlaşılamamıştır. Bu çelişki nedeniyle açıklama ikna edici bulunmamıştır.</b>			
	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca hazırlanan ve 3/3/2017 tarih ve 31853594-101-1394-11571 Sayıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan "Yüksek Teknolojiler Araştırma Merkezi ve Bilim, Teknoloji ve Sanayi İcra Kurulu Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" ile ülkemizdeki tüm AR-GE faaliyetlerinin tek bir kurum çatısı altında toplanması ve AR-GE bütçesinin bir elden yönetilmesi öngörülmüştür. Bu durumda söz konusu yeni kurulacak kurum ile Bakanlığımızın AR-GE konusundaki görev ve yetkisi kapsamında yürütülecek iş ve işlemlerde herhangi bir çakışmaya meydan vermemek adına 2017 yılında çağrıya çıkılmamıştır. Ancak söz konusu Kanun Tasarısının TBMM Genel Kurulunda görüşülmesinin gecikmesi ve ilgili Bakanlığın ilgili birimleri ile yapılan şifahi görüşmeler neticesinde; YÜTAM Kanunu ile sadece			

	Maliye Bakanlığında diğer kurumlara AR-GE bütçesi adı altında bütçe tahsis edilmeyeceği, Bakanlığımızın ilgili mevzuatı kapsamında kendi gelir kaynaklarından oluşturduğu AR-GE fonlarının ise bu yasa kapsamında olmayacağı değerlendirildiğinden 2018 yılı için tekrar hedefler belirlenmiştir.			
84	Adapazarı-Karasu Limanları Sanayi Tesisleri ile Demiryolu Bağlantısı ve İstasyon Tesisleri İnşaatı tamamlama oranı (%)	48	74	154
Sapmanın Nedeni	Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Altyapı işi sözleşmesine verilen %19,99 oranındaki keşif artışı nedeniyle gerçekleşme düzeyinde artış meydana gelmiştir.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Bir yapım işi sözleşmesinde yapılan iş artışı için fiziki tamamlanma oranını artırmaz. Bahse konu yapım işinin idare tarafından onaylı iş programına göre ilerleme hızı burada belirleyici niteliktedir. Buna dair varsa somut gerekçelerin belirtilmiş olması gerekirdi.</b>			
	<p>Proje, Yatırım Programında ayrı 3 alt sekmeden oluşmaktadır. Bu alt sekmelerden 1'incisi Müşavirlik Hizmetleri, 2'ncisi "Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Altyapı İnşaatı İş" ve son olarak 3'üncü kalan altyapı ve üstyapı imalatlarına ilişkin projedir.</p> <p>"Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Altyapı İnşaatı İş" Sözleşmesi 05.04.2011 tarihinde imzalanmıştır. Sözleşmeye göre iş bitim tarihi 05.10.2013'tür. Bahse konu işte İdare ve Yüklenici firma arasında yaşanan hukuki süreç nedeniyle iş 21.06.2012 tarihinde durmuş olup; işin başlangıcından 21.06.2012 tarihine kadar geçen sürede yapım çalışmaları kapsamında; bazı sanat yapıları, zemin iyileştirmeleri ile köprü ayaklarının imalatları gerçekleştirilmiştir.</p> <p>18.04.2016 tarihinde; hukuki süreci devam eden projede proje güzergahında bulunmakla birlikte 21.06.2012 tarihine kadar hiçbir çalışma yapılmamış ve ihtilafli alanların dışında kalan alanlarda imalata başlanmasına yönelik olarak İdaremiz, Müşavir ve Yüklenici Firmanın ortak mutabakatı ile hazırlanan İş Devam Tutanağı 18.04.2016 tarihinde taraflarca imzalanmıştır. 18.04.2016 tarihli işe devam tutanağının eki olan onaylı revize iş programında belirtilen imalatların ve finansal karşılıklarının 31.12.2016 tarihine kadar bitirilmesi planlanmış olup; Yüklenici firmaya 31.12.2016 tarihine kadar cezasız süre uzatımı verilmiştir.</p> <p>İş kapsamında 15.02.2017 tarih ve 64002 sayılı Genel Müdürlük Olur'u ile Yüklenici firmaya % 19,99 oranında keşif artışı ve 31.03.2017 tarihine kadar cezasız süre uzatımı verilmesi uygun görülmüş olup; mevcut sözleşme kapsamında yapılan işler 31.03.2017 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır.</p> <p>Söz konusu demiryolu hattının tamamlanarak hizmete alınabilmesini teminen Genel Müdürlüğümüzce 2018 yılı içerisinde ihale edilmesi planlanan; "Adapazarı-Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı ve İstasyon Tesisleri İnşaatı Kalan Alt Yapı, Üst Yapı İnşaatı, Elektrifikasyon, Sinyalizasyon ve Telekomünikasyon İkmal ve Tamamlama İşleri" kapsamında 2018 yılı yatırım programında proje bedel revizyonu ve ek ödenek tahsisine ilişkin olarak Kalkınma Bakanlığı'na müracaat edilmiştir.</p> <p>Bahse konu revizyonların tamamlanmasına müteakip 2018 yılı 3. Çeyreğinde ihale edilerek işe başlanması öngörülmektedir.</p>			



		<p>Bu bağlamda; altyapı inşaatı projesi kapsamında hukuki sürece esas, proje kapsamında daha önce gerçekleştirilen zemin iyileştirme yöntemi değişikliği nedeniyle sözleşme kapsamındaki imalatların tamamı, sözleşme bedeline verilen % 19,99 oranındaki keşif artışı dahil olmak üzere tamamlanamamıştır.</p> <p>Bu nedenle; ana projenin tüm alt sekmeleri dahil bugüne kadar fiziki olarak yalnızca % 23'ü oranında gerçekleştirme sağlanabilmiştir. Sehven daha önce belirtilen fiziki gerçekleştirme oranları burada düzeltilmektedir.</p> <p>Projenin; Kalan altyapı, üstyapı, elektrifikasyon, sinyalizasyon ve telekomünikasyon ikmal ve tamamlama işleri ihalesine 2018 yılı 3'üncü çeyreğinde çıkılmasına ve işe biran evvel başlanmasına müteakip 2020 yılı sonunda tamamlanması planlanmaktadır.</p>			
5	8	Kemalpaşa Organize Sanayi Bölgesi Demiryolu Bağlantı Hattı ve Lojistik Merkezi Projesinin tamamlanma oranı (%)	94	71	75
Sapmanın Nedeni	<p>Kemalpaşa OSB Demiryolu Bağlantısı ve Lojistik Merkezi Projesi için 2017 yılı sonu itibariyle hedeflenen gösterge düzeyinde sehven fazla bildirim yapılmıştır. Esasen proje kapsamında yer alan Kemalpaşa Organize Sanayi Bölgesi işlerinin kesin hesap ödemesi yapılmış olup, Lojistik Merkezi İkmal İnşaatı işinde iş programında belirlenen yüzdelik gerçekleştirme oranının üzerinde imalat gerçekleştirilmiştir</p>				
<b>Denetim Kanaati</b>	<p><b>Bildirim sehven yüksek yapıldığı belirtilmektedir. Geçerli bulunmamıştır. İkinci cümlede de herhangi bir somut gerekçe yer almamaktadır.</b></p>				
	<p>Kemalpaşa OSB Demiryolu Bağlantısı ve Lojistik Merkezi Projesi, ana proje olarak Yatırım Programında yer almakta olup; alt iki sekmeden oluşmaktadır.</p> <p>Bunlardan 1'incisi "Kemalpaşa OSB Demiryolu Bağlantı Hattı" olup; 2017 yılında Kesin Hesabı tamamlanarak 27 km uzunluğundaki hattın Kesin Kabulü 2017 yılında gerçekleştirilmiştir.</p> <p>2'nci alt sekmesi olan "Kemalpaşa Lojistik Merkezi Alt ve Üstyapı İnşaatı" işi; esasen iki ayrı sözleşmeden oluşmaktadır. Bunlar; "Kemalpaşa Lojistik Merkezi Alt ve Üstyapı İnşaatı İş" ve "Kemalpaşa Lojistik Merkezi Alt ve Üstyapı İkmal İnşaatı İş" dir.</p> <p>Bahse konu lojistik merkezin yapımına ilişkin olarak bugüne kadar "Kemalpaşa Lojistik Merkezi Alt ve Üstyapı İnşaatı İş" sözleşmesine ait Kesin Hesap işlemleri tamamlanarak Kesin Kabulü 04.02.2016 tarihinde gerçekleştirilmiştir.</p> <p>Lojistik merkezin ikinci aşaması olan "Kemalpaşa Lojistik Merkezi Alt ve Üstyapı İkmal İnşaatı İş", Belli İstekliler Arasında İhale Yöntemi ile 2015 yılında önyeterlik ihalesine çıkmış olup; isteklilerce İdareye ve/veya Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazlar nedeniyle ihale sürecinin uzaması sonucunda 2016 yılı ekim ayında ihale kararının onaylanması ile tamamlanabilmiştir.</p> <p>Söz konusu işe Aralık 2016 yılında başlanılabilmiş olup; kış döneminde çalışılmadığından projenin yapımı çalışmaları Nisan 2017 yılına kadar sarkmıştır. Bu bağlamda; 2017 yılı sonu itibariyle hedeflenen gösterge düzeyinde sehven fazla bildirim yapılmış olup; buna rağmen söz konusu</p>				

	ikmal inşaatı işine ait iş programına göre yüzdelik gerçekleşme oranının üzerinde imalat gerçekleştirilmiştir. Bahse konu iş 19.11.2018 tarihinde tamamlanacak olup; üst yapı imalatlarına ilişkin olarak YİD modeli ile ihale edilmesi planlanmaktadır.			
90	Halkapınar-Otogar demiryolu bağlantısının tamamlanma oranı (%)	25	0	0
Sapmanın Nedeni	Halkapınar-Otogar Demiryolu Bağlantısı için Etüt Proje çalışmaları tamamlanmıştır. Ancak, BKK olmadığı için ihalesi yapılamadığından işlerde henüz bir ilerleme sağlanamamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Şehir içi raylı sistem hattının yapımının üstlenilmesinin uygun bulunduğu dair Bakanlar Kurulunca alınmış bir karar olmaksızın o iş için bir hedef belirlemek doğru olmamıştır. Çünkü bu işlerin Bakanlık tarafından üstlenilebilmesi için ilgili mevzuat hükümleri gereği bu husus bir ön şart ve zorunluluk teşkil etmektedir. Bu haliyle Kurum henüz daha yetkisi olmayan bir iş için hedef belirlemiş olmaktadır. BKK çıkmış olsaydı dahi bahse konu yapım işinin yatırım programına alınması ve gerekli ödeneğinin sağlanmış olması gerekmektedir. Sonrasındaki ihale süreci de dikkate alındığında bahse konu hedefin gerçekçi olmadığı değerlendirilmektedir. Söz konusu hedefin gerçekleştirilememiş olması için öngörülebilir nitelikteki yukarıda belirtilen ususların gerekçe olarak sunulması ikna edici bulunmamıştır.</b>			
	Halkapınar-Otogar Demiryolu Bağlantısı için Etüt Proje çalışmaları tamamlanmıştır. Söz konusu iş; İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na ait olup; 29.03.2018 tarih ve 30375 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 08.01.2018 tarih ve 2018/11408 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Bakanlığımıza devredilmiştir. Bahse konu proje kapsamında proje bedel revizyonunun yanı sıra; hali hazırda Bakanlığımız Demiryolu Sektöründe yer alan projenin Kentiçi Raylı Sistemler Sektörüne aktarılmasını teminen Kalkınma Bakanlığı'na müracaat edilmiş olup; YPK Kararının alınmasına müteakip işin ihalesine çıkılabilecektir.			
91	Yenikapı-İncirli-Sefaköy Metro hattının tamamlanma oranı (%)	30	0	0
Sapmanın Nedeni	Yenikapı-İncirli-Sefaköy Metrosu için 2017 yılı içerisinde ihalesinin yapılması planlanmakta idi. Ancak ihalesi gerçekleştirilemediğinden dolayı işlerde ilerleme sağlanamamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>İhalenin neden gerçekleştirilemediğine dair bir neden belirtilmediğinden ötürü gerekçe ikna edici bulunmamıştır.</b>			
	18.02.2015 tarih ve 29271 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2015/7272 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2007E060040 proje no'lu "Bakırköy-Beylikdüzü Metro Hattı", "İncirli-Sefaköy Metro Hattı" olarak değiştirilmiş olup; İstanbul Büyükşehir Belediye (İBB) Başkanlığı'na ait "Yenikapı-İncirli Metro Hattı" projesi Bakanlığımıza devredilmiştir. Bahse konu iki ayrı projenin birleştirilerek "Yenikapı-İncirli-Sefaköy Metro Hattı" proje adıyla 2015 Yılı Yatırım Programına alınmasını			

	<p>teminen; Bakanlar Kurulu Kararnamesi, Devir Protokolü, ÇED Belgesi, her iki projenin bir arada ele alındığı fizibilite etüdü Kalkınma Bakanlığı'na sunulmuştur. Kalkınma Bakanlığı'nca alınan YPK Kararı ile 2015 Yılı Yatırım Programına alınmıştır.</p> <p>Söz konusu projenin İBB Başkanlığı'na ait olan "Yenikapı-İncirli Metro Hattı" projesine ilişkin projelerin yetersizliğinin yanı sıra; Kanal İstanbul Projesinin 2010 yılında Yatırım Programına alınan "Bakırköy-Beylikdüzü Metro Hattı" projesi ile çakışması nedeniyle ilgili Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile projenin yalnızca "İncirli-Sefaköy Metro Hattı" kesiminin yapımına karar verilmesi noktasında yine bu hatta ilişkin ihaleye esas projelerin bulunmaması, öte yandan; her iki hattın 2015 yılı Yatırım Programına birleştirilmesi suretiyle "Yenikapı-İncirli-Sefaköy Metro Hattı" olarak alınması ve her iki projenin bir arada değerlendirilerek hazırlanan yeni fizibilite etüt raporu neticesinde ihale edilecek bu hatta ilişkin olarak ihaleye esas projelerin hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuştur. Projeler ve ihaleye çıkılması için gerekli dokümanlar hazırlanmış olup Makam talimatı verilmesi durumunda ihaleye çıkılabilecektir.</p>			
92	İstanbul Yeni Havalimanı raylı sistem bağlantısının tamamlanma oranı (%)	30	2	7
Sapmanın Nedeni	İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısı Projeleri Gayrettepe-Yeni Havalimanı ve Halkalı-Yeni Havalimanı olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Gayrettepe-Yeni Havalimanı kesiminde yer tahsisinden dolayı gecikmelerin yaşanması ve 2017 yılı içerisinde Halkalı-Yeni Havalimanı kesiminin ihalesinin gerçekleşmemesinden dolayı ana proje için öngörülen hedefe ulaşamamıştır.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>İhalenin neden gerçekleştirilemediği belirtilmediğinden gerekçe ikna edici bulunmamıştır.</b>			
	"İstanbul Yeni Havalimanı Raylı Sistem Bağlantısının Tamamlanma Oranı" sapma nedenlerinin detaylandırılması hususuna özen gösterilecek olup, "İstanbul Yeni Havalimanı - Halkalı Metro Hattı İnşaatı İle Elektromekanik Sistemlerinin Temin, Montaj ve İşletmeye Alma İşleri"nin ihalesi gerçekleştirilmiş ve 14.03.2018 tarihinde işe başlanmıştır.			
105	Kuzey Ege (Çandarlı) Limanının üst yapı projesi yapılma oranı (%)	30	0	0
Sapmanın Nedeni	İhalesi yapılamadığından gerçekleştirme sağlanamadı.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>İhalenin neden gerçekleştirilemediği belirtilmediğinden gerekçe ikna edici bulunmamıştır.</b>			
	İzmir ilinde mevcut konteyner limanları ve yıllık konteyner elleçleme kapasiteleri aşağıda listelenmiştir.			
	İzmir Alsancak Limanı	1.025.000 TEU		
	Petlim Limanı	1.500.000 TEU		
	Nemport Limanı	500.000 TEU		
	Ege Gübre Limanı	500.000 TEU		

	<p>Bu verilere göre İzmir ilindeki limanların toplam konteyner elleçleme kapasitesi 3.525.000 TEU/yıl'dır. (Kaynak: Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğü internet sitesinde yer alan "Faal Limanlara İlişkin Bilgiler")</p> <p>Bununla birlikte İzmir ilindeki İzmir Liman Başkanlığı ve Aliğa Liman Başkanlığında geçmiş yıllarda elleçlenen toplam konteyner miktarları aşağıdaki tabloda verilmektedir. (Kaynak: Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü internet sitesinde yayınlanan istatistikler.)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Limn Başkanlığı</th> <th>2017 yılı verileri (TEU)</th> <th>2016 Yılı veriler (TEU)</th> <th>2015 yılı verileri (TEU)</th> <th>2014 yılı verileri (TEU)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aliğa Liman Başkanlığı</td> <td>794,342</td> <td>641,845</td> <td>580,250</td> <td>536,518</td> </tr> <tr> <td>İzmir Liman Başkanlığı</td> <td>637,902</td> <td>679,905</td> <td>649,567</td> <td>678,756</td> </tr> <tr> <td>Toplam</td> <td>1,432,244</td> <td>1,321,750</td> <td>1,229,817</td> <td>1,215,274</td> </tr> </tbody> </table> <p>Tabloda da görüldüğü üzere İzmir ilinde son dört yılda elleçlenen konteyner miktarı 1,2 milyon TEU ile 1,4 milyon TEU arasındadır. Bu miktar ise İzmir ilinde faaliyette bulunan mevcut limanların konteyner elleçleme kapasitesinin % 40'ı kadardır.</p> <p>İzmir ilindeki limanların konteyner elleçleme kapasitesindeki kullanım oranının % 40 gibi düşük seviyede olması ve bu aşamada yeni liman yapılmasına gerek olmaması nedeniyle Kuzey Ege (Çandarlı) Limanının ihalesi gerçekleştirilmemiştir.</p>	Limn Başkanlığı	2017 yılı verileri (TEU)	2016 Yılı veriler (TEU)	2015 yılı verileri (TEU)	2014 yılı verileri (TEU)	Aliğa Liman Başkanlığı	794,342	641,845	580,250	536,518	İzmir Liman Başkanlığı	637,902	679,905	649,567	678,756	Toplam	1,432,244	1,321,750	1,229,817	1,215,274
Limn Başkanlığı	2017 yılı verileri (TEU)	2016 Yılı veriler (TEU)	2015 yılı verileri (TEU)	2014 yılı verileri (TEU)																	
Aliğa Liman Başkanlığı	794,342	641,845	580,250	536,518																	
İzmir Liman Başkanlığı	637,902	679,905	649,567	678,756																	
Toplam	1,432,244	1,321,750	1,229,817	1,215,274																	
108	2000 ve üzeri nüfusa sahip yerleşim yerlerinde evrensel posta hizmetlerinin sunulmasını sağlayacak posta işyeri sayısı	1.131	744	65																	
Sapmanın Nedeni	Proje ile nüfusu 2000 ve üzeri olan yerleşim yerlerinde evrensel posta hizmetlerinin sunulması zorunlu iken Haziran 2017'de yapılan yönetmelik değişikliği ile zorunlu olmaktan çıkarılmıştır. 2017 yılında toplam 511 yerin açılmasına yönelik Bakanlık Oluru alınmış, ancak gerçekleşme durumları 2018 yılına sarkmıştır.																				
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Söz konusu gösterge posta hizmetlerinin ülke genelinde yaygınlaştırılması hedefinin sağlanmasına yönelik belirlenmiştir. Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle bir hizmetin sunulmasının zorunluluk olmaktan çıkarılması o hizmetin görülmesine mani olmamalıdır. Bu nedenle gerekçe geçerli bulunmamıştır.</b>																				
	Evrensel Posta Hizmetleri Yönetmeliğinde "Evrensel posta hizmetinin sunum kriterleri" başlıklı 8 inci maddenin (b) bendinde 02.06.2017 tarihli ve 30084 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yapılan değişiklik ile; "Evrensel posta hizmetinin sunum kriterleri" başlıklı 8 inci maddesinin (b) bendinde yapılan değişikliklerle; kabul işleri, nüfusu 2001 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde, posta işyeri vasıtasıyla hizmet verilmesinde																				

	<p>yarar görülmesi halinde posta işyeri açılması posta hizmet yükümlüsü veya sağlayıcısının talebine ve Bakanlığımız onayına bağlanmıştır. Değişiklikten önce söz konusu maddede kabul işlerinin nüfusu 2001 ve üzeri olan yerleşim birimlerinde en az bir posta işyeri vasıtasıyla gerçekleştirileceği hükmü yer almaktaydı.</p> <p>Söz konusu yapılan Yönetmelik değişikliği ile evrensel posta hizmetlerinin sunumunun zorunlu olmaktan çıkarıldığı anlaşılmamalıdır. Çünkü posta dağıtım hizmeti nüfusu kaç olursa olsun dağıtıcı tarafından her halükarda yerine getirilmektedir. Dağıtım hizmeti Yönetmelik değişikliğinden etkilenmemektedir. Yönetmelik değişikliği ile posta kabul işlerinde değişiklik yapılmaktadır. Ancak bu da, hizmetin ortadan kalkması anlamını taşımamaktadır. Evrensel posta hizmet yükümlüsü (PTT AŞ.) tarafından nüfusu 2001 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde, özelliğine göre posta işyeri açılmasında yarar görülmeyen yerlerde posta kabul işleri dağıtıcı tarafından yerine getirilmektedir. Hiçbir yerleşim yeri için hizmet sunulmaması söz konusu değildir.</p>
--	--

Performans Göstergesinde Yaşanan Sapmaya İlişkin Gerekçenin Planlama Zafiyetine İşaret Ettiği Düşünülen Performans Göstergeleri				
Performans Göstergesi Numarası	Performans Göstergesinin Tanımı	Hedeflenen	Gerçekleşen	Gerçekleşme Durumu (%)
17	Kayıtlı Demiryolu aracı sayısı	16.000	21.543	120
Sapmanın Nedeni	TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından planlanan demiryolu araç tescili sayısından daha fazla araç tescili için başvurulmuştur.			
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Sapmanın nedenine ilişkin tatmin edici bir bilgi sunulmamakla birlikte tescil için başvuru yapacak demiryolu araç sayısına ilişkin yapılan öngörülerde meydana gelen sapma nedeniyle hedefte de aynı oranda bir sapma yaşandığı anlaşılmaktadır.</b>			
	TCDD Genel Müdürlüğünün altyapı ve işletme olarak ayrışması nedeniyle yeni kurulan TCDD Taşımacılık A.Ş. uhdesine geçen çeken ve çekilen demiryolu araçlarının, “Demiryolu Araçları Tescil Ve Sicil Yönetmeliği” kapsamında tesciline ilişkin bilgi, belge ve tescil ücreti ödemesini planlanandan daha kısa sürede tamamlayarak Genel Müdürlüğümüze tescil için müracaat etmiştir.			
	Bu nedenle, hedeflenen ile gerçekleşen demiryolu araç kayıt sayısında artı yönde farklılık oluşmuştur.			
19	Ulaştırma Sektöründe Yapılan Faaliyetlerin Sera Gazı Emisyonlarının Azaltımına Katkısının Sayısallaştırılması ve Ulaştırma Sektöründe İklim Değişikliğine Uyum Projesinin hazırlık çalışmalarının tamamlanması	100	0	0
Sapmanın	“Ulaştırma Sektöründe Yapılan Faaliyetlerin Sera Gazı Emisyonlarının			

Nedeni	Azaltımına Katkısının Sayısallaştırılması Projesi”, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yürütülen “Sera Gazı Ulusal Katkı Hedefinin Gerçekleştirilmesi için Kapasite Geliştirme ve İzleme Projesi” ile örtüştüğü için öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığının söz konusu projesinin ilerlemesi ve ilk sonuçlarının alınmasının daha uygun olacağı mütalaa edilmiştir. Çıktılara göre proje süreci tekrar değerlendirilecektir.			
Denetim Kanaati	<b>Burada bir planlama zafiyetinin varlığından bahsedilebilir. Başka bir Bakanlığın yürütüyor olduğu proje ile örtüşen bir projenin yapılmasının başta planlanmış sonrasında ise bu gerekçe ile bundan vazgeçilmiş olması planlama zafiyetine işaret etmektedir.</b>			
	Sorumlu birim tarafından bu konuda görüş beyan edilmemiştir.			
22	Eğitim merkezi inşaatının tamamlanma oranı (%)	20	0	0
Sapmanın Nedeni	Mevcut durumda, Bakanlığımızca akredite edilmiş eğitim kurumlarının tamamının deniz emniyet tesislerine sahip olması veya bu tesislere sahip eğitim kurumlarıyla protokol imzalayarak bu tesisleri kullanabilmesi nedeniyle, günümüzde bu tesisin kamu kaynakları kullanılarak inşa edilmesi ve işletilmesi rantabl olmayacağı, bu tesisin yapımının kamu kaynaklarını verimli kullanımına uygun düşmeyeceği tespit edilmiştir. Bu nedenle, ayrılan ödenek 2017 yılında kullanılmamış ve 2018 yatırım programına da alınmamıştır.			
Denetim Kanaati	<b>Gerekçede belirtilen hususun yeni ortaya çıkmış bir durum olmadığı anlaşılmaktadır. Hedefler ve göstergeler tespit edilirken idarenin bilgisi dâhilinde olan hususlar dikkate alınarak belirlemelerin yapılmış olması gerekmektedir. Bu husus bir planlama zafiyetinin varlığına işaret etmektedir.</b>			
	Gemiadamlarının yeterlik belgelerinin verilmesi sürecinde, söz konusu yeterliklerin verilmesi için gerekli ön şartlardan bir tanesi, deniz emniyet eğitimleri olarak adlandırılan, yangın önleme ve yangınla mücadele, can kurtarma araçlarını kullanma yeterliği de denizde kişisel canlı kalma teknikleri eğitimlerinin alınmış olmasıdır. Bu eğitimler, yeterlik sınıfına bakılmaksızın tüm gemiadamlarının alması zorunlu eğitimlerdir. Bu eğitimleri alabilecekleri ulusal bir deniz emniyeti eğitim merkezi kurulması ile ilgili hedef belirlenmiştir. Bakanlığımızın “Can ve mal emniyetinin en üst seviyede sağlandığı, çevreyi gözetken, sürdürülebilir, kesintisiz ulaştırma ve haberleşme sistemlerine kavuşmak için etkin düzenleme, uygulama ve denetimleri hayata geçirmek” başlıklı stratejik amacının gerçekleşmesiyle ilgili olarak, deniz emniyetinin tesis edilmesi amacıyla, gemilerde çalışacak gemiadamlarının uluslararası standartlarda eğitimlerini alabilmesi için bu hedef konulmuştur. Bu hedefin gerçekleşmesi için deniz emniyet merkezi inşasının tamamlanması performans göstergemizdir. Bu hedefin konulduğu dönemde, ülkemizde deniz emniyeti eğitimlerinin verildiği merkezlerin sayısı sınırlıydı. Her eğitim kurumu bu tesislere sahip değildi. Bunun yanısıra, sadece zabitan sınıfı gemiadamları için deniz emniyet eğitimlerinin uygulamalı bölümlerinin deniz emniyet tesislerinde yapılması zorunluluğu vardı. Tayfa sınıfı gemiadamları bu eğitimleri teorik olarak alıyor, uygulama eğitimi almıyor, dolayısıyla deniz emniyet tesislerine ihtiyaçları olmuyordu. Ayrıca, denizcilik eğitimi			

	<p>veren okulların sayısı da bugüne göre daha azdı. İdare olarak, belirli sayıda gemiadamının yararlanabileceği, bölgesel bir deniz emniyet tesisinin İstanbul'da yapılması, bu tesisin İdare kontrolünde olması, tüm gemiadamlarının bu tesiste toplanarak belirli dönemlerde bu eğitimleri alması planlanmıştır. Bu aşamada, planlama yapılırken mevcut durum gözönüne alınmıştır.</p> <p>Başka bir deyişle, sapma nedeni ile ilgili bilgiler, planlama aşamasındaki tarihteki bilgiler değildir. Ancak, deniz emniyet tesisinin planlamasının yapıldığı tarihten sonra, ülkemizin de taraf olduğu ve gemiadamlarının eğitimleriyle ilgili uluslararası gerekleri belirleyen Gemiadamlarının Eğitim, Belgelendirme ve Vardiya Tutma Standartları Hakkındaki Uluslararası Sözleşme (STCW) revizyona uğramış, deniz emniyet eğitimlerinin önemi artmış, deniz hizmeti olmayan gemiadamlarının bu eğitimlerini yenileme zorunluluğunda bazı düzenlemeler yapılmış, bu uygulama eğitimlerinin önemi daha da artmıştır. Bakanlığımız da bu uygulama eğitimlerinin tüm Gemiadamları tarafından alınması için bazı mevzuat düzenlemeleri yapmıştır.</p> <p>Bunun yanı sıra, ülkemizde denizcilik eğitimi veren kurumların sayısı da artmıştır. Tüm ülke genelinde bu eğitimleri alması gereken gemiadamı sayısının çoğalması, sadece İstanbul'da bu tesisin olmasının yeterli olmaması durumunu doğurmuştur. Tüm eğitim kurumları, bu deniz emniyet tesislerine sahip olmak için yatırım yapmış, kendi aralarında yaptıkları protokollerle de tesislerin kullanımı için imkan yaratmıştır. Günümüze gelindiğinde, Bakanlığımızca akredite edilmiş eğitim kurumlarının tamamı gerek deniz emniyet tesislerin inşa ettirerek bu imkana sahip olmuş gerekse de bu tesislere sahip eğitim kurumlarıyla protokol imzalayarak bu tesisleri kullanabilir duruma gelmiştir. Bu nedenle, günümüzde bu tesisin kamu kaynakları kullanılarak inşa edilmesi ve işletilmesi rantabl olmayacağı, bu tesisin yapımının kamu kaynaklarını verimli kullanımına uygun düşmeyeceği tespit edilmiştir. Bu nedenle, ayrılan ödenek 2017 yılında kullanılmamış ve 2018 yatırım programına da alınmamıştır.</p>				
29	<table border="1"> <tr> <td>Projenin tamamlanma oranı</td> <td>45</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </table>	Projenin tamamlanma oranı	45	0	0
Projenin tamamlanma oranı	45	0	0		
Sapmanın Nedeni	Bahse konu proje, kıyılarımızda seyir emniyeti ve deniz güvenliğini arttırmak amacıyla kurulmuş bulunan sistemlerin tek bir elden yönetilmesi ve hizmette bütünlüğün, etkinliğin ve konu sistemlerin birbirleriyle entegrasyonlarının daha hızlı bir şekilde yapılabilmesini teminen 22.01.2018 tarih ve 6397 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile KEGM'e devredilmiştir.				
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Kurumlar arası görev paylaşımının etkin bir biçimde yapılamamış olmasından ötürü yaşanan bir planlama eksikliğinin varlığından bahsedilebilir.</b>				
	<p><b>1) Ulusal Otomatik Tanımlama Sistemi;</b></p> <p>Ülkemiz kıyılarında seyir yapan gemilere ilişkin bilgileri elde edebilmek ve bu gemilerin anlık olarak takibini yapabilmek amacıyla geliştirilen ve 9 Temmuz 2007 tarihinde açılışı yapılan Otomatik Tanımlama Sistemi (OTS) kapsamında; toplam 27 adet (25 adedi Ülkemiz kıyılarında 2 adedi ise KKTC'de) adet baz istasyonu bulunmakta, bu istasyonlar vasıtasıyla gemilere ilişkin alınan bilgiler OTS Ana Merkezine/Ankara'ya iletilmekte ve Ankara'dan Türk Arama</p>				

<p>Kurtarma Sahası içerisinde seyir yapan gemiler online olarak takip edilebilmektedir.</p> <p>OTS, Denizde Can Emniyeti Uluslararası Sözleşmesi (SOLAS) kapsamında yer alan, uluslararası seyir yapan 300 GT veya üzerindeki bütün gemiler, uluslararası seyir yapmayan 500 GT veya üzerindeki bütün yük gemileri ve tonajlarına bakılmaksızın bütün yolcu gemilerinin takibi amacıyla kurulmuştur. Bu nedenle de OTS baz istasyonları mevkileri belirlenirken bu kriterler göz önünde bulundurulmuştur.</p> <p>Söz konusu Sistem ile;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Ülkemiz kıyılarının daha güvenli ve seyir açısından daha emniyetli olması,</li><li>➤ Deniz kazalarının önlenmesi ve deniz kazalarına acil müdahaleye katkıda bulunulabilmesi,</li><li>➤ Arama ve Kurtarma faaliyetlerinde daha etkin olunabilmesi,</li><li>➤ Kaçakçılık ve yasadışı göçün önlenmesine katkı,</li></ul> <p>gibi birçok amaca ulaşım hedeflenmiştir.</p> <p>Bakanlığımız kurmuş olduğu OTS ile AB'nin 2002/59 sayılı Direktifi kapsamında üye devletlerin 2007 yılı sonuna kadar kıyılarında OTS'yi kurmalarına dair uluslararası yükümlüğünü de yerine getirmiş bulunmaktadır.</p> <p><b>Konu sistemin Avantajı/Dezavantajı</b></p> <p><b>Avantajları;</b> Ülkemizin bütün kıyılarında seyir yapan ve SOLAS kapsamındaki gemileri kapsamakta, Daha uzun mesafelerden gemiler takip edilebilmekte,</p> <p><b>Dezavantajı;</b> Kıyılarımıza yakın seyir yapan küçük deniz araçlarının bir kısmını kapsamamaktadır (OTS baz istasyonları mevkilerinden dolayı)</p> <p><b>2.) Gemi Trafik Hizmetleri Sistemleri (GTH) İçerisinde yer alan OTS</b> Türk Boğazları ve İzmit, İzmir ve Mersin GTH'lar içerisinde yer alan OTS baz istasyonları ise sadece belirlenen GTH hizmet alanları içerisinde seyir eden ve radarlar tarafından tespit edilen gemilerin kimliklendirilmesi amacıyla kurulmuştur.</p> <p><b>Konu sistemin Avantajı/Dezavantajı</b></p> <p><b>Avantajları;</b> Radarlar tarafından algılanan gemi izlerinin kimliklendirilmesi yapılmakta, GTH alanı içerisinde bulunan ve OTS cihazı taşıyan tüm gemiler izlenmekte,</p> <p><b>Dezavantajı;</b> GTH alanları dışında bulunan gemiler izlenmemekte.</p> <p><b>3.) SOTAS (Seyir yardımcıları OTS)</b> SOTAS Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğünce ve Seyir Yardımcılarının Uzaktan İzlenmesi ve Kontrolü amacıyla yaklaşık 400 adet seyir</p>
---



	<p>yardımcısına kurulmuştur. SOTAS, seyir yardımcısının kimliğini tanımlamak, elektronik seyir yardımcısı hizmetleri vermek, OTAS (AIS) kanalında uygulamaya mahsus iletişim kurmak üzere tasarlanan ve çalıştırılan tamamlayıcı bir seyir yardımcısı hizmetidir. Yani ana amaç seyir yardımcılarının izlenmesidir.</p> <p>Ayrıca seyir yardımcısına eklenen Otomatik Tanımlama Sistemi ile Seyir yardımcısına zarar veren gemilerinin tespiti amacıyla seyir yardımcıları etrafındaki gemi trafiği de izlenebilmektedir.</p> <p><b>Konu sistemin Avantajı/Dezavantajı</b></p> <p><b>Avantajları;</b> Seyir yardımcılarının durumu uzaktan izlenmekte, Seyir yardımcıları etrafındaki gemi trafiği gözlenmekte</p> <p><b>Dezavantajı;</b> Genel gemi trafiğinin takibi amacıyla kullanılmamaktadır. Ancak seyir yardımcıları etrafındaki gemi trafiği izlenebilmekte</p> <p><b>SONUÇ:</b> Türk Boğazları Gemi Trafik Hizmetleri (TBGTH) sisteminin yükseltilmesi ve ilavesi projesinin yerli ve milli imkânlarla gerçekleştirilmesi amacıyla HAVELSAN'a ihale edilmiştir. Kıyılarımızda seyir emniyeti ve deniz güvenliğini arttırmak amacıyla farklı kurumlar tarafından kendi görev alanlarına yönelik kurmuş oldukları OTS, GTH OTS ve SOTAS (Seyir Yardımcıları OTS) sistemlerinin avantajlarının birleştirilerek konu sistemlerin doğası gereği sahip oldukları dezavantajlarını minimize etmek hedeflenmiştir. Bu durum bir planlama eksikliğinden kaynaklanmamakta olup, tam tersine kurumların kendi görev alanları gereği kurmuş oldukları sistemlerin birbiri ile entegrasyonlarının sağlanarak oluşturulacak tek bir sistemin tek bir kurum tarafından işletilmesi planlanmıştır.</p> <p>Böylece bütün gemiler yakın kıyılarımızda ve uzak mesafelerden daha etkin izlenmesi, kullanımda etkinliğin artırılması ve mükerrer yatırımların önlenerek kaynak israfının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bu sayede ülke kaynaklarımızın daha etkin kullanılması, önemli sistemlerimizin millileştirilmesi ve bu her iki sistemin, uzak mesafeleri izleyebilen OTS ile yakın kıyılarımızı kapsayan SOTAS'ın birlikte tek elden yapılarak kapsama alanının daha da genişletilmesi sağlanacaktır.</p>				
67	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="432 1581 842 1653">Master Planın tamamlanma oranı(%)</td> <td data-bbox="842 1581 1018 1653">50</td> <td data-bbox="1018 1581 1209 1653">0</td> <td data-bbox="1209 1581 1399 1653">0</td> </tr> </table>	Master Planın tamamlanma oranı(%)	50	0	0
Master Planın tamamlanma oranı(%)	50	0	0		
Sapmanın Nedeni	Ulusal Ulaştırma Ana Planı çalışmaları da dikkate alınarak kaynakların verimli kullanılması ve mükerrer çalışmaların önlenmesi amacıyla Kalkınma Bakanlığı ile de görüşülerek hazırlanacak Master Plan çalışmasında limanlar ile ilgili kısım çıkarılmış olup limancılıkla ilgili kısa, orta ve uzun vadedeki değerlendirmelerin Ulusal Ulaştırma Ana Planı sonuç raporuna göre yapılması kararlaştırılmıştır.				
<b>Denetim Kanaati</b>	<b>Bahse konu Ulusal Ulaştırma Ana Planı çalışmaları 2017 yılı performans programı hazırlanırken zaten mevcutta devam etmekte idi. Dolayısıyla gerekçede belirtilen durum yeni ortaya çıkmış bir</b>				

	<b>durumdan ziyade bir planlama eksikliğine işaret etmektedir.</b>
	Proje; 10. Kalkınma Planı, Öncelikli Dönüşüm Projeleri, Taşımacılıktan Lojistiğe Dönüşüm Eylem Planı kapsamında yer alan “Kıyı Yapıları Master Planı Güncellenecektir.” eylemini yürütme görevi Bakanlığımıza verilmiştir. Aynı dönemde Ulusal Ulaştırma Ana Planı, Türkiye Lojistik Master Planı ve Kıyı Yapıları Master Planı çalışmalarının farklı yüklenicilerle yürütülecek olması nedeniyle projelerin çıktılarında oluşabilecek çelişkilerin engellenmesi planlanmıştır. Proje için iş tanımlaması ve yaklaşık maliyet hesaplaması işleri tamamlanmak suretiyle ihale aşamasına gelinmiştir.

Denilmektedir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında performans göstergelerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine faaliyet raporunda yer verildenden daha detaylı ve kapsamlı bir biçimde açıklamalarda bulunulmuştur. Bu açıklamaların göstergelerde meydana gelen sapmaları daha iyi ve geçerli bir biçimde izah ettiği anlaşılmaktadır. Ancak bu açıklamalara faaliyet raporunda yer verilmesi gerekmekte olup, idarenin bu hususu gelecek yıl faaliyet raporunun hazırlanmasında dikkate almasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.