



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE
HABERLEŞME BAKANLIĞI**

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dőzenlilik denetimi sonucu hazırlanmıştır.

İÇERİK

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI GENEL BÜTÇE HESABI
2012 YILI DENETİM RAPORU.....(1-8)

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE
İŞLETMESİ 2012 YILI DENETİM RAPORU.....(9-19)



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE
HABERLEŞME BAKANLIĞI**

GENEL BÜTÇE HESABI

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dözencilik denetimi sonucu hazırlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ.	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	3
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	3
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	4
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	4
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	5
DENETİM GÖRÜŞÜ.....	6
VURGULANACAK HUSUSLAR	6

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) 1 Kasım 2011 tarih ve 28102 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 655 sayılı “Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile görev, yetki ve sorumlulukları belirlenerek yeniden yapılandırılmıştır.

UDHB'nin görev alanını belirleyen temel yasal düzenlemeler; 5369 sayılı Evrensel Hizmetin Sağlanması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 237 sayılı Taşıt Kanunu, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 2813 sayılı Telsiz Kanunu, 4490 sayılı Türk Uluslararası Gemi Sicil Kanunu, 618 sayılı Limanlar Kanunu olarak sıralanabilir.

UDHB'nin görevleri genel olarak; ulaştırma, denizcilik ve haberleşme iş ve hizmetlerini teknik, ekonomik, sosyal ihtiyaçlara, kamu yararına ve milli güvenlik amaçlarına uygun olarak kurmak, geliştirmek ve bu hizmetlerin birbirini tamamlayıcı şekilde yürütülmesini sağlayacak esasları tespit ederek planlamak; evrensel hizmet uygulamasını takip etmek, talep ve ihtiyaçlarını tespit etmek ve denetlemek; uzayla ilgili her türlü ürün, teknoloji, sistem, araç ve gereçleri yapmak, yaptırmak, kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettiirmek, geliştirmek; Devletçe demiryolları, limanlar, barınakları yapmak veya yaptırmak, yapımı tamamlananları ilgili kuruluşlara devretmek; denizlerin iki yakasını denizaltından birbirine bağlayan her türlü ulaşım ilişkin tüp ve tünel gibi ulaşım altyapı işlerini, yap-işlet-devret modeli de dâhil olmak üzere proje ve şartnameleri hazırlayarak planlamak, yapmak veya yaptırmak; liman ve iskelelerde uygulanacak ücret tarifeleri ile haberleşme hizmetleri karşılığında alınacak ücretleri ilgili kanun hükümleri dâhilinde hizmetin niteliğine ve ülkenin ekonomik şartlarına göre düzenlemek, uygulanacak ücret tarifelerinden lüzum görülenleri onaylamak ve bunların uygulanmasını takip etmektir.

UDHB, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Bakanlık merkez teşkilatı 15 adet ana hizmet birimi, taşra teşkilatı ise 13 adet Bölge Müdürlüğü, 3 adet Denizdibi Tarama Başmühendisliği ve 70 adet Liman Başkanlığından oluşmaktadır.

Bakanlığın bağlı kuruluşları Karayolları Genel Müdürlüğü ile Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü; ilgili kuruluşları PTT Genel Müdürlüğü, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, DHMİ Genel Müdürlüğü ile TCDD Genel Müdürlüğü; ilişkili kuruluşları ise Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile TÜRKSAT AŞ Genel Müdürlüğü'dür.

5018 sayılı Kanun'a ekli 1 sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli kuruluşlar arasında sayılan UDHB'nin, analitik bütçe sınıflandırmasında kurumsal kodu 34 olup; faaliyetleri fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyi olan "04 Ekonomik İşler Ve Hizmetler" başlığı altında ikincil düzey fonksiyonel kodlar "(5) Ulaştırma Hizmetleri ve (6) İletişim Hizmetleri" sınıfında yer almaktadır.

UDHB'nin 2012 yılı başlangıç ödenekleri toplam 9.019.374.000 TL olup, Personel Giderleri 122.116.000 TL, SGK Ödemeleri 22.039.000 TL, Mal ve Hizmet Alımları 28.000.000 TL, Cari Transferler 2.254.721.000 TL, Sermaye Giderleri 3.492.620.000 TL ve Sermaye Transferleri 3.099.878.000 TL olarak belirlenmiştir. Yılsonu toplam eklenen ve düşülenler dâhil olmak üzere toplam ödenek tutarı 16.064.279.050 TL olup ana kalemler itibariyle harcama durumu aşağıda gösterilmiştir.

UDHB'nin 2012 Yılı Ödenekleri

TERTİP	BAŞLANGIÇ ÖDENEK	EKLENEN	DÜŞÜLEN	TOPLAM ÖDENEK	HARCAMA(TL)
01- Personel Giderleri	122.116.000,00	20.729.725,00	21.802.435,00	121.043.290,00	116.501.839,17
02- SGK Ödemeleri	22.039.000,00	3.280.405,00	2.207.695,00	23.111.710,00	22.450.077,41
03- Mal ve Hizmet Alımları	28.000.000,00	497.623.115,00	307.145.211,00	218.477.904,00	91.261.162,20
05- Cari Transferler	2.254.721.000,00	447.519.555,00	34.830.620,00	2.667.409.935,00	2.660.797.106,91
06- Sermaye Giderleri	3.492.620.000,00	668.947.979,00	1.540.592.979,00	2.620.975.000,00	2.520.904.271,36
07- Sermaye Trans.	3.099.878.000,00	7.340.843.025,00	27.459.814,00	10.413.261.211,00	10.412.011.211,00
TOPLAM	9.019.374.000,00	8.978.943.804,00	1.934.038.754,00	16.064.279.050,00	15.823.925.668,05

Bakanlığın, 2012 yılsonu harcaması 15.823.925.668,05 TL olup; bu tutarın 13.031.404.136,00 TL'si Karayolları Genel Müdürlüğü'ne cari ve sermaye transferi olarak, 24.675.000,00 TL'si TCDD Genel Müdürlüğü'ne görev zararı karşılığı olarak aktarılmıştır. Diğer kurum ve kuruluşlara yaptığı bu aktarmalar çıkarıldığında Bakanlığın 2012 sonu itibariyle gider gerçekleşmesi 2.767.846.532,05 TL olmuştur.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanarak hazırlanan "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden; yalnız Taşınır Kesin Hesap Cetveli ile Taşınır Hesabı İcmal Cetveli, Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu ve Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu tarafımıza sunulmuş olup, denetimler bunlar ile usul ve esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8 ve 11 inci maddeleri ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7 ve 8 inci maddeleri hükümlerine göre, 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 yansıtmışından 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.

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 ve mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek amacıyla yürütülmektedir.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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.

Ancak bu hususlarla ilgili 2012 yılı denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli olan ve, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a göre hesap dönemi sonunda Sayıştay'a verilecek defter, tablo ve belgelerden; Taşınır

Kesin Hesap Cetveli ile Taşınır Hesabı İcmal Cetveli, Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu ve Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu dışında kalanlar kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamamıştır.

Bununla birlikte kamu idaresinin muhasebe birimleri bazında diğer idareler ile birlikte elektronik ortamda tutulan 2012 yılına ait muhasebe kayıtları, Say2000i sisteminden kurumsal kod sınıflandırması esas alınarak birleştirilmiş ve kamu idaresinin bütçe hesapları ile varlık ve yükümlülük hesapları, merkezde tamamı incelenen UDHB Merkez Saymanlığına ait belgeler, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğüne 2012 yılında tamamlanan demiryolu ve havaalanı inşaatı işlerine ait belgeler ile İstanbul, İzmir, Bursa, Bolu, Erzurum ve Sivas Bölge Müdürlükleri, İstanbul, İzmir ve Samsun Denizdibi Tarama Başmühendislikleri, İstanbul ve Ambarlı Liman Başkanlıklarına ait belgeler itibariyle incelenmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

MALİ RAPOR VE TABLOLARI ETKİLEYEN BULGULAR

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 8. maddesine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi Ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslarda Belirtilen Mali Tabloların Önemli Bir Kısmı Denetime Sunulamamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 49 uncu maddesinde, Muhasebe sisteminin; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütülmesi ve kamu hesaplarının, 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 tutulması öngörülmüştür. Anılan Kanunun 61 inci maddesinde de Genel Bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinin Maliye Bakanlığınca yürütüleceği ve gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine vereceği, hüküm altına alınmıştır.

Kurumsal bazda düzenlenecek temel mali tablolar olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu öncelikle kamu idaresi yöneticilerini bilgilendirecektir. Ayrıca bu tablolar denetime sunulacak ve kamuoyuna açıklanacaktır.

Kanunda öngörülen amaç böyle iken, görüş vermemize esas temel mali tabloları üretecek olan Maliye Bakanlığınca kurulan muhasebe sistemi (Say2000İ), genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için kurumsal bazda Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunu doğru bir şekilde üretmemektedir. Maliye Bakanlığı Sayıştay denetimine esas olacak tüm mali tabloların oluşturulabilmesine imkan verecek yevmiye kayıtlarının, kurumsal bazda, 2013 yılı itibariyle kaydedilmesine başlanacağını beyan etmiştir.

Bu konu genel bütçe kapsamındaki tüm kamu idarelerini ilgilendirmesi nedeniyle daha ayrıntılı olarak Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda açıklanmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Denetim görüşü oluşturabilmek için “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5’inci maddesine göre Sayıştay’a verilmesi gerekli mali tablolar ile bilgi ve belgelerden önemli bir kısmı kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanamadığı için Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2012 yılına ilişkin mali tabloları hakkında görüş bildirilememektedir.

VURGULANACAK HUSUSLAR

Denetim görüşü bildirilememekle birlikte aşağıdaki hususların belirtilmesine gerek görülmüştür:

1. Kars - Tiflis, Sakarya - Karasu, Tekirdağ - Muratlı ve İzmir Kemalpaşa Demiryolu Alt Yapı İşlerine ait ihale dokümanları, ihale düzenlemek suretiyle belirlenen proje firmalarınca yapılan kesin projeler esas alınarak hazırlanmıştır.

Arazi ve zemin araştırmalarının iyi yapılmaması, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırılmasında hata yapılması ve inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin hatalı tespit edilmesi halinde projeyi hazırlayan firmaların sorumlu olacağı tabiidir. Zira

projeyi temin eden firmalarla düzenlenen sözleşmelerde firmaların bu sorumluluğu hüküm altına alınmaktadır. Yapılan incelemelerde projeyi çizen firmaların sorumluluğunun tespiti ile ilgili bir bilgiye rastlanılmamıştır.

1.1. Söz konusu projelerin hazırlanma sırasında, yarma açısı belirlenirken yeterli sondaj yapılmaması, buna bağlı olarak yarma açısının dik olarak belirlendiği zeminin malzeme yapısının gevşek olduğu kesimlerinde şev stabilitesinin sağlanması için yaygın bir şekilde yeni imalatlar yapılmış buna rağmen şev stabilitesinin sağlanamadığı kesimlerde çoğunlukla kemer kesitli aç kapa tünel imalatı gerçekleştirilmiştir. Güzergahın aynı kesimlerinde önce yarma kazısı yapılması, sonra şev stabilitesi için ilave imalatlar yapılması ve son çare olarak aç- kapaya dönülmesi proje maliyetlerini artırmıştır.

Belirtilen bu sebeplerle aşağıdaki tabloda görüleceği üzere yukarıda belirtilen hiçbir iş ihale dokümanında yer alan projesi ve bu proje esas alınarak hazırlana sözleşme bedeli içerisinde bitirilememiş, tamamı için birden fazla ihale düzenlenmiş ve proje maliyetleri % 171 ile % 358 arasında artmıştır.

Adapazarı-Karasu, Tekirdağ-Muratlı, Kars-Tiflis ve İzmir-Kemalpaşa Demiryolu Yapım İşlerine Ait Yapılan Toplam Ödeme ve Fiziki Gerçekleşme

İşlerin Adı	Projelerin Yaklaşık Maliyeti (TL)	Sözleşme Fiyatlarıyla Toplam Ödenen ve/veya Tahakkuk Eden (TL)	Fiziki Gerçekleşme Oranı (%)	Tam Gerçekleşme Durumunda Ödenecek Miktar (%)	Toplam Gerçekleşen/Tahmini Gerçekleşecek Proje Maliyetinin Yaklaşık Maliyete Oranı (%)
Adapazarı-Karasu	469.569.510,46	428.817.434,10	25,49	1.682.296.720,67	358
Tekirdağ-Muratlı	102.343.921,21	174.623.903,34	100	174.623.903,34	171
Kars-Tiflis	321.997.363,78	419.595.393,76	39	1.075.885.625,03	334
İzmir Kemalpaşa	51.588.754,00	143.272.026,33	92	154.643.506,88	299

1.2. Demiryolu yapım ihalelerine ait imalat kalemlerinin incelenmesinde, sözleşme eki miktar cetvelinde yer alan imalat miktarlarının sözleşmelerin uygulanması aşamasında keşifte mevcut imalat miktarlarının gerçekçi hazırlanmamasının yanısıra keşifte yer almayan ve proje değişikliği sonucu yapılmasına karar verilen iş kalemleri için tespit edilen yeni fiyatlardan dolayı önemli oranda değişmiştir. Bu durum, işin keşfinde yer alan iş grubu ağırlık oranlarını ihale aşamasındaki rekabet şartlarının değiştirecek ölçüde farklılaştırmaktadır.

Kurum; “Adapazarı – Karasu Limanları ve Sanayi Tesisleri Demiryolu Bağlantısı Alt Yapı İnşaatında yüklenici firmanın teklif ettiği yeni birim fiyata İdare tarafından yapılan revizyonun kabul edilmemesi nedeniyle konu Yüksek Fen Kuruluna intikal ettirilmiş, diğer yandan Mütahhit Firma tarafından yeni fiyata itiraz nedeni ile açılan bir dava söz konusu olduğundan, İdare ile Mütahhit Firma arasında, tespit edilmiş yeni fiyatın daha aşağı çekilmesi yönünde bir mutabakat sağlanması halinde düzeltme hak edişi yapılabilecektir.

Türkiye – Gürcistan (Kars-Tiflis) Demiryolu Türkiye Kesimi İnşaatı aç kapa tünel ve delme tünel inşasına öncelik verilmesinin söz konusu işin erken bitirilmesi ve ülkemizin uluslar arası bir öneme sahip projede geri kalmaması nedeni ile yapımı uzun zaman alabilecek iş programında kritiklik arz eden Aç-kapa ve Delme Tünel imalatlarının diğer imalatlar ile aynı zamanda tamamlanmasını sağlamak içindir. İşin teknik gereği her durumda bu önceliği gerektirmektedir. Ayrıca, Aç-kapa Tünel İmalatı yeni fiyatla tespit edilmiş olmasına rağmen Delme Tünel fiyatı ihale esnasında verilen teklif olması sebebiyle ekonomik bir fiyattır, gerekçeleriyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.”



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

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

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dözencilik denetimi sonucu hazırlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ HAKKINDA BİLGİ	9
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	11
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	12
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	12
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	12
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	14
DENETİM GÖRÜŞÜ.....	18
VURGULANACAK HUSUSLAR	18

ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ HAKKINDA BİLGİ

Ulaştırma Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi 06.04.2004 tarihinde faaliyete başlamıştır. 01.11.2011 tarih ve 655 sayılı KHK ile Ulaştırma Bakanlığının teşkilat ve görev yapısı değiştirilmiş, Denizcilik Müsteşarlığı kapatılarak yeni kurulan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına dahil olmuştur.

Ulaştırma Bakanlığı ile Denizcilik Müsteşarlığının bünyelerinde bulunan ve işletilen döner sermaye işletmelerine ait her türlü varlık ve personel, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesine devredilmiş ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

İşletmenin faaliyetleri şöyle sıralanmıştır:

“a) Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin; Bakanlığın görev alanına giren kara ulaştırması ve haberleşme hizmetleri alanlarında faaliyette bulunabilmeleri veya faaliyetlerini sürdürülebilmeleri için Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi, işletme ruhsatı, çalışma ruhsatı, lisans, imtiyaz hakkı belgesi, tahsis belgesi, tescil belgesi, izin belgesi, taşıt belge ve kartları, geçiş belgeleri, gürültü sertifikası, her türlü meslekî yeterlilik belgesi ve benzeri belgelerin basım işlerini yapmak, bunları ücreti karşılığında ilgililere vermek.

b) Bakanlığın görev alanına giren hususlarda eğitim amaçlı kurs, sınav ve benzeri hizmetleri yapmak.

c) Haberleşme ve kara, hava, deniz ve demiryolu ile bunların kombinasyonu dâhil ulaştırma sektörünün gelişmesine katkıda bulunmak üzere; seminer, eğitim, toplantı, şûra (Ek ibare: 30/07/2009 - 27304 S.R.G Yön\1.mad) sempozyum ve konferanslar tertip etmek.

d) Haberleşme ve kara, hava, deniz ve demiryolu ile bunların kombinasyonu dâhil ulaştırma sektörüyle ilgili araştırma, etüt, plan, master plan yapmak.

e) Haberleşme ve kara, hava, deniz ve demiryolu ile bunların kombinasyonu dâhil ulaştırma alanında proje yapmak.

f) Tescile bağlı araçların muayenelerinin yapılması veya yaptırılması ile muayene istasyonlarının denetlenmesi için gerekli olan işleri yapmak.

g) Araçların ağırlık ve boyut kontrollerinin yapılması veya yaptırılması ile denetlenmesi için gerekli olan işleri yapmak.

h) Bakanlığın teknik ve idari kapasitesinin/imbânının/kabiliyetinin yetersiz kalması durumunda (a) ilâ (g) bentlerinde yer alan faaliyetleri yaptırmak/ettirmek.”

Olarak sayılmıştır.

Döner Sermaye İşletmesini idari ve mali yönden yönetme görevi, Bakanlığın bir hizmet birimi olan Döner Sermaye İşletmesi Daire Başkanlığınca gerçekleştirilmektedir.

Ulaştırma Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesinin hizmetleri, Yönetim Kurulu, Merkez Harcama Yetkilisi, Muhasebe Yetkilisi ve Saymanlık personeli, Daire Başkanı ve İşletme personelinden oluşan teşkilat tarafından yürütülür.

İşletmenin 2012 Bütçe Gelir ve Giderlerinin Durumu

Yetki Belgesi Satış Gelirleri	440.888.704,37
Kılavuzluk ve Römorkaj Gelirleri	24.183.956,40
Faiz Gelirleri	18.007.676,36
Laboratuvar Gelirleri	9.498.676,18
II. Gemi Sicil Gelirleri	3.696.875,98
Hurda Araç Satış Gelirleri	3.470.325,08
Diğer gelirler	556.383,25
Toplam	500.302.597,62

Personel Giderleri	80.873.298,73
Yolluklar	1.897.667,47
Mal ve Hizmet Alımlarının	83.616.349,57
Cari Transferler (Hazine ve SHÇEK)	79.728.555,70
Sermaye Giderleri	119.278.885,88
Toplam	365.394.757,35

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanarak hazırlanan "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 Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar şunlardır:

- Kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri,
- Giderlerin Döküm Cetveli,
- Gelirlerin Döküm Cetveli,
- Birleştirilmiş Veriler Defteri,
- Gelir Bütçesi,
- Gider Bütçesi.

Verilmesi gereken belgelerden Muhasebe Birimi Bilgi Formu, Banka Hesapları Bilgi Formu, Alınan Çekler Sayım Tutanağı, Geçici Mizan eksik olup Birleştirilmiş Veriler Defteri ise usul ve esaslarda belirtilen formatta değildir.

Denetim bunlar ve gerek görülen diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8 ve 11 inci maddeleri ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7 ve 8 inci maddeleri hükümlerine göre, 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.

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 bildirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; Anayasa, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 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 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 sistemi 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 sistemi oluşturmaktadır.

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

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

MALİ RAPOR VE TABLOLARI ETKİLEYEN BULGULAR

1. Döner Sermaye Mali Yönetim Sisteminden alınan veriler incelendiğinde; Döner Sermaye İşletmesi'nin 2011 yılı bilançosunda yer alan hesaplara ilişkin tutarlar ile 2012 yılının 1 nolu açılış fişinde yer alan hesaplara ilişkin tutarların farklı olduğu tespit edilmiştir. Döner Sermaye İşletmesinin 2011 yılı bilançosu, 2011 yılı kesin mizanı esas alınarak hazırlandığına göre; 2011 yılı bilançosu ile 2012 yılının açılış kayıtlarının aynı olması gerekmektedir.

Kurum; “Ulaştırma Bakanlığı ile Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletmeleri birleştirildiğinden her iki döner sermaye işletmesinin varlıkları birleştirilerek 2012 yılı açılış kayıtları yapılmıştır. Belirtilen farkın Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletmesinin 2011 yılı bilanço verilerinin dikkate alınmamış olmasından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Ayrıca, mali tablolar muhasebe ilke ve esasları dikkate alınarak düzenlenmektedir” gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.

2. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 182 nci maddesi hükümleri çerçevesinde yapılan incelemede Döner Sermaye İşletmesi'nin Envanter Defteri tutmadığı tespit edilmiştir.

Kurum; “Kurumumuzun stokları (150, 252, 253, 254, 255, 260 hesapları) Taşınır Mal Yönetmeliği gereğince, İşletme Dairesi Başkanlığınca kayıtları takip edilmekte ve muhasebe kayıtları buna göre yapılmakta olup, ilgili hesapların ayrıntılarını gösteren mali tablolar yıl sonunda düzenlenen Yönetim Dönemi Cetveli içerisinde Sayıştay Başkanlığına gönderilmektedir. İşletmemizin kuruluşundan itibaren Envanter Defteri tutulmadığından bugün itibariyle de tutulamamıştır” gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.

3. Bankalarda tutulan paralar için protokol yapılmamış; vadeli mevduattan elde edilen faiz gelirleri muhasebe kayıtlarına hatalı aktarılmış ve kurumlar vergisi beyannamesine yansıtılmamıştır.

3.1. Döner Sermaye İşletmesince elde edilen gelirlerin, Döner Sermaye Saymanlığının belirli aralıklarla üç kamu bankasından teklif almak suretiyle ve farklı sürelerle vadeli mevduata yatırıldığı ve Kamu Haznedarlığı Tebliği kapsamında bankalarda değerlendirilen paralara ilişkin olarak herhangi bir protokol yapılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, İşletmenin vadesiz mevduatta tuttuğu paraya ilişkin olarak da herhangi bir gelir sağlama çabası içinde olmadığı görülmüştür. Nitekim 20.02.2012 tarihinde 43 gün vade ve % 9 faiz oranıyla vadeli mevduata yatırılan 165 milyon TL'nin, sadece iki gün sonra 10 milyon TL'sinin vadesiz hesaba aktarılması hususunda bankaya yazı yazılmıştır.

Kurum; "Saymanlığımız kayıtları incelendiğinde, 20.02.2012 tarihinde nakit fazlalığı değerlendirildikten iki gün sonra Karayolları Genel Müdürlüğüne 70.000.000,00 TL. ödeme yapılacağı bildirilmiştir. Bu nedenle 20.02.2012 tarihinde 43 gün vade ve % 9 faiz oranıyla vadeli mevduata yatırılan 165.000.000,00 TL.'nin vade tarihi ve faiz oranı aynı kalmak şartıyla 22.02.2012 tarihinde 10.000.000,00 TL.'si vadesiz hesaba ihtiyaç için aktarılmıştır.

Nakit fazlalıkları Kamu Haznedarlığı Tebliği gereğince vadeli hesaplarda değerlendirilmektedir. Saymanlığımızın günlük nakit ihtiyacı yüksek rakamları gerektirdiğinden ve günlük nakitlerin bankalarda değerlendirileceğine dair herhangi bir yasal düzenleme bulunmadığından günlük olarak değerlendirmeye gidilmemiştir." gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.

3.2. Döner Sermaye İşletmesince mevduat faiz gelirlerinin kaydı net tutarlar üzerinden yapılmakta olup, Bankalarca, Gelir Vergisi Kanunu'nun Geçici 67 nci maddesi kapsamında mevduat faizlerinden yapılan kesintiler kayıtlarda görülmemektedir.

Kamu İdaresinin cevabında; Kurumlar Vergisi mükellefiyetini gerektiren tahlil ve deney faaliyetlerinden elde edilen gelirlerin vadeli hesaplara yatırılmadan İşletmenin günlük

ödemelerinde kullanıldığından, herhangi bir faiz geliri elde edilmediği, gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak edilmemektedir.

3.3. Döner Sermaye İşletmesince 642.04.01 kodlu hesapta izlenen vadeli mevduattan elde edilen faiz gelirlerinin 31.12.2012 tarihi itibarıyla 17.629.776,84 TL olduğu görülmüş, ancak Kurumlar Vergisi matrahının hesaplanması aşamasında bu tutarın matraha dahil edilmediği tespit edilmiştir.

Kurum; Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü'nün 18.05.2004 tarih ve 22220 sayılı yazısında; Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin "Faaliyet Alanlarını" düzenleyen 4 üncü maddesinde, işletme faaliyet alanı kapsamında vermiş olduğu hizmetler ticari ve sınai bir nitelik taşımadığından, elde edilen gelirlerin Kurumlar Vergisine tabi olmayacağı belirtilmiştir, söz konusu vadeli mevduattan elde edilen faiz gelirlerinin Kurumlar Vergisinden istisna olan gelirlerden kaynaklandığı bu nedenle Kurumlar Vergisi matrahına dahil edilmediği, gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.

3.4. Döner Sermaye İşletmesinin bankada vadeli mevduatta bulunan parasının vadesi ertesi yıla sarkmasına karşın, dönemsel ilkesine aykırı olarak dönem ayırımına gidilmemiş, farklı yılları ilgilendiren gelirler tahsil edildiği yılın geliri olarak kabul edilmiştir. Muhasebenin temel kavramlarından olan "dönemsel" gereğince, gelirlerin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte, ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

4. Döner Sermaye İşletmesi'nin test, deney ve laboratuvar hizmetleri neticesinde elde ettiği gelirlere ilişkin olarak geç düzenlenen faturalar bulunduğu veya hiç fatura düzenlenmediği, bu gelirlerin bir kısmının Merkez Saymanlık veznesine yatırıldığı tespit edilmiştir.

4.1. Döner Sermaye İşletme Dairesi, Kurumlar Vergisi mükellefiyetini 2012 yılının şubat ayında tesis ettirmiştir.

Ticari niteliğe haiz hizmetlerin şubat ayından itibaren verilmeye başlanmış olmasına karşın, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 232 nci maddesinde düzenlenen fatura kullanma

mecburiyeti ancak mayıs ayından itibaren yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu sebeple, Vergi Usul Kanunu'nun 231 inci maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen, "Fatura hizmetin yapıldığı tarihten itibaren azami yedi gün içinde düzenlenir." hükmü ihlal edilmiş; bazı hizmetler için hiç fatura düzenlenmemiştir.

4.2. 655 sayılı KHK'nın 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre, Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test ve benzeri hizmetlerin ücretleri Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca tahsil edilmesi gerekmektedir. Ancak bazı işlere ilişkin ödemelerin Merkez Saymanlık veznesine nakit olarak yatırılmak suretiyle tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte, ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

5. Döner Sermaye Bütçesinden yaptırılan yol kenarı denetim istasyonlarının genel bütçeye devredilmediği ve döner sermaye bilançosunda yer almaya devam ettiği görülmüştür.

Yol kenarı denetimlerini yapma görevi, gerek 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 7 nci maddesi hükmü ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na verilmiştir. Bu nedenle bu yapıların döner sermayenin kuruluş gayesi ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla söz konusu yapıların işletmenin aktifinde yer alması temel muhasebe ilkelerine aykırılık taşımaktadır.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte, tamamlanma aşamasında olmayan yapılardan bağımsız olarak biten yapıların devredilmesi durumunda bir aksaklık olabileceği ihtimali çerçevesinde bu işlemlerin bugüne kadar tekemmül ettirilmediği, tümü tamamlanmış yapıların devredilmesinde herhangi bir engelin bulunmaması nedeniyle getirilen öneriler çerçevesinde, mezkur binaların bir an önce devredilmesi noktasında gerekli işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi'nin 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı doğru ve güvenilir bilgi içermediği; geliri, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinde mali rapor ve tabloları etkileyecek düzeyde kanun ve diğer hukuki düzenlemelere aykırılık bulunduğu kanaatine varılmıştır.

VURGULANACAK HUSUSLAR

1. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi bütçesinden İzmir İl Özel İdaresi'ne 20.375.000,00 TL ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğüne (TCDD) yapımı gerçekleştirilen karayolu üst geçidi karşılığında 5.135.422,54 TL tutarında kaynak aktarılmıştır.

“4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 33 üncü Maddesi Çerçevesinde Karayolu Yatırım Projelerine Yapılacak Ödemelere İlişkin Usul ve Esaslar”ın “yararlanma şartları” başlıklı 4 üncü maddesine göre karayolu yatırım projelerine ödeme yapılabilmesi için;

-Karayolları ağında bulunan veya bu yollara erişim sağlayan yollar olması,

-Başvurunun Karayolları Genel Müdürlüğü üst yöneticisi imzasıyla yapılması,

gerekmektedir. İzmir İl Özel İdaresine ve TCDD'ye yapılan aktarmalar, anılan düzenlemeler ile örtüşmemektedir. Zira, Döner Sermaye kaynaklarının mali imkanlar ölçüsünde karayolu yatırım projelerinde kullanılması amacıyla Karayolları Genel Müdürlüğüne aktarılması gerekmektedir.

Kurum; “Bakanlığımız 31.12.2011 tarihi sonu itibariyle 73.847 araç için toplam 338.690.994,50 TL ödeme yapmıştır. Proje, piyasadan toplanan araç yaşı her yıl bir yaş küçültülerek piyasadaki en yaşlı araç yaşı 25 oluncaya kadar devam etmiştir. Sözü edilen

proje Bakanlığımızın önemseydiği ve topluma ilan edip gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği sosyal niteliği olan bir projedir.

Ülkemizin önde gelen ve önemi itibari ile de tartışma götürmeyen Karayolları Genel Müdürlüğü ile ilgili konularda, bundan böyle tarafınızdan getirilen öneriler dikkate alınacak olmakla birlikte, adı geçen kurumun faaliyetlerinin aksamaması ve ülke ekonomisine herhangi bir zarar verilmemesi noktasında da gerekli her türlü tedbirin alınacağına bilinmesinde fayda mülahaza olunmaktadır” gerekçeleriyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.

2. Dayanıklı taşınır alımlarının ilgili varlık hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken doğrudan giderleştirilmek suretiyle muhasebeleştirildiği görülmüştür. Bakanlığın konferans salonu için dolap, banko, seperatör yapımı ve montesi yapılmış ve 770 genel yönetim giderleri hesabında muhasebeleştirilmiştir.

Kurum tarafından alınan bu taşınırlar Taşınır Mal Yönetmeliğinde tanımlanan demirbaşlar kapsamına girdiğinden, Yönetmelik ekindeki B cetvelinde yer alan “büro mobilyaları” kodunda muhasebeleştirilerek, bu işlem için taşınır işlem fişi düzenlenmesi gerekmektedir.

Kurum; “Bakanlığın konferans salonu için dolap, banko, seperatör yapımı ve montesi işi, mal alımı değil bakım ve onarım işi olarak yapılacağı belirtildiğinden ve ödeme evrakları da buna göre düzenlenmiş olduğundan 770 hesabın bakım ve onarım giderleri olarak ödemesi yapılmıştır” gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.