



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	45

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Yıllar İtibariyle İstihdam Şekline Göre Personel Sayısı	4
Tablo 2: Merkez ve Taşra Teşkilatında Görev Yapan Personelin Kadro Unvanlarına Göre Dağılımı.....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	5
Tablo 4: 2022 ve 2023 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri.....	6
Tablo 5: Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası İhalesindeki Araç Bilgileri	41

KISALTMALAR

GYMY	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
IRI	: Uluslararası Düzgünlük Endeksi
KGM	: Karayolları Genel Müdürlüğü
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
BSK	: Bitümlü Sıcak Karışım

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Fiber Optik Kablo Hatları ve Altyapı Kurulumuna İlişkin Harcamaların İlgili Varlık Hesabı Yerine Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi
2. Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Eksik Yer Alması
3. Nihai Projelerin Varlık Hesaplarında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Bedeli Güncellenmeyen ve Alt Yüklenicileri Kapsamayan Tüm Riskler Sigorta Poliçelerinin Bulunması
3. Karayolları Teknik Şartnamesi Hükümleri ile Uyumsuzluk Gösteren Yol Yapım Sözleşmelerinin Bulunması
4. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Maliyet Analizlerine İlişkin Veri Tabanına İhtiyaç Duyulması
5. Yeni Birim Fiyatla Sözleşmeye Dahil Olan İş Kalemlerinin Miktarının Belirlenmemesi
6. İhale Edilen İşlerde Mahal Listelerinin Bulunmaması
7. Plaka Takip ve Tahsilat Sistemlerinde İyileştirmelere İhtiyaç Bulunması
8. Kamulaştırma Bedelinin Bankaya Zamanında Yatırılmaması Nedeniyle Reddine Karar Verilen Kamulaştırma Davalarının Bulunması
9. İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi
10. İhale Dokümanlarının Fiyat Farkı Esaslarına Uygun Hazırlanmaması
11. İhalelerde Hafriyat Döküm Alanları Belirlenmemesi ve Takibinin Yapılmaması
12. Şantiye Yeri Tesisinde Yapım İşleri Tip Sözleşmesinde Belirtilen Hükümlere Riayet Edilmemesi

13. Zorunlu Araç Mali Sorumluluk Sigortasının Basamak Ayrımına Gidilmeden Tek Fiyat Üzerinden Alınması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Karayolları Genel Müdürlüğünün (KGM) teşkilat yapısı, görev ve yetkileri 13.07.2010 tarih ve 27640 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir.

Söz konusu Kanun’un teşkilat yapısını düzenleyen hükümleri, 9 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmış ve mezkûr Kanun’un adı “Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun” şeklinde değiştirilmiştir.

KGM’nin teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerini düzenleyen 6001 sayılı Kanun’un hükümleri, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırıldıktan sonra, 15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiştir.

KGM’nin görev ve yetkileri, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “Görev ve yetkiler” başlıklı 211’inci maddesiyle aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

a) Otoyol, Devlet ve il yolları ağına giren karayolları güzergâhları ile bunların değişikliklerine ilişkin planları hazırlamak veya hazırlatmak,

b) Hazırlayacağı programlar uyarınca karayollarını yapmak, yaptırmak, emniyetle kullanılmasını sağlayacak şekilde sürekli bakım altında bulundurmak, bakımını yaptırmak, onarmak, onarımını yaptırmak, işletmek, işlettirmek,

c) Görev alanına giren karayolu ağlarının yapımı, bakımı, onarımı ve diğer hususlar hakkında teknik nitelik ve şartları tespit etmek veya ettirmek ve gerekli şartnameleri hazırlamak,

ç) Otoyollar ve bunların üzerinde bulunan bakım ve işletme tesisleri ile hizmet tesislerinin, diğer mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının yapımını ve/veya bakım ve onarımını ve/veya işletmesini yapmak veya yaptırmak ve denetlemek,

d) Karayollarının kullanılmasına, teknik emniyet ve korunmasına yönelik kurallar ile tüm karayollarındaki işaretleme standartlarını uluslararası uygulamaları da dikkate alarak tespit etmek, yayımlamak ve kontrol etmek,

e) Görev alanına giren karayollarında, uygun göreceği yol işaretlerini belirlemek, uygun yerlere koymak ve bu kapsama giren işleri yapmak veya yaptırmak,

f) Görev alanına giren işler için gerekli plan, harita, etüt ve proje işleri ile araştırma geliştirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak,

g) Karayollarının yapım, bakım ve onarımı ile emniyetle işlemesi için gerekli olan garaj ve atölyeleri, makine ve malzeme ambarları ile depolarını, servis ve akaryakıt tesislerini, laboratuvarlarını, deneme istasyonlarını, dinlenme yerlerini, bakım ve trafik emniyetini sağlamaya yönelik bina ve lojmanları, alıcı verici telsiz istasyonları ile gerekli haberleşme şebekelerini, Genel Müdürlüğün görevlerini daha verimli şekilde yerine getirmesine yönelik eğitim tesisleri ile sosyal tesisleri ve diğer bütün yan tesisleri hazırlayacağı ve hazırlatacağı plan ve projelere göre yapmak, yaptırmak, donatmak, işletmek veya işlettirmek, bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak, kiralamak,

ğ) Karayollarının temizliği, gereken bölümlerinde çevre düzenlemesi ve yol boyu ağaçlandırılması ile peyzaj hizmetlerini yapmak veya yaptırmak,

h) Tarihi köprülerin bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak,

ı) Bu bölümde verilen görevlerin yapılabilmesi için lüzumlu her türlü araç gereç, taşıt ve makineler ile donatımlarını, bunların işletilmesi ve onarılması için gerekli olan uygun malzemeyi seçmek, temin etmek, gerektiğinde imal etmek veya ettirmek, depolamak, onarmak, gerekli ambar, atölye ve tesisleri donatmak, işletmek veya işlettirmek,

i) Görev alanı içinde bulunan işlerin yapılması, trafik akışının emniyetle ve kolaylıkla sağlanması için gerekli her türlü araziye, binalı ve binasız taşınmazları, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde kamulaştırmak, satın almak, trampa yapmak, kiralamak ve gerekli hâllerde geçici olarak işgal etmek,

j) Otoyol, Devlet ve il yollarında karayolu sınır çizgisi içinde kalan uygun alanlar ile karayolu sınır çizgisi dışında Genel Müdürlüğe devir ve temlik edilmiş veya Genel Müdürlüğün mülkiyetinde olan diğer alanlardaki taşınmazların ve tesislerin kiraya verilmesi, bunlar üzerinde irtifak hakkı, kullanma izni veya ön izin verilmesi gibi işlemleri yapmak, yaptırmak,

yapılan bu işlemlerle ilgili gerekli hâllerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bilgi vermek,

k) Görev alanındaki karayolları güzergâhlarındaki taşınmazlarla ilgili olarak tahsis, devir, kamulaştırma veya ilgili diğer hukuki süreçlerin tamamlanmasını müteakip ilgili taşınmazların tapu sicillerinde terkin ve diğer işlemlerini yapmak veya yaptırmak,

l) Talep halinde ve ücret karşılığında kamu kurum ve kuruluşları ile yerli ve yabancı özel sektörden ilgililere faaliyet konuları ile ilgili eğitim hizmeti vermek,

m) İş ve faaliyetlerine ilişkin veri ve bilgileri derlemek, basmak, yayımlamak veya yayımlatmak,

n) 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ve 28/5/1988 tarihli ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun kapsamında gerçekleştirilecek yatırım ve hizmetlerle ilgili görevlendirilen şirketlere, ihale aşamasında ilan edilmek kaydıyla gerektiğinde ortak olmak ve bununla ilgili işlemleri yapmak,

o) Görev alanına giren konularda mevzuatla verilen diğer işleri yapmak veya yaptırmak.”

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

KGM, Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevleri yürütmek üzere Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, merkezi Ankara’da, merkeze bağlı bölge müdürlükleri taşrada hizmet veren özel bütçeli bir kuruluştur.

Genel Müdür, teşkilatın en üst yöneticisidir. Ayrıca, dört adet Genel Müdür Yardımcısı bulunmaktadır.

Merkez Teşkilatında;

Ana Hizmet Birimleri; Etüt, Proje ve Çevre Dairesi Başkanlığı, Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Yol Yapım Dairesi Başkanlığı, Tesisler ve Bakım Dairesi Başkanlığı, Trafik Güvenliği Dairesi Başkanlığı, İşletmeler Dairesi Başkanlığı, Makine ve İkmal Dairesi Başkanlığı, Sanat Yapıları Dairesi Başkanlığı, Taşınmazlar Dairesi Başkanlığı, Program ve İzleme Dairesi Başkanlığı,

Danışma ve Denetim Birimleri; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı,

Yardımcı Hizmet Birimleri; Personel Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı,

Ayrıca; Basın ve Halkla İlişkiler Birimi ve Özel Kalem Birimi yer almaktadır.

Merkez teşkilatı bünyesinde daire başkanlıklarına bağlı toplam 61 adet Şube Müdürlüğü bulunmaktadır.

Taşra Teşkilatında ise; 18 Bölge Müdürlüğü, 1 İkmal Müdürlüğü, 1 Merkez Atölye Müdürlüğü, 122 Şube Şefliği, 25 Otoyol Bakım İşletme Şefliği, 289 adet Bakımevi, Bölgelerin iş hacmine göre değişen sayıda Şantiye Şefliği, Kontrol Şefliği yer almaktadır.

KGM'nin merkez ve taşra teşkilatında 31.12.2023 tarihi itibarıyla toplam 27.158 personel istihdam edilmektedir. Bunun 6.963'ü (%26) kadrolu devlet memuru, 98'i (%0,3) 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre sözleşmeli personel ve 20.097'si de (%73,7) işçi personeldir.

Tablo 1: Yıllar İtibariyle İstihdam Şekline Göre Personel Sayısı

Yıllar	Memur Personel	Sözleşmeli Personel	İşçi Personel	Toplam
2019	6.124	1.051	20.702	27.877
2020	6.014	1.192	19.969	27.175
2021	5.857	1.197	19.397	26.451
2022	5.811	1.350	18.990	26.151
2023	6.963	98	20.097	27.158

Merkez ve taşra teşkilatında görev yapan personelin hizmet sınıflarına göre dağılımı ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 2: Merkez ve Taşra Teşkilatında Görev Yapan Personelin Kadro Unvanlarına Göre Dağılımı

Öğrenim Durumu	Merkez	Taşra	Toplam
İnşaat Mühendisi	314	1308	1622
Makine Mühendisi	60	415	475
Elektrik Mühendisi	7	25	32
Harita/Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisi	40	173	213
Mühendis (Diğer)	181	507	688
Mimar	16	50	66
Diğer Teknik Personel (Lisans Mezunu)	47	62	109
İnşaat Teknikeri	40	345	385
Diğer Teknikerler	149	1170	1319
Teknisyen	33	143	176
Sağlık Personeli	15	34	49
Hukuk Personeli	21	100	121

İdari Personel ve Yardımcı Personel	345	1461	1806
Toplam	1.268	5.793	7.061

Genel Müdürlüğün insan kaynağı, hizmetin gerektirdiği niteliklere göre, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanunu'nun istihdamı düzenleyen hükümleri ile Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla yıllık olarak belirlenen kadro kullanım esasları uyarınca temin edilmektedir.

1.3. Mali Yapı

KGM, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı Cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. Özel bütçeli idareler, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idareleridir.

2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile KGM'ye 118.649.633.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Bu ödenek, 2022 mali yılı bütçe başlangıç ödeneği olan 45.099.556.000,00 TL'ye göre, yaklaşık %263 oranında artışa tekabül etmektedir.

KGM'nin 2023 mali yılı sonu bütçe ödeneği, başlangıç bütçesine yıl içinde eklenen 121.528.716.298,00 TL ödenek ile 240.178.349.298,00 TL olmuş ve bu bütçenin 236.101.159.352,00 TL'si harcanmıştır.

2023 yılı bütçe ödenekleri ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgiler aşağıdaki tablolarda özet olarak yer almaktadır;

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Ekonomik Kod	Başlangıç Ödeneği (TL)	Yılsonu Ödeneği (TL)	Yılsonu Harcaması (TL)
01 Personel Giderleri	7.537.479.000,00	12.034.589.000,00	11.923.683.041,00
02 SGK Devlet Pirimi Giderleri	1.636.580.000,00	2.427.971.000,00	2.405.928.066,00
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.679.628.000,00	14.666.815.791,00	14.570.967.834,00
05 Cari Transferler	53.795.946.000,00	57.009.031.000,00	56.997.287.793,00

06	Sermaye Giderleri	45.000.000.000,00	154.039.942.507,00	150.203.292.618,00
Toplam		118.649.633.000,00	240.178.349.298,00	236.101.159.352,00

2023 yılı bütçe ödenekleri ve gerçekleştirmelerine bakıldığında, 2023 yılı ödeneğinden en yüksek payın sermaye giderleri için ayrıldığı; sermaye giderlerini ise cari transferlerin takip ettiği görülmektedir. Sermaye giderleri kapsamında yapılan 150.203.292.618,00 TL tutarındaki harcamanın 137.332.536.528,00 TL'si gayrimenkul sermaye üretim giderleri için, 12.870.756.090,00 TL'si ise gayrimenkul alımları ve kamulaştırması için yapılmıştır. Cari transferler kapsamında yapılan 56.997.287.793,00 TL tutarındaki harcamanın 56.824.228.277,00 TL'si ise Yap-İşlet-Devret projeleri için yapılan garanti ödemelerinden oluşmaktadır.

Tablo 4: 2022 ve 2023 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri

Ekonomik Kod		2022	2023
		Yılsonu Gerçekleşme	Yılsonu Gerçekleşme
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.821.603.729,52	8.881.772.951,45
04	Alınan Bağış ve Yardımlar	125.660.244.676,71	230.907.411.354,65
05	Diğer Gelirler	528.141.523,16	1.093.204.227,28
06	Sermaye Gelirleri	105.345.709,01	321.559.078,69
Toplam		130.115.335.638,40	241.203.947.612,07

2023 yılı bütçe gelir gerçekleştirmelerine bakıldığında, en yüksek gelir kaleminin alınan bağış ve yardımlar olduğu; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin ise ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Alınan bağış ve yardımlar ekonomik kodunda izlenen 230.907.411.354,65 TL'nin 225.579.681.000,00 TL'si hazine yardımından, 5.327.730.354,65 TL'si ise kurumlardan alınan şartlı bağışlardan oluşmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ekonomik kodunda izlenen 8.881.772.951,45 TL'nin 3.944.649.326,06 TL'si yol, köprü ve tünel ücret gelirlerinden; kalan tutar ise kira geliri, deney ve analiz geliri gibi diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Faaliyet sonuçları ile ilgili verilere bakıldığında; KGM'nin 2023 yılı net faaliyet gelirleri toplamının 240.929.683.262,92 TL; faaliyet giderleri toplamının 132.604.731.665,78 TL;

olumlu faaliyet sonucunun ise 108.324.951.597,14 TL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin birinci ve ikinci 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'uncu ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) ile belirlenmiştir.

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

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

GYMY'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 ile mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir”* hükmü yer

almaktadır.

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

Yönetmeliğin 310'uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311'inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312'nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313'üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu 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.

KGM'nin muhasebe hizmetleri, Genel Müdürlük ve 17 Bölge Müdürlüğü olmak üzere toplam 18 muhasebe birimince yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Özkaynak değişim tablosu,

- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır. Bakanlık ve Kurul ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlamakta ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermektedir.

Bu doğrultuda, Kamu İç Kontrol Standartları; COSO modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Bakanlık tarafından hazırlanan ve 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Tebliğ'de kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin

Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların tespit edilmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanmasına yönelik çalışmaları yürütmeleri gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemi üzerinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

Kontrol Ortamı Standartları

1. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.
2. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.
3. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.
4. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

5. Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.
6. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.
7. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.
8. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

9. İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.
10. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.
11. İdarede yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

12. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

13. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

14. Kamu İdaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

15. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

16. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

İzleme Standartları

17. İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, iç kontrol sisteminin iyileştirme çalışmalarının tamamlanamaması nedeniyle değerlendirilmemektedir.

18. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 20 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 15'i doludur.

19. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karayolları Genel Müdürlüğünün 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Fiber Optik Kablo Hatları ve Altyapı Kurulumuna İlişkin Harcamaların İlgili Varlık Hesabı Yerine Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi

İdareye ait olan fiber optik kablo ve altyapı hatlarının kurulumu için yapılan harcamaların 630 Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı" başlıklı 16'ncı maddesi uyarınca, bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 173'üncü maddesinde ise; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Yönetmelik'in 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının işleyişinin düzenlendiği 174'üncü maddesinde;

"...

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

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğinin açıklandığı 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."

630 Giderler Hesabının niteliğinin açıklandığı 401'inci maddesinde ise;

“Giderler hesabı, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre; bir işin gerçekleştirilmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için yeraltı veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin yapım aşamasında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi, geçici kabul yapılmasından sonra 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir. 630 Giderler Hesabının ise, harcama yapılması neticesinde herhangi bir varlığa dönüşmesi söz konusu olmayan her türlü gider için kullanılması gerektiği ifade edilmektedir.

Tekirova-Antalya-Gazipaşa ve Antalya-Burdur-Sandıklı yolları üzerinde fiber optik altyapı oluşturulması amacıyla döşenen, tamamı İdareye ait olan 2023 yılı imalat fiyatları ile toplam tutarı 14.877.634,89 TL olan yaklaşık 520 km’lik fiber optik kablo ve altyapı hatlarının kurulması için yıllar itibariyle yapılan söz konusu harcamaların 630 Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir. Oysa yukarıda açıklandığı üzere, söz konusu harcamaların, gider hesabına kaydedilmesi yerine, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kayıt yapılmak suretiyle takibi sağlanmalı; akabinde, söz konusu yatırımların tamamlanıp geçici kabullerinin yapılmasından sonra ise 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında muhasebeleştirilmesi yapılmalıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından 2024 yılındaki benzer nitelikte olan fiber optik kablo alımlarına dair muhasebe kayıtlarının, bulguda belirtilen hususlara göre düzeltilmeye başlandığı, uygulama birliği açısından diğer bölgelere de bulgu konusu hususa dikkat edilmesi gerektiği yazı ile bildirildiğinden bahsedilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılında yapılan düzeltici kayıtların 2023 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Bu itibarla; İdareye ait bütün fiber optik kablo ve altyapı hatları için yıllar itibariyle ödenen tutarların 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında yer alması gerekmektedir.

BULGU 2: Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Eksik Yer Alması

Bölge Müdürlükleri tarafından tahsisli olarak kullanılan taşınmazlar olduğu halde, söz konusu taşınmazların bir kısmının muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin işlemleri düzenleyen 170'inci maddesine göre; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibarıyla izlenmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 174'üncü ve 175'inci maddelerine göre de; tahsise konu edilen yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 251 ve 252 Hesaplarına borç, üzerinde bulunduğu arsanın kayıtlı değeri ise 250 Arazi ve Arsalar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına da alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına ise alacak kaydedilmelidir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde, kamu idarelerinin tahsisli kullandıkları taşınmazları yardımcı hesaplar itibarıyla muhasebeleştirmeleri gerektiği ortaya konulmuştur.

Yapılan incelemede, Bölge Müdürlüklerinde tahsisli olarak kullanılan arsa, tarla, bölge sahaları, şube sahaları, şantiye sahaları, bakım evleri, asfalt tesisleri, malzeme ocakları gibi toplam 2.746 taşınmazın olduğu ve bunların Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne her yıl düzenli olarak yayımlanan Özel Bütçe Detaylı Hesap Planı'nda yer alan 251.03 veya 252.03 hesap kodlarında "*Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar*" başlıklı yardımcı hesaplarında takip edilmesi gerekirken, takip edilmediği tespit edilmiştir.

İdare cevabında, tahsis işlemleri tamamlanarak İdareye tahsis edilen taşınmazlardan envanteri tamamlanan ve kayıtlı değerleri tespit edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarının 2023 yılında Bölge Müdürlüklerince oluşturulduğu ifade edilmiştir.

Kamu İdaresince, söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarının 2023 yılında oluşturulduğu ifade edilmesine karşın, toplam 2.746 adet tahsisli taşınmazın muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Bahsi geçen husus, Karayolları Genel Müdürlüğü 2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almaktadır. Kamu İdaresi tarafından söz konusu hususa ilişkin düzeltici işlem tesis edileceği ifade edilmesine rağmen, uygulamanın 2023 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Sonuç olarak, Bölge Müdürlükleri tarafından mülkiyeti Hazineye ait olan ve tahsisli olarak kullanılan bölge sahaları, şube sahaları, bakım evleri, asfalt tesisleri, malzeme ocakları gibi taşınmazların 251.03 veya 252.03 hesap kodlarında takip edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Nihai Projelerin Varlık Hesaplarında Takip Edilmemesi

Kurumun kendi iç imkanlarıyla ürettikleri nihai projeler ile yapım işleri kapsamında yükleniciler tarafından hazırlanıp sunulan nihai projeleri varlık hesaplarında takip etmediği görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 11'inci maddesinin yedinci fıkrasında;

“İşlerin geçici kabulü yapıldıktan sonra, uygulama projeleri ister idarece verilmiş ister yüklenici tarafından hazırlanarak idarece onaylanmış olsun, uygulama sırasında yapılmış değişiklikleri de içeren ve işin bitmiş durumunu gösteren nihai projeler, yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanıp orijinalleri idareye teslim edilir.” denilmektedir.

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “İç imkânlarla üretilen varlıklar” başlıklı 20'nci maddesinde;

“Kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi ve maddi olmayan duran varlıkların üretimi için yapılan giderler, işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedilir.” ifadelerine yer verilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 192'nci maddesinde;

“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, bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanlar ile ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarının kaydı için kullanılır.”,

Aynı Yönetmelik'in "Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 193'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde;

"Edinilen maddi olmayan duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Bağış veya hibe olarak edinilenler değerlendirildikten sonra hesaplara alınır."

Anılan Yönetmelik'in 260 Haklar Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 194'üncü maddesinde;

"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."

Aynı Yönetmelik'in 196'ncı maddesinde 263 Ürün ve Teknoloji Geliştirme Giderleri Hesabının niteliğine ilişkin;

"Ürün ve teknoloji geliştirme giderleri hesabı; kamu idaresinde yeni ürün ve teknolojiler oluşturulması, mevcutların geliştirilmesi ve benzeri amaçlarla yapılan her türlü giderlerden aktifleştirilen kısımların izlenmesi için kullanılır."

Mezkur Yönetmelik'in 202'inci maddesinde;

"Birikmiş amortismanlar ve değer düşüklüğü karşılığı hesabı, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi ile maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan değer düşüklüğü karşılıklarını izlemek için kullanılır." hükümlerine yer verilmiştir.

İlgili mevzuat hükümleri uyarınca, bedelli olarak 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 değerlerin edinme tarihinde tespit edilen bedelleri ile 260 Haklar Hesabında, kurumun kendi iç imkanları ile ürettiği yeni ürün ve teknolojiler oluşturulması, mevcutların geliştirilmesi ve benzeri amaçlarla yapılan her türlü giderin maliyet bedelleri ile 263 Ürün ve Teknoloji Geliştirme Giderleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Kurumun yüklenici firmalardan bir bedel karşılığı aldığı nihai projelerin 630 Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. Oysa nihai projelerin faydaları bir yıldan fazla olup, nihai projeler ilgili oldukları tünel veya köprüye ait hukuki tasarrufları içerisinde barındırmakla

ile birlikte tünel veya köprüler için faydalanma ve yararlanma haklarına sahip ekonomik değer taşımaktadırlar. Bu nedenle bir bedel karşılığı teslim alınan nihai projelerin hukuki tasarruf olarak değerlendirilerek 260 Haklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Ayrıca kurumun yol yapım işleri için Genel Müdürlük ile Bölge Müdürlüklerinde yer alan etüt ve projeler şube müdürlüklerince kendi hazırladığı nihai projelerini muhasebe hesaplarında takip etmediği tespit edilmiştir. Kurumun kendi iç imkanları ile ürettiği, yeni ürün ve teknolojiler oluşturulması, mevcutların geliştirilmesi ve benzeri amaçlarla oluşturulan nihai projelerin maliyet bedelleri ile 263 Ürün ve Teknoloji Geliştirme Giderleri Hesabında izlenmesi sağlanmalıdır.

Kamu İdaresi tarafından, bulgu konusu hususa iştirak edildiği ifade edilmiştir.

İdarenin, yapım işleri kapsamında ister yüklenici tarafından hazırlanmış olsun ister Kurumun kendi iç imkanları ile hazırlanmış olsun nihai projelerini, 260 Haklar Hesabı ile 263 Ürün ve Teknoloji Geliştirme Giderleri Hesaplarında takip etmesi ve yıl sonlarında 268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı ile karşılıklı çalıştırarak projelerin ekonomik ömürlerine uygun olacak şekilde itfa işlemlerini yapması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Genel Müdürlüğün mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlarının cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin 10'uncu maddesinde;

“(1) Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins

tashihiinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihiine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Kamu İdaresi tarafından taşınmazların cins tashihiinin yapılmadığı görülmüştür. Cins tashihiinin yapılmaması ise kamu idaresine ait taşınmazların mevcut kullanım şekillerinin tam olarak anlaşılmasına neden olmaktadır.

Kamu İdaresince, bulgu konusu husus kabul edilmiş olup gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bahsi geçen husus, Karayolları Genel Müdürlüğü 2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer almaktadır. Kamu İdaresi tarafından söz konusu hususa ilişkin düzeltici işlem tesis edileceği ifade edilmesine rağmen, uygulamanın 2023 yılında da devam ettiği görülmüştür

Bu itibarla, Kamu İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Bedeli Güncellenmeyen ve Alt Yüklenicileri Kapsamayan Tüm Riskler Sigorta Poliçelerinin Bulunması

Bölge Müdürlükleri tarafından iş artışı yapılan yapım işleri ile fiyat farkı ödenmesi öngörülen işlere ilişkin hakediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aştığı durumlarda sigorta bedelinin zeyilname ile artırılmadığı ve yapım işleri için düzenlenmesi gereken All Risk (Bütün Riskler) sigorta poliçelerinin alt yüklenicilerin eylem ve işlemlerini kapsamadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinde; “*Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve*

niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.” hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ise; “*Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.” düzenlemesi yapılmıştır.*

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yapım işlerinde yüklenici deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına ve yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı işyerindeki her türlü, araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile yapım işinin korunmasından sorumludur. Bu nedenle yüklenici, işyeri teslim tarihinden geçici kabul tarihine kadar inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Öngörülen sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin yapılan kısımlarını ulaştıkları değer itibarıyla güvence altına almak olduğundan fiyat farklarını da içermeyen bir sigorta işleminin söz konusu güvenceyi tam olarak sağlamayacağı hususu açıktır. Bu nedenle, Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun biçimde, yapılan işin karşılığı olarak hesaplanan hakediş tutarları (fiyat farkları dahil) esas alınarak sigorta bedelleri belirlenmeli, hakediş tutarı (sözleşme fiyatları ile yapılan iş tutarı + fiyat farkı tutarı) sigortaya esas bedeli aştığı takdirde, sigorta bedelinin zeyilname düzenlenerek güncellenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi uyarınca, meydana gelen iş artışlarının aynı yükleniciye yaptırılmasında da zeyilname düzenlenmek suretiyle artan işlerin bedelinin sigorta bedeline dahil edilmesi gerekir.

Yapılan incelemede, iş artışına gidilen ve/veya fiyat farkı ödenen bazı yapım işlerinde

hakediş bedelinin sigorta bedelini aşmasına rağmen söz konusu işlere ait bütün riskler (all-risk) sigorta bedellerinin zeyilname ile güncellenmediği tespit edilmiştir.

Diğer taraftan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İş Yerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; sigorta poliçelerinde idare işveren sıfatıyla, yüklenici ise işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı ve alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Buna göre yapım işine konu olan yapının güvence altına alınması için yükleniciden All Risk (Bütün Riskler) sigortası istenmektedir. Güvence karşılığı olarak alınan sigortada yapım aşamasında yer alan, yüklenicinin birincil düzeyde idareye karşı sorumlu olduğu ayrıca alt yüklenicinin vereceği zararların da kapsama dahil edilip teminata bağlanması gerekmektedir. Ancak idare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işine ilişkin ihalelerde, idarenin izni ile alt yüklenici çalıştırıldığı ancak All Risk (Bütün Riskler) sigorta poliçelerinin sadece asıl yüklenicileri kapsadığı alt yüklenicilerin verecekleri zararların sigorta poliçesinin kapsamında yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; bulgu konusu tespitlerle ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterildiği ayrıca eksikliklerin düzeltilmesine yönelik bir yazı ile merkez ve taşra teşkilatlarının bilgilendirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yüklenicinin iş ve işyerini koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, iş artışına gidilen yapım işleri ile fiyat farkı ödenen yapım işlerinde hakediş bedelinin sigorta bedelini aşması durumunda zeyilname ile sigorta poliçe bedelinin güncellenmesinin gerekli olduğu ayrıca Yapım İşleri Genel Şartnamesi gereği, alt yüklenici çalıştırılan işlere ilişkin sigorta poliçelerinde alt yüklenicilerin verecekleri zararların da teminat kapsamına alınması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Karayolları Teknik Şartnamesi Hükümleri ile Uyumsuzluk Gösteren Yol Yapım Sözleşmelerinin Bulunması

Karayolları Teknik Şartnamesi'ne göre; Uluslararası düzgünsüzlük endeksi (IRI) ölçümlerinde aynı yıl içerisinde yapılan binder ve aşınma tabakası kaplamalarında sadece aşınma tabakası üzerinden IRI ölçümlerinin yapılması gerekmekte iken, bazı yol yapım sözleşmelerinde hem binder tabakası hemde aşınma tabakası üzerinden IRI ölçümlerinin yapılmasına yönelik hüküm tesis edildiği görülmüştür.

Karayolları Teknik Şartnamesi'nin “Asfalt Beton Binder ve Aşınma Tabakaları” bölümünün “Yüzey Düzgünsüzlüğünün Profilometre ile Kontrol Edilmesi” kısmında; IRI ölçümlerinin hem binder hem de aşınma tabakalarında yapılacağı ancak aynı BSK yapım sezonu (aynı yıl) içerisinde binder tabakası, aşınma tabakası ile kaplanmış ise ödeme kriterlerinde sadece aşınma tabakası üzerinden yapılan ölçümlerin dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 8'inci maddesi ikinci fıkrası birinci bendi gereği teklif birim fiyat sözleşmelere ait ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması sırasıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi, İdari Şartname, Sözleşme Tasarısı, Birim Fiyat Tarifleri ve cetveli, Mahal Listesi, Özel Teknik Şartname, Genel Teknik Şartname, Ön/Kesin Projeler, Açıklamalar (varsa) ve diğer eklerin yer alacağı hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm gereği öncelik sıralamasında sözleşme tasarısı, özel ve genel teknik şartnameden daha önce gelmektedir.

Yapılan incelemede İdareye ait bazı yapım işleri sözleşmelerinin diğer hususlar kısmında yer alan üst yapı performans kriterlerinde, binder ve aşınma tabakasına dair ölçümlerin yapılması gerektiği belirtilmesine rağmen buna uyulmayıp sadece Karayolları Teknik Şartnamesine göre aynı sezon içerisinde yapılan BSK için aşınma tabakası üzerinden ölçümlerin yapıldığı görülmüştür. Halbuki sözleşme tasarısı öncelikli olduğundan sözleşmede yer alan hükme göre hem binder hemde aşınma tabakası üzerinden IRI ölçümlerinin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; bulgu konusu hususa ilişkin binder, aşınma tabakaları ile BSK paçal pozları için öngörülen birim fiyat tariflerinde Karayolları Teknik Şartnamesinin ilgili bölümlerine atıf yapıldığı ve sözleşme tasarısının “Diğer Hususlar” kısmında binder ve aşınma tabakaları için yüzey düzgünsüzlük ölçüm sonuçlarının değerlendirilmesi ile ödeme şartlarının ayrı ayrı belirtildiği, yapılacak ihalelerde sözleşme tasarısının “Diğer Hususlar” bölümünde gerekli düzenlemelerin yapılarak uygulama birliğinin tesis edileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar birim fiyat tariflerinde Karayolları Teknik Şartnamesindeki ilgili maddelere atıf yapıldığı, sözleşmede binder ve aşınma tabakaları için yüzey düzgünsüzlük ölçüm sonuçlarının değerlendirilmesi ile ödeme şartlarının ayrı ayrı belirtilmesinin teknik gerekçelerle ilave bir düzenleme getirdiği ifade edilse de; Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 8'inci maddesinde ihale dokümanlarının öncelik sıralamasına göre

sözleşme tasarısının, birim fiyat tarifleri ile genel/özel teknik şartnameden önce gelmesi ve öncelik sıralamasına göre sözleşme hükümlerinin esas alınması gerekliliği açıktır.

Söz konusu imalatların yapımında ilk önce binder tabakasının ve sonrasında aşınma tabakasının yapılması göz önüne alındığında, iki ayrı imalatın sözleşme hükümlerinde belirtildiği gibi ayrı ayrı ölçülmeye imkan verdiği anlaşılmaktadır.

Netice olarak İdarece IRI ölçümlerinde sözleşme hükümlerinin dikkate alınması ya da sözleşme ile Karayolları Teknik Şartnamesi arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Maliyet Analizlerine İlişkin Veri Tabanına İhtiyaç Duyulması

Genel Müdürlük ile Bölge Müdürlükleri tarafından ihale edilen birim fiyatlı yapım işlerinde yeni birim fiyat tespitine yönelik oluşturulan maliyet analizlerine ilişkin veri tabanının bulunmadığı görülmüştür.

İş kalemlerinin/ gruplarının niteliğine uygun olmak kaydıyla yeni birim fiyat tespitinde kullanılacak analizlere Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer verilmiştir. İşin devamı sırasında sözleşme kapsamında olmayan bir iş kaleminin yapımına karar verilmesi durumunda, yapılacak yeni birim fiyatın tespitinde öncelik sıralamasına uyulması şartıyla kullanılacak analizlerden birisi de mezkur 22'nci maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen "*İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler*" olarak hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde ise yukarıda belirtilen maliyet analizlerinin kullanılmasına olanak sağlayacak bir veri tabanının olmadığı, Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlükleri tarafından ihale edilen birim fiyatlı yapım işlerinde oluşturulan maliyet analizlerinin kendi bünyelerinde tutulduğu ve bu analizlerin tüm paydaşlar tarafından incelenebilmesini dolayısıyla yukarıdaki mevzuat hükmünün gereklerini yerine getirilmesini sağlayacak ortak bir veri tabanına ihtiyaç bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; bulgu konusu tespitlerle ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterildiği ve bir imalata ait yeni analiz oluşturulması gerektiğinde oluşturulan analizin Merkez ve Taşra teşkilatları ile paylaşıldığı ayrıca Bölge Müdürlükleri arasında

yeknesaklığın sağlanmasını güçlendirmek amacıyla Program ve İzleme Dairesi Başkanlığı koordinasyonunda yeni fiyat düzenlenirken kullanılan ve kullanılacak yeni analizlerin bulunduğu bir veri tabanı oluşturulmasına yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Genel Müdürlük tarafından yeni birim fiyat yapımında tereddüte düşülen hususlarda kullanılacak analizlere ilişkin uygulama birliğini sağlamak amacıyla Bölge Müdürlüklerine yazı ile bilgilendirme yapıldığı görülmektedir. Bu rehberlik faaliyeti ile birlikte farklı Bölge Müdürlüklerinde oluşturulan maliyet analizlerinin, yeni birim fiyat oluşturulması süreçlerinde değerlendirilmek üzere veri tabanı sistemi üzerinden tüm Bölge Müdürlüklerinin kullanımına açılması, sağlıklı yeni birim fiyat oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca her ihaledeki rekabet ve coğrafi şartlar farklı olabileceği gibi benzeri de olabileceğinden bu tür benzer yapım işlerinde, yeni birim fiyat tutanağını düzenlemekle görevli kamu görevlilerine de mevzuatında belirtilen analizlerin en doğru şekilde uygulanmasına imkan sağlanacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: Yeni Birim Fiyatla Sözleşmeye Dahil Olan İş Kalemlerinin Miktarının Belirlenmemesi

Yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dahil edilen bazı iş kalemlerine ait imalat miktarlarının belirlenmediği dolayısıyla iş kalemine ait rayiçlerin hatalı belirlenmesi riski olduğu ve mevzuatın öngördüğü revize birim fiyat uygulamasının gerçekleştirilemediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan veya Fiyatı Belirli Olmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'inci maddesinde; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin veya iş gruplarının bedelleri ile sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin, anılan maddede belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edileceği belirtilmiştir. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedellerinin birim fiyat sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım İşlerinde İş Kalemi Miktarının Değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde; birim fiyatlı işlerde yeni fiyat tespit edilerek sözleşmeye dahil olan iş kaleminin, projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın revize

edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dahil olan iş kalemleri için projesine göre bir imalat miktarı belirlenmesi ve bu iş kalemi miktarında yukarıda belirtilen sınırlar dahilinde bir artış gerçekleşmesi halinde de revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde yeni birim fiyatı tespit edilen iş kalemlerinin piyasa araştırmalarındaki faturalarında, fiyatın düşük miktarlar üzerinden tespit edilerek sözleşmeye dahil edildiği ancak uygulamada yapılan imalat miktarlarının yüksek olduğu görülmüştür. Söz konusu durumun düşük miktarlar üzerinden fiyatın tespit edilmesi sonucu belirlenen rayicin yüksek olmasına neden olabileceği ayrıca yeni iş kalemleri için projesine göre bir imalat miktarı belirlenmediği için iş kalemlerine ait birim fiyatın revize edilemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli hassasiyetin gösterilmesi için merkez ve taşra teşkilatının bilgilendirildiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle revize birim fiyat uygulamasının gerçekleştirilebilmesi ve yeni birim fiyat rayiçlerinin doğru belirlenmesi için mezkur iş kalemlerinin projesine göre miktarlarının hesaba dahil edilerek yeni birim fiyatların belirlenmesi ve sözleşmeye dahil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İhale Edilen İşlerde Mahal Listelerinin Bulunmaması

Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlüklerince ihale edilen bazı yapım işlerine ait ihale dokümanlarında mahal listelerinin bulunmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşme Kanunu'nun "Sözleşme Türleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında;

"a) Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme,

...

c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, 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” düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Aktarılan mevzuat hükmü çerçevesinde yapım işlerinde ihale edilen işlerin anahtar teslimi götürü bedel sözleşme üzerinden ihaleye çıkılabilmesi için uygulama projesinin; birim fiyatlı olarak ihaleye çıkılabilmesi için ihale dokümanında ön veya kesin projelerin, bunlara ilişkin mahal listelerinin ve birim fiyat tariflerinin bulunması gerekmektedir.

İhale edilen işlerde istekliler projelere ve bunlara ilişkin mahal listelerinde gösterilen işlerin tamamına teklif vermektedir. Mahal listeleri, yapım işlerinde hangi imalatın hangi alana uygulanacağını gösteren dokümanlardan birisi olup, isteklilerin hazırlayacakları teklifleri de doğrudan etkileyen unsurlardan biridir. Bu anlamda, yapım işlerinde projelerle birlikte mahal listelerinin de hazırlanıp ihale dokümanına dahil edilmek suretiyle ihaleye çıkılması gerekmektedir. Buna rağmen, gerek Genel Müdürlük, gerek Bölge Müdürlüklerinde yapılan tünel elektrik, elektronik ve aydınlatma sistemleri ile tesis binalarının yapımı ihalelerinde mahal listesi hazırlanmadığı, ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilmediği ve bu uygulamanın genellik arz ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; tünellere ait elektrik, elektronik ve aydınlatma sistemleri ile tesis binalarına ilişkin ihale dokümanları arasında mahal listesi ve yapılacak imalatlara ait dokümanların yer alması için merkez ve taşra teşkilatının bilgilendirileceği belirtilmiş ve gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ihale edilen yapım işlerinde mevzuatın öngördüğü şekilde projeler ve imalat iş kalemlerinin hangi alanlara uygulanacağını gösteren mahal listelerinin hazırlanarak ihale dokümanına dahil edilmesi ve bu suretle ihaleye çıkılmasının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Plaka Takip ve Tahsilat Sistemlerinde İyileştirmelere İhtiyaç Bulunması

Karayolları Genel Müdürlüğünün sorumluluğunda işletilen otoyolları ve köprüleri kullanmakla birlikte; plakası Latin alfabesine ait olmayan harf ve rakamlardan oluşan yabancı bazı araçlar ile Türk plaka dizilimi ile aynı plaka dizilimine sahip bazı yabancı plakalı

araçlardan, yapılması gereken tahsilatlara ilişkin süreçlerde gecikme ve eksiklikler yaşandığı görülmüştür.

27.09.1962 tarih ve 11217 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Araçları Kayıt ve Tescil İşlemleri ile Plakalar Hakkında Yönetmelik’in 1’inci maddesinde;

“Karayolları Trafik Kanununa göre trafik şube veya büroları tarafından kayıt ve tescile tabi araçların yapılacak kayıt ve tescil işlemleri ile bu araçlara takılacak plâkaların renk, şekil, ebad ve remizleri hakkında bu yönetmelik hükümleri uygulanır.” denilmektedir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun “Para cezalarının ödenme süresi” başlıklı 115’ inci maddesinde;

“ ...

Sürücüsünün Türk vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın yabancı plakalı araçlara uygulanacak olan trafik idari para cezaları, tebligat şartı aranmaksızın sürücüsü bilgilendirilmek suretiyle tahsil edilir. Trafik cezaları tahsil edilmeden yabancı plakalı aracın ülkeyi terk etmesine izin verilmez...” ifadesi yer almaktadır.

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun’un “Geçiş ücretini ödememe ve güvenliğin ihlali” başlıklı birinci fıkrasında;

“Genel Müdürlük işletimindeki otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayolları için belirlenen geçiş ücretlerini ödemededen geçiş yaptığı tespit edilen araç sahiplerine Genel Müdürlük tarafından, geçiş ücreti ödemededen giriş çıkış yaptığı mesafeye ait geçiş ücretinin dört katı tutarında idarî para cezası verilir. (Ek cümleler: 1/7/2022-7417/53 md.) Bu maddenin yedinci fıkrasına tabi olmak üzere, ödemesiz geçiş tarihini izleyen kırk beş gün içinde, idari para cezasının tebliğ edilip edilmediğine bakılmaksızın, geçiş ücreti ile birlikte geçiş ücretinin bir katının idari para cezası olarak ödenmesi halinde idari para cezası bir kat verilmiş sayılır ve bu ceza için ayrıca tebligat yapılmaz. Bu takdirde idari para cezasından 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan indirim hükmü uygulanmaz.”

Mezkur maddenin yedinci fıkrasında;

“Geçiş ücretlerini ödemededen geçiş yapanlardan, ödemesiz geçiş tarihini izleyen on beş gün içinde yükümlü olduğu geçiş ücretini usulüne uygun olarak ödeyenlere, bu maddenin

birinci fıkrası ile beşinci fıkrasında belirtilen cezalar uygulanmaz. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/18 md.) Otoyollar ile erişme kontrolünün uygulandığı karayolları için belirlenen geçiş ücretlerini ödemededen geçiş yaptığı tespit edilen yabancı plakalı araçlara uygulanan idari para cezaları için bu fıkra da belirlenen on beş günlük süre beklenmez. (Ek cümle: 23/7/2020-7252/9 md.) Ancak, ödemesiz geçiş tarihini izleyen on beş gün içinde geçiş ücretinin ödenmesi halinde idari para cezası tahsil edilmez.”,

Aynı maddesinin sekizinci fıkrasında;

“Sürücüsünün Türk vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın yabancı plakalı araçlara uygulanacak olan bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen idari para cezaları ile geçiş ücretleri ve ikinci fıkrasında yer alan idari para cezaları tebligat şartı aranmaksızın sürücüsü bilgilendirilmek suretiyle tahsil edilir. Tahsilat gerçekleşmeden yabancı plakalı aracın ülkeyi terk etmesine izin verilmez. Bu fıkra hükümlerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca müştereken altı ay içinde belirlenir. Uluslararası sözleşme hükümleri saklıdır.” hükümleri yer almaktadır.

KGM ile PTT arasında 20.09.2021 tarihinde imzalanan Ücret Toplama Sistemlerinin Bakım, Onarım ve Tek Ana Kontrol Merkezi Üzerinden İşletilmesi ile Bankacılık Hizmetleri Protokolü'nün “Konu” başlıklı 2'nci maddesinde;

“Otoyollar ve boğaz köprülerine tesis edilen Ücret Toplama Sistemleri'ne ilişkin elektronik etiketlere ait kurulu sistemin bakım onarımı ve bankacılık hizmetlerinin devralınması ihtiyaç duyulması halinde yeni kurulumların yapılması ile OGS/HGS Sistemlerinin birleştirilerek tek Ana Kontrol Merkezi (AKM) üzerinden işletilmesi ve ücret toplama sisteminde hasılatın Karayolları Genel Müdürlüğü'nün ilgili hesabına aktarılmasıdır.”,

Aynı Protokol'ün “PTT'nin yükümlülükleri başlıklı 7'nci maddesinde ise;

“...

7.8- PTT, İDARE'nin Ücret Toplama Sisteminin İşletilmesi ile ilgili gerekli olabilecek her türlü yazılım (lisans, güncelleme, ilave yazılım vb.) ihtiyaçlarını bilabedel karşılayacaktır.

7.9- PTT, İDARE'nin trafik güvenliği, zorunluluk vb. gibi nedenlerle yeni yapılacak veya revize edilecek Ücret Toplama Sistemi tesisi taleplerini karşılayacaktır...” ifadelerine yer verilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre sürücüsünün Türk vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın yabancı plakalı araçlara uygulanacak idari para cezaları ile geçiş ücretlerinin tebligat şartı aranmaksızın sürücüsü bilgilendirilmek suretiyle tahsil edileceği, bu tahsilatların hem PTT'nin aracılığı hem de Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca çıkarılacak usul ve esaslar kapsamında yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bunlara ek olarak Ücret Toplama Sistemleri kapsamında Ana Kontrol Merkezi ile aracılık edilen tahsilatlara ilişkin herhangi bir yazılım, lisans, güncelleme veya ilave yazılım ihtiyacı olması ya da zorunluluk halinde yeni ortaya çıkacak veya revize edilecek Ücret Toplama Sistemleri kurulması gerekmesi halinde bunların PTT tarafından bilabedel karşılanacağı yapılan Protokol ile hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Türkiye'de kayıtlı ve tescil edilmiş araçların hangi dizilim ile oluşturulacağı Yönetmelik hükümleri ile belirlenmiştir.

İdare tarafından geçiş ücretlerini ödemeyen yabancı plakalı araç sahiplerine, cezai yaptırımlar ve gümrüklerdeki tedbirlere ilişkin uyarılarda bulunulsa da KGM'nin sorumluluğunda bulunan otoyolları ve köprüleri kullanan ve plakası Latin alfabesine ait olmayan harfler ve rakamlardan oluşan yabancı plakalı araçlardan yapılacak tahsilatlarda eksiklikler söz konusudur. Ayrıca otoyollar ve köprüleri kullanıp da Türkiye'de kayıtlı ve tescilli araç plakaları ile aynı plaka dizilimine sahip yabancı plakalı araçlar için düzenlenen bazı geçiş ücretlerinin ya da idari para cezalarının ilgili yabancı plakalı araçlar üzerine düzenlenirken karmaşıklık olduğu anlaşılmıştır. Bu durum, yabancı plakalı aracın, Türkiye'de kayıtlı ve tescilli bir başka araç ile aynı plakaya sahip olması halinde ortaya çıkmakta olup hatalı düzenlenen geçiş ücreti veya idari para cezası terkin edilmekte ancak yabancı plakalı araçlar bu süre zarfında ülkeyi terk ettikleri için geçiş ücreti ya da idari para cezası tahsilatı sorumlulardan yapılamamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle;

Latin alfabesinden olmayan harf ve rakamların Hızlı Geçiş Sistemleri tarafından okunamadığı veya tespit edilemediği durumlar için yeni bir sistem kurmanın çok maliyetli olduğu ancak ücret toplama ve plaka tanıma sistemlerindeki teknolojik gelişmeler yakından takip edilerek PTT ile imzalanan protokol çerçevesinde gerekli donanım ve yazılım iyileştirmelerinin yapılması için çalışmaların sürdürüldüğü, plakası tespit edilemeyen tüm ihlalli geçişler Manuel Olay Doğrulama (MOD) onayına düştüğü ve bu geçişlerin operatör tarafından gözle görülerek okunabilen plakaların sisteme girildiği ifade edilmektedir. Ücret

toplama sistemlerinden ücret ödemedi ihlalli geçiş yapan yabancı plakalı araçların plakaları, geçiş ve ücret bilgileri sistem tarafından online olarak Gelir İdaresi Başkanlığı üzerinden gümrüklere bildirildiği ve geçiş ücreti ya da ihlalli geçiş idari para cezası olan yabancı plakalı araçların borçlarını ödemedi ülkeyi terk etmelerine gümrük kapılarında izin verilmediği de belirtilmektedir.

Ayrıca Ülkemizdeki plaka dizilimi ile aynı olan yabancı plakalı araçların mevcut sistem ile tespit edilmesinin mümkün olmadığı, plakalarda yer alan ülke kodu kısmının sistemler tarafından okunamadığından bahsedilmekte olup önlem olarak paydaş kurumlarla çalışmalar yapıldığı ve söz konusu plakaların yabancı plakalı araçlar kümesine kaydedilmekte olduğu ve gereğinin yapılması için takip edildiği ifade edilmektedir.

Öncelikle bulguda, Latin alfabesinden yer almayan harf ve rakam bulunan yabancı plakalı araçlar ile plaka dizilimi yurtiçi tescilli araçlar ile aynı olan yabancı plakalı araçların tespit edilmesi için yeni bir alt yapı sistemi kurulması önerilmektedir. Bunun yerine KGM ile PTT arasında 20.09.2021 tarihinde yapılan Portokol'de sistem iyileştirilmesinin ya da yeni yazılım ihtiyaçlarının mevcut sistem üzerinde hasıl olması halinde, bunların PTT tarafından bilabedel yerine getirileceği açıkça hüküm altına alındığından eksikliklerin giderilmesi ve sistemsel iyileştirmelerin tamamlanması hususu konu edilmektedir. Ayrıca Latin alfabesine ait olmayan harf ve rakamlardan oluşan yabancı plakalı araçlar ve Türk plaka dizilimi ile aynı plaka dizilimine sahip bazı yabancı plakalı araçların tahsilatlarının aynı sistem üzerinden yürütülmesinin bir tercih değil zorunluluk olduğu mevzuat hükümlerinde görülmektedir.

Bu itibarla; Kanun ve Protokol hükümleri gereğince KGM'nin sorumluluğunda bulunan ve şu an işletmeye açık olan otoyol ve köprülerin Latin alfabesine ait olmayan harf ve rakamlardan oluşan yabancı plakalı araçlar tarafından kullanması halinde, tahsilatların yapılmasına olanak sağlayan Ücret Toplama Sistemlerinin kurulması veya gerekli yazılım, lisans veya ilave yazılımların uygulanarak sistem iyileştirmelerinin yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de kayıtlı ve tescilli araç plakaları ile aynı dizilime sahip yabancı araç plakalarının farklı plakalar olduğunun tespit edilmesine ve yabancı plakalardan geçiş ücretleri ile idari para cezalarının tahsil edilmesine olanak sağlayacak sistem iyileştirmelerinin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 8: Kamulaştırma Bedelinin Bankaya Zamanında Yatırılmaması Nedeniyle Reddine Karar Verilen Kamulaştırma Davalarının Bulunması

Genel Müdürlük ile Bölge Müdürlüklerindeki birçok kamulaştırma davasının, kamulaştırma bedelinin bankaya yasal süresi içerisinde depo edilememesinden dolayı reddedildiği görülmüştür.

6203 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Kamulaştırma şartları" başlıklı 2'nci maddesinde;

"...

İdarelerce yeterli ödenek temin edilmeden kamulaştırma işlemlerine başlanılamaz...",

Aynı Kanun'un "Kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve taşınmaz malın idare adına tescili" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"...

Tarafların bedelde anlaşamamaları halinde gerektiğinde hâkim tarafından onbeş gün içinde sonuçlandırılmak üzere yeni bir bilirkişi kurulu tayin edilir ve hâkim, tarafların ve bilirkişilerin rapor veya raporları ile beyanlarından yararlanarak adil ve hakkaniyete uygun bir kamulaştırma bedeli tespit eder. Mahkemece tespit edilen bu bedel, taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkının kamulaştırılma bedelidir. Tarafların anlaşması halinde kamulaştırma bedeli olarak anlaşılan miktar peşin ve nakit olarak, hak sahibi adına bankaya yatırılır. Tarafların anlaşamaması halinde hâkim tarafından kamulaştırma bedeli olarak tespit edilen bedelin (...) mahkemece belirlenecek banka hesabına yatırılması ve yatırıldığına dair makbuzun ibraz edilmesi için idareye onbeş gün süre verilir..." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ödeneği bulunmayan taşınmazlar için kamulaştırma işlemlerinin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Mahkemelerce tespit olunan kamulaştırma bedellerinin 15 günlük süre içerisinde İdare tarafından bankaya yatırılması gerektiği açıkça ifade edilmektedir.

Kamulaştırma davaları; yargı giderleri, tebligat giderleri, keşif ve bilirkişi giderleri ile ulusal gazete ilanları gibi birçok gider kalemini bünyesinde bulundurmaktadır.

Yapılan incelemede; Genel Müdürlük ile Bölge Müdürlüklerindeki birçok kamulaştırma davasının; mahkemelerce hükmedilen ve 15 gün içerisinde bankaya depo edilmesi gereken

kamulaştırma tutarlarının zamanında depo edilememesinden kaynaklı reddedildiği tespit edilmiştir. Oysa Kamulaştırma Kanunu'nda yeterli ödeneği bulunulmayan hallerde kamulaştırma işlemlerinin yapılamayacağı sarih bir şekilde ifade edilmektedir.

Mahkemelerce verilen ret kararlarının İdare açısından iki önemli sonucu olmaktadır. Bunlardan birincisi, kamulaştırılması reddedilen taşınmazın tekrar kamulaştırılması için; yargı, tebligat, keşif, bilirkişi ve ulusal gazete ilanları gibi giderlerin, yeniden ödenmesi nedeniyle bütçeye ek mali külfet getirmesidir. İkinci önemli sonuç ise, ilk seferinde kamulaştırılmayan taşınmazların, ikinci kez kamulaştırmaya konu olmaları halinde, taşınmazların fiyatlarında meydana gelen artışlarından kaynaklı yüksek kamulaştırma bedellerinin ödenmesidir.

Kamu İdaresi tarafından, bulgu konusu hususa iştirak edildiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla Genel Müdürlük ile Bölge Müdürlüklerinin; ihtiyaçların uygun zamanda uygun yöntemle karşılanabilmesi için, kamulaştırma işlemlerini özenli planlayarak ödeneği bulunan işler için kamulaştırmaya çıkması ve bütçe yönetimlerini etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütmesi gerekmektedir.

BULGU 9: İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

İdare aleyhine sonuçlanan davalara ait ilamlara bağlı borçların kurumlar arası yazışmaların zaman alması, personel ve ödenek yetersizliği gibi nedenlerle yasal süresi içinde ödenmemesine bağlı olarak, hem gecikme faizi hem de icra takibi başlamasından dolayı icra vekâlet ücreti ödenmesine neden olduğu görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasına göre; Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarının, kararın idareye tebliğinden başlayarak en geç otuz gün içinde yerine getirilmesi gerektiği",

İkinci fıkrasında;

“Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılması gerektiği”,

Üçüncü fıkrasında ise;

“Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabileceği” belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olup yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Aynı Kanun'un “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise,

“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.” hükümlerine yer verilmiştir.

20.11.2021 tarih ve 31665 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi'nin “İcra ve iflas müdürlükleri ile icra mahkemelerinde ücret” başlıklı 11'inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

“Borçlu ödeme süresi içerisinde borcunu öderse bu Tarifeye göre belirlenecek ücretin dörtte üçü takdir edilir. Maktu ücreti gerektiren işlerde de bu hüküm uygulanır.” hükmü yer almakta olup 03.09.2022 tarih ve 31942 sayı ile Resmi Gazete'de yayımlanan Avukatlık Asgari

Ücret Tarifesi'nde de ifade aynen yer almaktadır.

Mezkur mevzuat hükümlerine göre; nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde kamu idarelerince ödenmesi gereken giderler muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenirken, ilama bağlı borçların ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların öncelikle ödenmesi gereken borçlar arasında olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, ilama bağlı borçlar ile ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlar zamanında ödenmediği takdirde gecikme faizi ve icra masrafları gibi ek yük getirici ödemelere sebep olduğundan, öncelikle ödenmesi hususuna dikkat edilmesi gerektiği ortadadır. Ayrıca, mevcut ödeneklerin kullanımında, öncelikle ödenmesi gereken borçların ödenmesine öncelik verildiği takdirde, ilamlarda öngörülen ödemelerin ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ilişkin ödemelerin ödenek yetersizliği sebebiyle yapılmaması durumuyla da karşı karşıya kalınmayacaktır.

Kurumlar arası yazışmaların zaman alması, personel ve ödenek yetersizliği gibi gerekçelerle, idari davalarda otuz günlük yasal süre içerisinde, hukuk davalarında ise kendi özel kanunlarında belirtilen yasal süreler içerisindeki ilama bağlı idare borçlarının ödenmemesinden dolayı gecikme faizi ödemesi, ayrıca idari davalarda yasal süre bitiminden itibaren icra takibi başlatılmış ise ilave icra vekâlet ücreti ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Hâlbuki İdare tarafından hukuk ve idari davalarda ilama bağlı borçların yasal süreleri içerisinde ödenmesi halinde yasal faizin dışında gecikme faizi ödenmesi söz konusu olmayacaktır. Buna ek olarak hukuk davalarında icra vekâlet ücretlerinin süresinde ödenmesi halinde icra vekâlet ücreti dörtte üçü nispetinde olacak şekilde ödenecektir. Ancak idari davalardan kaynaklanan borçların 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen ödeme süresine uygun ödenmesi halinde davalı ya da vekillerince icra takibi başlatılamayacağı için, ilamdan kaynaklanan vekâlet ücreti dışında ayrıca icra vekâlet ücreti de ödenmeyecektir.

Kamu İdaresi tarafından, bulgu konusu hususa iştirak edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç itibariyle, mahkeme ilamlarına dayanılarak ödenmesi gereken tazminat, faiz, yargılama gideri ve/veya avukat vekâlet ücretlerinin ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların hak sahibi tarafından talep edilmesini takiben herhangi bir gecikmeye neden olunmaksızın zamanında ödenmesi gerekmektedir. Bu ödemelerin zamanında yapılmaması hem ödenen faiz giderlerinin artmasına hem de hak sahibi tarafından icra takibi başlatılması sebebiyle icra masrafları ödenmesine neden olmakta; diğer taraftan da, yeni bir

tazminat davasına yol açma riski taşımaktadır. 2577 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 8'inci ve 34'üncü maddelerindeki düzenlemeler dikkate alındığında, faiz ve yargılama gideri ödenmesine sebep olunmaması için idareler tarafından bu tür ödemelerin geciktirilmeksizin ve ödeneği bulunup bulunmadığına bakılmaksızın öncelikle yapılması hususunda gerekli tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: İhale Dokümanlarının Fiyat Farkı Esaslarına Uygun Hazırlanmaması

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde ihale dokümanında fiyat farkı verileceği belirtilmesine rağmen kullanılacak endekse uygulanacak sabit katsayılara yer verilmediği görülmüştür.

24.02.2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar ile birlikte ihale dokümanlarında, her bir sabit katsayı için endeks belirlenmesi ve ihale dokümanında gösterilmesi zorunlu hale gelmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar'ın "Fiyat farkı hesabı" hesabı başlıklı 5'inci maddesinin altıncı fıkrasında; İdare tarafından, işin niteliğine ve işte kullanılan girdilere uygun biçimde sabit katsayıların toplamı bire (1.00) eşit olacak şekilde belirlenerek ihale dokümanında gösterilmesi ve her sabit katsayı için fiyat farkını hesaplamaya esas endeksin belirlenmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Buna ek olarak 24.02.2022 tarihli Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslarda yapılan değişiklikle aynı zamanda Esasların "Endeks veya fiyat belirlenmeyen yapım işlerinde fiyat farkı" başlıklı 11'inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu madde metninin yürürlükten kaldırılmadan önceki halinde ise İdare tarafından ihale dokümanında fiyat farkı verileceği öngörülmesine rağmen sabit katsayılar ile endekslerin belirlenmediği durumlarda "ÜFE Genel" sütunundaki sayı esas alınarak fiyat farkı hesaplanacağı ifade edilmekte idi.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere 26.03.2022 tarihinden itibaren idare tarafından ihale dokümanında fiyat farkı verileceği belirtilmesine rağmen sabit katsayılar ile endekslerin belirlenmediği durumlarda "ÜFE Genel" sütunundaki sayı esas alınarak fiyat farkı hesaplanması uygulaması sonlandırılmış olup fiyat farkı hesabına ilişkin olarak sabit katsayıların ve endekslerin ihale dokümanında gösterilmesi zorunlu hale gelmiştir.

Yapılan incelemede; Genel Müdürlük tarafından sanat yapıları için çeşitli zamanlarda ihalesi yapılan bazı yapım işlerine ait ihale dokümanlarında 24.02.2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na Göre İhale Edilen Yapım İşlerinde Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslara göre fiyat farkı hesaplanacağı ve endeks tablosunun “Genel” sütunundaki sayı esas alınarak fiyat farkı verileceği belirtilmesine rağmen, sabit katsayılara yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; bulgu konusu tespitlerle ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterildiği ayrıca eksikliklerin düzeltilmesine yönelik bir yazı ile merkez ve taşra teşkilatlarının bilgilendirildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından fiyat farkı verileceğine ilişkin düzenleme yapılan ihale dokümanlarında sabit katsayıların ve her sabit katsayı için endekslerin belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: İhalelerde Hafriyat Döküm Alanları Belirlenmemesi ve Takibinin Yapılmaması

Genel Müdürlük bünyesinde yapılan ihalelerde iş kapsamında ortaya çıkan hafriyat malzemelerinin nakledilmesinde depo yerlerinin idareye sunulmadığı ve bu durumun idarece takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Taşkın ve Rüşubat Kontrolü Yönetmeliği’nin “Akarsu Yatakları ile Taşkın Kontrol Tesislerine Yapılan Müdahalelere İlişkin Önlemler” başlıklı 17’nci maddesinde; akarsu yataklarına hafriyat, moloz ve sanayi tesislerine ait atıklar, evsel nitelikli atıklar ve benzeri katı ve sıvı atıkların atılamayacağı, akarsu yataklarına her türlü atık malzemenin dökülmesinin önlenmesi için, mülki idare amirlerinin koordinasyonunda mahalli idareler ve diğer ilgili birimler tarafından sürekli kontrol yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Taşınmasına İlişkin Esaslar bölümünün “Atık Taşıma ve Kabul Belgesi Alınması” başlıklı 23’üncü maddesinde ise; hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atığı üretenlerin, ürettikleri hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarını, taşıma izni alınmış nakliye araçlarıyla gerekli izinleri almış depolama sahalarına taşımak veya taşıtmakla yükümlü olduğu ve bunların gerekli mercilere başvurarak "Atık Taşıma ve Kabul Belgesi" almak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Karayolları Teknik Şartnamesi’nin “Çevrenin Korunması” başlıklı 105’inci kısmında

yüklenicilerin çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi ile ilgili yürürlükteki bütün mevzuat hükümlerine uyacağı düzenlenmiştir.

Genel Müdürlük bünyesinde ihale edilen birçok yapım işinde kazı yapılması (Örn: Her cins ve klastaki zeminde yarma kazısı yapılması ve kullanılması gibi) birim fiyat tarifinde "... dolguya uygun olmayan malzemelerin yüklenici tarafından önerilecek ve yapı denetim görevlisince onaylanacak depo yerlerine nakli, ..." birim fiyata dahil olan masraflar içinde sayılmış ve geçici olarak dere yatağına bırakılmasına izin verilen temel kazısı malzemesi veya yüklenicinin temel işleri ile ilgili olarak yaptığı toprak yığınlarının da kaldırılmaması durumunda birim fiyatın %10'unun kesileceği birim fiyat tarifinin notlar kısmında düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, hafriyat toprağı ile diğer atıklara ilişkin izin alma zorunluluğı, atık taşıma/kabul belgeleri gibi bir takım kontrol mekanizmaları öngörülmüştür. Bu kontrol mekanizmalarını yürüteceklerin başında belediyeler ile mülki idare amirleri olmakla birlikte, doğası gereğı hafriyat üretimini içeren ihaleli işleri gören/gördüren kamu idarelerinin de bahse konu mevzuat hükümlerinin uygulanmasını sağlayacak/kolaylaştıracak düzenlemeler yapması ve ihale dokümanında gerekli hükümlere yer vermesi gerekmektedir. Genel Müdürlükçe ihale edilen işlerde hafriyat atığının hangi alanda depolandığına ilişkin herhangi bir düzenlemeye rastlanılamamıştır.

Kamu İdaresi cevabında; bulgu konusu hususta Genel Müdürlüğe ait 2021/1 sayılı ve "Depo Sahalarının Seçimi, Projelendirilmesi ve Teşkilî Esnasında Dikkat Edilecek Hususlar" konulu iç genelge kapsamında kazı fazlası veya dolguya uygun olmayan kazı malzemelerinin depolanması ile ilgili uyulması gereken kurallar ve yapılması gereken işlemlerin belirtilmekte olduğu ve konu ile ilgili gerekli hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Bahsi geçen husus, Karayolları Genel Müdürlüğü 2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer almaktadır.

Sonuç olarak, aktarılan düzenlemeler çerçevesinde yüklenicinin çıkan hafriyatı daha önceden gerekli izinleri alınmış döküm sahalarına dökmesi gerektiği ve ihale edilen işlerde ihale dokümanında belirtildiği üzere, bu sahaların yapı denetim görevlisine bildirilip kontrolün sağlanmasının gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 12: Şantiye Yeri Tesisinde Yapım İşleri Tip Sözleşmesinde Belirtilen Hükümlere Riayet Edilmemesi

Bölge Müdürlüklerince yürütülen bazı yapım işlerinde yüklenici tarafından şantiye yeri olarak kullanılan sahanın yapım işleri tip sözleşmesinde belirtilen hususlara uygun şekilde tesis edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin, "Yüklenicinin kendi ihtiyacı için kullanacağı yerler" başlıklı 7'nci maddesinde; "*(1) Yükleniciye ait malzeme ve araç ambarları ile işçi barakaları gibi kendi ihtiyacı olan tesisler için kullanacağı yerlerin idare tarafından yükleniciye bedelsiz olarak verileceği sözleşme veya eklerinde yazılı olduğu takdirde; idare, bu tür yerlerin, ulaşım, malzeme temini ve işin ağırlık merkezi gibi hususlarla uyumlu olmasını göz önüne alır. Yüklenici ihtiyaç duyduğu bu yerlere ait harita, plan ve cetvelleri zamanında idareye vermek ve bu yerlerin sahipleri ile komşu yerlerin sahiplerine en az zarar verecek şekilde yer seçimini yapmak zorundadır. Bununla birlikte idare, gerekli gördüğü takdirde, yüklenicinin kullanacağı en uygun yeri kendisi seçip ayırarak yükleniciye gösterebilir. Bu durumda yüklenici, idarenin gösterdiğinden başka yerleri ancak sahipleri ile anlaşmak şartı ile kullanabilir ve idareden bu kullanım karşılığı olarak bir bedelin ödenmesini isteyemez.*

(2) Yüklenicinin kendi ihtiyacı için kullanacağı yerlerin bedelsiz olarak verilmesi sözleşme veya eklerinde yazılı değilse, yer temini için gereken bütün giderler yükleniciye ait olacaktır. Ancak bu yerlerin geçici işgali, resmi işlemleri gerektirdiği takdirde bu işlemler (geçici işgale ilişkin harita, plan ve cetveller yüklenici tarafından hazırlanmak şartı ile) idare tarafından yapıлып tamamlanır." hükmüne yer verilmiştir.

Bölge Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilen bazı Yapım İşlerine ait Tip Sözleşmelerin "Diğer Hususlar" başlıklı 33'üncü maddesinde ise; "*... Bu iş için gerekli olan depo alanları, konkasör sahaları, plent sahası, beton tesisi sahası, beton santrali sahası, şantiye sahası ile malzeme temininde kullanılacak diğer ocak yerleri (ariyet ocağı sahaları, su, kum, çakıl, çimento, demir, yapıştırıcı, katkı malzemeleri v.b.) idare tarafından gösterilmeyecek olup, bu sahaların yüklenici firma tarafından tayin ve tespit edilmesi esastır [Maliye Hazinesi adına kayıtlı taşınmazların (Orman vasfı dahil) izin, irtifak ve tahsis işlemleri ile mera, yaylak ve kışlak gibi arazilerin vasıf değişiklikleri ve tahsis işlemleri, yüklenici tarafından talep edilmesi durumunda, İdare tarafından yürütülecektir]. Ancak tüm masraflar firma tarafından ödenecektir..."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat ve sözleşme hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Yükleniciye sözleşme veya eklerinde yazılı olduğu takdirde kendi ihtiyacı olan tesisler ile kullanacağı yerlerin idare tarafından bedelsiz olarak verilebileceği, yüklenici ihtiyaç duyduğu yerlere ilişkin bilgileri zamanında idareye vermesi ve bu yerler ile komşu yerlerin sahiplerine en az zarar verecek şekilde yer seçimini yapmak zorunda olduğu, idarenin de gerekli gördüğü takdirde, yüklenicinin kullanacağı en uygun yeri kendisi seçip ayırarak yükleniciye gösterebileceği, yüklenicinin kendi ihtiyacı için kullanacağı yerlerin bedelsiz olarak verilmesi sözleşme veya eklerinde yazılı değilse, yer temini için gereken bütün giderlerin yükleniciye ait olacağı belirtilmiştir.

Bununla birlikte söz konusu Yapım İşlerine ait Tip Sözleşmede ise, iş için gerekli olan şantiye sahasının idare tarafından gösterilmeyeceği, bu sahaların yüklenici firma tarafından tayin ve tespit edilmesinin esas olduğu hazine adına kayıtlı taşınmazların izin, irtifak ve tahsis işlemlerinin, yüklenici tarafından talep edilmesi durumunda idare tarafından yürütüleceği, ancak tüm masrafların firma tarafından ödeneceği ifade edilmiştir.

Söz konusu yapım işi ihalelerine teklif veren istekliler Yapım İşleri Genel Şartnamesindeki ve Tip Sözleşmedeki hükümlere vakıf olduğu için şantiye sahası giderinin de olduğu tekliflerini ihale aşamasında sunmaktadır. Dolayısıyla ihaleyi bu teklif karşılığında alan yüklenici firmanın kendi ihtiyacı için kullanacağı şantiye sahasını kuracağı taşınmazı kendi mülkiyetinde değilse bir maliyete katlanacağı kesindir. Aksi halde kamu sözleşmelerinin taraflarının eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olması prensibine aykırılık oluşacaktır.

Bölge müdürlükleri tarafından ihale edilen bazı yapım işleri tip sözleşmelerinde, iş için gerekli olan şantiye sahasının idare tarafından gösterilmeyeceği belirtilmesine rağmen yüklenicilerin kurmuş oldukları şantiye sahalarının idarenin mülkiyetindeki taşınmazlar oldukları ve bu taşınmazların belirli bir süre boyunca yükleniciye bedelsiz olarak kullanılarak firma lehine maliyet avantajı sağlandığı, söz konusu taşınmazlardan faydalanılan süreler için geçmişe dönük olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesine göre ecrimisil tahsil edilmeksizin, taşınmazların 2886 sayılı Kanun'a göre pazarlık usulü ile ihale edilerek yüklenicilere şantiye sahası olarak kiralama işleminin tesis edildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; bulguda belirtilen hususların giderilmesi için gerekli işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Bölge müdürlüklerince gerçekleştirilen yapım işlerinde yüklenicilere idare mülkiyetindeki taşınmazın şantiye sahası olarak verilmesinde 2886 sayılı Kanun'a ve ikincil mevzuat ile sözleşme hükümlerine riayet edilerek işlem tesis edilmesinin kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını açısından gerekli olduğu düşünülmektedir.

BULGU 13: Zorunlu Araç Mali Sorumluluk Sigortasının Basamak Ayrımına Gidilmeden Tek Fiyat Üzerinden Alınması

KGM tarafından gerçekleştirilen zorunlu mali sorumluluk sigortası alımı işinde araçlar için sigorta basamaklarına göre ayrıma gidilmeden tek fiyat üzerinden alım yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur..." ifadesi yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesine göre, üst yöneticiler sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan sorumludurlar. Aynı Kanun'un 32'nci maddesine göre de, harcama yetkilileri ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludurlar.

Yapılan incelemede; araçların ihale tarihi itibarıyla buldukları sigorta basamaklarına ayrılmadan zorunlu mali sorumluluk sigortası ihalesinin yapıldığı tespit edilmiştir. Bu durum isteklilerin, araçların ihale tarihi itibarıyla bulunduğu sigorta basamaklarını dikkate almadan tek bir fiyat üzerinden sadece araç cinslerini dikkate alarak teklif vermelerine yol açmaktadır. Oysa her bir aracın ihale tarihi itibarıyla bulunduğu sigorta basamağına göre ayrılması

durumunda, istekliler tekliflerinde bu durumu da göz önünde bulundurabilecekler ve daha fazla fiyat avantajı sağlanabilecektir. Ayrıca ihale araçların basamak değerlerine göre sınıflandırılarak kısmi teklife imkan verecek şekilde yapılmış olması durumunda, tekliflerin gerçek değere en yakın şekilde oluşması sağlanacaktır. Ek olarak araçların basamak değerlerindeki değişimlerin yılı içerisinde fiyatlara yansıtılmaması kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasına yol açmaktadır.

Zorunlu mali sorumluluk sigortası ihalelerinde iyi uygulama örnekleri incelendiğinde, araçların cinsi ayrımına ilave olarak sigorta basamak farklılaştırılması da yapılması halinde ciddi fiyat avantajı sağlandığı görülmektedir. Çünkü zorunlu mali sorumluluk sigortasında basamak yükseldikçe araçların sigorta bedelleri düşmektedir.

Aşağıdaki tabloda KGM'nin 2023 yılı zorunlu mali sorumluluk sigortası ihalesindeki araç sayıları, cinsleri, sigorta basamakları ve sigorta bedelleri yer almaktadır;

Tablo 5: Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası İhalesindeki Araç Bilgileri

İş Kaleminin Adı	Araç Sayıları	Sigorta Basamakları	Sigorta Bedelleri (TL)
Çekici	4	4.Basamak	111.687,99
Çekici	20	6.Basamak	376.941,90
Çekici	144	7.Basamak	2.174.150,30
Çekici	100	8.Basamak	1.250.086,86
İş Makinesi	5	4.Basamak	27.563,97
İş Makinesi	2	5.Basamak	8.180,98
İş Makinesi	47	6.Basamak	177.606,83
İş Makinesi	1256	7.Basamak	2.978.957,01
İş Makinesi	508	8.Basamak	1.352.835,65
Kamyon	1	2.Basamak	31.571,00
Kamyon	3	3.Basamak	65.422,98
Kamyon	50	4.Basamak	956.644,54
Kamyon	83	5.Basamak	1.195.106,77
Kamyon	163	6.Basamak	2.028.257,17
Kamyon	1326	7.Basamak	12.745.963,92
Kamyon	463	8.Basamak	3.887.141,18
Kamyonet	1	3.Basamak	13.216,99
Kamyonet	16	4.Basamak	159.176,15
Kamyonet	45	5.Basamak	390.764,85
Kamyonet	10	6.Basamak	62.974,96
Kamyonet	353	7.Basamak	1.511.069,68
Kamyonet	287	8.Basamak	1.412.275,94
Minibüs	2	4.Basamak	22.633,98
Minibüs	2	7.Basamak	10.702,00

Minibüs	2	8.Basamak	10.389,98
Otobüs (Sürücü dahil 18-30 koltuk)	2	7.Basamak	17.145,98
Otobüs (Sürücü dahil 31 ve üstü koltuk)	1	5.Basamak	24.295,00
Otobüs (Sürücü dahil 31 ve üstü koltuk)	2	7.Basamak	53.437,96
Otomobil (Sürücü dahil 1-9 koltuk)	1	6.Basamak	5.858,00
Otomobil (Sürücü dahil 1-9 koltuk)	64	7.Basamak	225.090,83
Otomobil (Sürücü dahil 1-9 koltuk)	32	8.Basamak	122.017,81
Özel Amaçlı	38	4.Basamak	521.082,24
Özel Amaçlı	3	5.Basamak	41.893,68
Özel Amaçlı	171	6.Basamak	2.390.334,86
Özel Amaçlı	31	7.Basamak	278.331,94
Özel Amaçlı	25	8.Basamak	221.765,85
Tanker	1	5.Basamak	6.911,00
Tanker	5	6.Basamak	45.002,94
Tanker	47	7.Basamak	251.065,36
Traktör	4	7.Basamak	2.262,98
Traktör	1	8.Basamak	688,99
Toplam Araç Sayısı:	5321		37.168.509,00

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, zorunlu mali sorumluluk sigortası alım işinde araç sayıları, cinsleri, sigorta basamakları ve basamaklara göre sigorta bedelleri yer almaktadır. Aynı cins araçlarda basamak değerlerinin farklılaştırılması halinde sigorta bedellerinde fiyat avantajı elde edileceği açıkça görülmektedir.

Zorunlu mali sorumluluk sigortası ihalesinde, araç cinsi ayrımına gidilmesi yanında sigorta basamak farklılaştırılması yapılmasının da değerlendirilmesi gerekir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle;

Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası alımı işinde sigorta yapılacak araç ve iş makinelerinin bilgilerini içeren listenin Teknik Şartname eki olarak ihale dosyasında yer aldığı, isteklilerin sigorta yapılacak araç ve iş makinelerine dair sigorta basamak değerlerini Trafik Sigortaları Bilgi Merkezi'nden görebildiği ve tekliflerini hazırlarken bu basamak değerlerini dikkate aldıkları ifade edilmektedir. Ayrıca 2023 yılı Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası alımı işinde geçerli tekliflerin bulunmaması nedeniyle açık ihalenin iptal edildiğinden bahsedilmektedir.

Yukarıdaki İdare cevabına istinaden 2023 yılında yapılan incelemelerde Zorunlu Mali

Sorumluluk Sigortası alımındaki ihale dokümanında sigorta basamaklarına dair hiçbir bilgi veya belgenin dokümanda yer almadığı açıkça görülmektedir. Ayrıca İdarenin yaklaşık maliyet belirleme yöntemi incelendiğinde sigorta basamaklarına göre bir ayrıma gidilmeden yaklaşık maliyetin belirlendiği anlaşılmaktadır. İdare cevabında, isteklilerin tekliflerini sigorta basamak değerlerini Trafik Sigortaları Bilgi Merkezi'nden görerek hazırladıkları ifade edilmesine rağmen cevapta hiçbir kanıtlayıcı bilgi ve belgeye yer vermemiştir. Çünkü Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası İhalesindeki Şartnamelerin hiçbirisinde tekliflerin sigorta basamaklarının dikkate alınarak hazırlanması gerektiğine dair hüküm bulunmamaktadır. Tekliflerin hazırlanmasında sigorta basamaklarının dikkate alınması hususunun isteklinin tercihine bırakılmaması gerekmekte olup Şartname hükümlerinde bu konuya yer verilerek hukuki bağlayıcı bir düzenlemeyle fiyat oluşumlarının sağlıklı gerçekleşmesi rekabet açısından önem arz etmektedir. Ayrıca Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası İhalesi Şartnamelerinin farklı cins, tür veya tipte bulunan araç ve iş makineleri ile sigorta basamaklarının ayrı ayrı dikkate alınarak kısmı tekliflere uygun olacak hazırlanması halinde, iptal edilen açık ihalelerin belirli kısımlarının bu kapsamda gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir.

Bu şekilde yapılacak değerlendirmeye göre alım yapılması durumunda, kaynakların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na uygun biçimde etkili, ekonomik, verimli olarak kullanılmasının sağlanabileceği ve 4734 sayılı Kanun'a göre ihtiyaçların en uygun şekilde karşılanmasının mümkün olacağı düşünülmektedir.

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

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Kamu İdaresi tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2023 yılı Sayıştay Denetimi Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İhale Edilen İşlerde Mahal Listelerinin Bulunmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Kamu İdaresi tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2023 yılı Sayıştay Denetimi Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İhalelerde Hafriyat Döküm Alanları Belirlenmemesi ve Takibinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Kamu İdaresi tarafından söz konusu husus düzeltilmemiş olup 2023 yılı Sayıştay Denetimi Raporu'nun

			Diğer Bulgular bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Kamu İdaresi tarafından söz konusu husus kısmen düzeltilmiş olup 2023 yılı Sayıştay Denetimi Raporu'nun Denetim Görüşü Dayanakları bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.