



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**KARAYOLLARI GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ**

2014 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2015

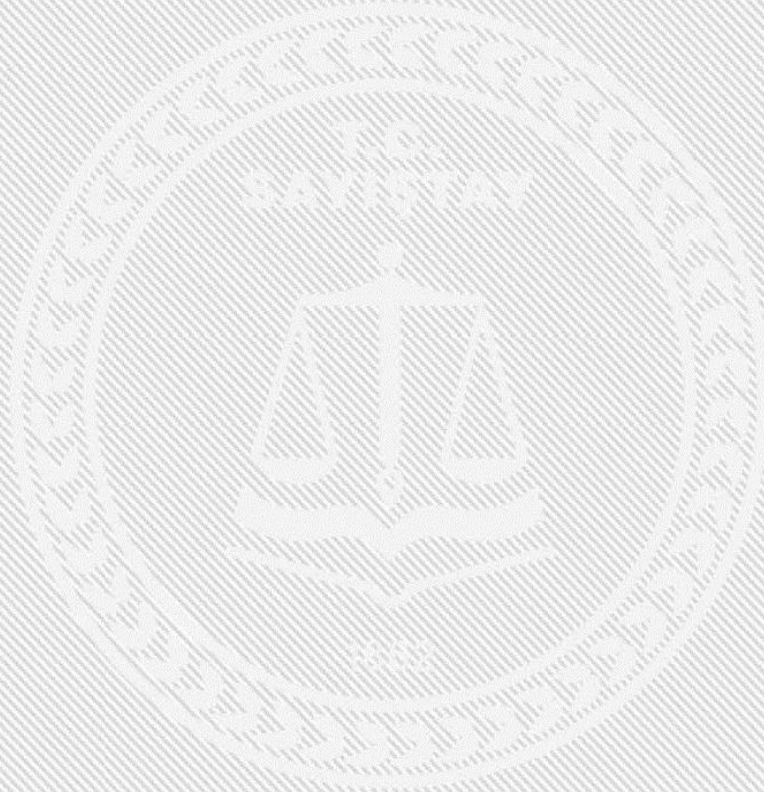
İÇERİK

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	71

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2014 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	19
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	20
8.	EKLER.....	66

KISALTMALAR

HGS Hızlı Geçiş Sistemi

KGM Karayolları Genel Müdürlüğü

KMYK Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

OGS Otomatik Geçiş Sistemi

PTT Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM), 6001 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde belirtildiği üzere özel bütçeli bir kurumdur. Özel bütçeli idareler, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleridir.

KGM’de 1 merkez ve 17 Bölge Müdürlüğüne ait toplam 18 muhasebe birimi bulunmaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı Bölge Müdürlüğü’nün muhasebe hizmetleri yetkilendirme ile 14 üncü (Bursa) Bölge Müdürlüğü tarafından yerine getirilmiştir.

6001 sayılı KGM’nin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Geçici 1 inci maddesinin 6 ncı bendinde yer alan;

“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Genel Müdürlüğün muhasebe hizmetlerini yürüten ve Maliye Bakanlığı kadrolarında bulunan personel, Genel Müdürlüğün talebi ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren beş yılı geçmemek üzere muhasebe hizmetlerini yürütmeye devam eder.”

hükmü doğrultusunda; muhasebe hizmetleri, Maliye Bakanlığı ve KGM arasında imzalanan protokol gereği 31.12.2012 tarihine kadar Maliye Bakanlığı kadrosunda bulunan personel tarafından yürütülmüştür. Protokolün sona ermesiyle KGM ve Maliye Bakanlığı arasında yapılan yazışmalar neticesinde Maliye Bakanlığı’nın uygun görüşü ile KGM muhasebe hizmetleri 2014 mali yılında da Maliye Bakanlığı personeli eliyle yürütülmeye devam edilmiştir.

KGM’nin 2014 yılı sene başı bütçesi bir önceki yıla göre % 2,79 artış göstererek 7.157.071.000,00 TL olarak belirlenmiştir.

7.157.071.000,00 TL’nin bütçenin ekonomik sınıflandırılmasının birinci düzeyine göre dağılımı;

947.765.128,00 TL Personel Giderlerine (% 13,24)

195.069.000,00 TL Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderlerine (% 2,73)

1.963.017.000,00 TL Mal ve Hizmet Alım Giderlerine (% 27,43)

6.220.000,00 TL Cari Transfer Giderlerine (% 0,09)

4.045.000.000,00 TL Sermaye Giderlerine (% 56,52)

şeklindedir.

2014 yılı bütçesine yılı içinde eklenen 9.995.924.399,62 TL ile sene sonu bütçesi 17.152.995.399,62 TL olmuştur. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre yaklaşık % 139 oranında artış göstermiştir.

2014 yılı sene sonu bütçesi gerçekleşmesi olan 17.026.688.688,83 TL'nin bütçenin ekonomik sınıflandırılmasının birinci düzeyine göre dağılımı;

827.306.322,07 TL Personel Giderlerine (% 4,86)

163.989.328,33 TL SGK' ya Ödenecek Prim Giderlerine (% 0,96)

2.081.836.544,34 TL Mal ve Hizmet Alımlarına (% 12,23)

6.007.825,23 TL Cari Transfer Giderlerine (% 0,04)

13.947.548.668,86 TL Sermaye Giderlerine (% 81,92)

şeklindedir.

KGM'nin 2014 yılında toplam net geliri ise 17.978.452.752,50 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu gelirin 16.527.335.068,00 TL'sini merkezi yönetim bütçesinden aktarılan tutar oluşturmaktadır. 'Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler' hariç olmak üzere Kurumun geliri toplam 1.290.573.180,02 TL olarak gerçekleşmiştir. Kurumun kendi gelirlerinin kurum giderlerini karşılama oranı yaklaşık % 7,5'tir.

Kurumun 2014 yılı bütçe gelirlerine ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır.

KGM 2014 YILI BÜTÇE GELİRLERİ İÇMALİ			
Ekon. kod	Açıklama	Bütçe Geliri Tahmini (TL)	Net Tahsilat (TL)
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	959.747.000,00	947.561.620,71

4	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	6.130.686.000,00	16.687.879.572,48
	- Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Yardımlar	6.130.686.000,00	16.527.335.068,00
	- Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	0,00	160.544.504,48
5	Diğer Gelirler	65.858.000,00	97.393.955,38
6	Sermaye Gelirleri	780.000,00	249.121.704,70
Genel Toplam		7.157.071.000,00	17.981.956.853,27
9	Red ve İadeler (-)	0,00	3.504.100,77
Net Bütçe Gelirleri Toplamı			17.978.452.752,50

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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Gider ve gelir bütçesi.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

· Faaliyet sonuçları tablosu.

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

KGM'nin muhasebe hizmetleri, Genel Müdürlük ve 17 Bölge Müdürlüğü olmak üzere toplam 18 muhasebe birimince yürütülmektedir. 6085 sayılı Kanun uyarınca Kurum esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için anılan Yönetmeliğin 5 inci maddesinde belirtilen yıl sonu kurum mali rapor ve tablolarının konsolide edilerek sunulması gerekmektedir. Ancak yukarıda belirtilen defter, mali tablo, belge ve bilgilerin tamamının konsolide olarak verilebilmesi teknik açıdan mümkün olmamıştır. Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu, KGM Merkez Muhasebe Müdürlüğünü kapsar şekilde gönderilmiş olup, diğer 17 Muhasebe Müdürlüğünce sözü edilen bu belgeler tarafımıza gönderilmemiştir. Geçici ve kesin mizan, bilanço, bütçe giderleri ve ödenekleri ve faaliyet sonuçları tablosu ile birleştirilmiş veriler defteri konsolide edilerek Sayıştay'a verilmiştir. Kasa sayım ve banka mevcudu tespit tutanakları, alınan çekler, menkul kıymetler ve varlıklar, teminat mektupları ve değerli kağıtlar sayım tutanakları, taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri konsolide edilerek verilememiştir.

Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibariyle konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamalarından oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştay'a verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerince oluşturulan yevmiye defterlerinin bir araya getirilmiş halidir.

Denetim, tarafımıza sunulan mevcut defter, mali tablo, belge ve bilgiler ile 'Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların

kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmakla birlikte 2014 yılı denetimlerinde KGM'nin aşağıda belirtilen birimleri bazında kapsam sınırlaması yapılmıştır.

- KGM Merkez Teşkilatı (Ankara)
- 1. Bölge Müdürlüğü (İstanbul)
- 2. Bölge Müdürlüğü (İzmir)
- 4. Bölge Müdürlüğü (Ankara)
- 6. Bölge Müdürlüğü (Kayseri)
- 7. Bölge Müdürlüğü (Samsun)
- 8. Bölge Müdürlüğü (Elazığ)
- 15. Bölge Müdürlüğü (Kastamonu)
- 16. Bölge Müdürlüğü (Sivas)

Bu hususlarla ilgili denetimimiz sonucunda aşağıda belirtilen hususlar hariç denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

Taşınmazlar ile ilgili envanter kayıtları bulunmadığından Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından taşınmaz icmal cetvelleri konsolide şekilde oluşturulmamıştır. Bu nedenle taşınmazlara ilişkin denetim gerçekleştirilmemiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabında takip edilen yatırımlardan, tamamlananların ilgili olduğu maddi duran varlık hesabına alınmaması

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 251 ‘Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri’ hesabına ilişkin ‘Hesabın İşleyişi’ başlıklı 174 üncü maddesinin a bendinin 1 inci fıkrasında;

“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’ hesabına ilişkin ‘Hesabın İşleyişi’ başlıklı 188 inci maddesinin a bendinin 1 inci fıkrasında;

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

Buna göre 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananlar ilgili olduğu Maddi Duran Varlık hesabı olan 251 ‘Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri’ hesabına alınmalıdır.

2014 mali yılı içerisinde, önceki yıllardaki Sayıştay Denetim Raporları uyarınca, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin 5.859.332.891,14 TL’lik yatırım tutarı 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabından 251 ‘Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri’ hesabına aktarılmıştır. 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabının bu işlemlerden sonra bilançoda görünen tutarı ise 52.971.399.143,98 TL’dir.

Ancak, Kurum tarafından sunulan bilgi ve belgeler üzerinden yapılan incelemeler sonucunda, Kurumun 1.000’in üzerinde yatırımının halen devam ettiği, bu yatırımlar için

2014 yılı sonu itibari ile yapılan toplam harcama tutarının 35.698.880.902,29 TL olduğu ve 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabının bakiyesinin kurum bilançosunda bu tutar kadar olması gerektiği anlaşılmıştır.

Kurumun 2014 Yılı Bilançosunda 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabının tutarının 35.698.880.902,29 TL olması gerekirken 52.971.399.143,98 TL olarak görünmesi 17.272.518.241,69 TL ($52.971.399.143,98 - 35.698.880.902,29 = 17.272.518.241,69$) tutarındaki tamamlanmış yatırımın halen kurum mali tablolarında 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabı içerisinde yer aldığını göstermektedir.

Bu durum, 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabının tamamlanan yatırımları da içermesi sebebiyle olması gerekenden 17.272.518.241,69 TL fazla, 251 ‘Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri’ hesabının ise tamamlanan yatırımların tutarını göstermemesi sebebiyle olması gerekenden 17.272.518.241,69 TL düşük görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında: 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabında takip edilmekte iken 2004-2014 tarihleri arası tamamlanan projeler ‘25 Maddi Duran Varlıklar’ hesaplarına kaydedilmeye başlanmıştır.

Tamamlanan projelerin ‘258 Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabından çıkarılarak varlık hesaplarına kaydedilmesine devam edilecektir.

Sonuç olarak: Bulgu Kurum tarafından da kabul edilmekte, 2004-2014 tarihleri arası tamamlanan projelerin ‘25 Maddi Duran Varlıklar’ hesaplarına kaydedilmeye başlandığı ve kaydedileceği belirtilmektedir. Kurum tarafından 2014 yılı içerisinde, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin 5.859.332.891,14 TL’lik yatırım tutarı 258 “Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabından 251 “Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri” hesabına aktarılmıştır.

Bulguda bahsedildiği üzere Kurumun 2014 yılı Bilançosunda 258 “Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabının tutarının 35.698.880.902,29 TL olması gerekirken 52.971.399.143,98 TL olarak görünmesi 17.272.518.241,69 TL tutarındaki tamamlanmış yatırımın halen kurum mali tablolarında 258 “Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabı içerisinde yer aldığını göstermektedir. Bu durum 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabının olması gerekenden 17.272.518.241,69 TL fazla, 251 “Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri” hesabının ise olması gerekenden 17.272.518.241,69 TL düşük görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 2: Köprü ve otoyollarda meydana gelen kaçak geçişlerin tahakkukuna ilişkin muhasebe kaydı yapılmamaktadır.

KGM' nin gelirleri sadece tahsil edildiğinde muhasebeleştirilmekte, tahakkuka ilişkin bir kayıt yapılmamaktadır.

5018 sayılı KMYK Kanunu'nun "Kayıt Zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde;

“Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.”

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ‘Varlıklara İlişkin İlkeler’ başlıklı 9 uncu maddesinin (h) bendinde;

“Gelecek dönemlere ait olarak önceden ödenen giderler ile cari dönemde tahakkuk eden ancak, gelecek dönemlerde tahsil edilecek olan gelirler muhasebeleştirilir ve bilançoda gösterilir. Varlıklar arasında yer alan alacaklara ilişkin olarak tahakkuk eden ancak, tahsil zamanı gelmeyen faiz alacakları ilgili hesaplarda gösterilir.” denilmektedir.

5018 sayılı KMYK Kanunu tahakkuk esaslı muhasebe sistemini getirmiştir. Tahakkuk esasına göre; işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın ortaya çıktıklarında kaydedilmelidir. Gelirler hesabı nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini göstermelidir.

2014 yılı içerisinde 161.912.949 adet OGS’li geçişten 397.767.052,00 TL, 237.578.840 adet HGS’li geçişten 639.927.004,00 TL olmak üzere toplam 1.037.694.056,00 TL gelir elde edilmiştir.

2014 yılı içerisinde HGS ve OGS’den toplam 17.363.146 adet kaçak geçiş gerçekleşmiştir. Kaçak geçişler; plakası tespit edilebilen araçların geçişleri, plakası tespit edilemeyen araçların geçişleri ve yabancı plakalı araçların geçişlerinin toplamından meydana gelmektedir. Bu verilere ilişkin özet tablo aşağıda yer almaktadır.

2014 YILI OGS OTOYOL ve KÖPRÜLER GEÇİŞ ÖZET BİLGİSİ (Tablo-1)		
	Adet	Tutar (TL)
Geçiş Sayıları ve Elde Edilen Toplam Gelir	161.912.949	397.767.052,00
Kaçak Geçişler(a+b+c)	4.281.883	40.185.276,17
<i>(a) Plakası Tespit Edilebilen Araç (Kaçak Geçiş)</i>	3.336.171	29.410.415,76
<i>(b) Okunamayan Plakalı Araç (Kaçak Geçiş)</i>	599.095	7.351.032,80
<i>(c) Yabancı Plakalı Araç Kaçak Geçişleri</i>	346.617	3.423.827,62
2014 YILI HGS OTOYOL ve KÖPRÜLER GEÇİŞ ÖZET BİLGİSİ (Tablo-2)		
	Adet	Tutar (TL)
Geçiş Sayıları ve Elde Edilen Toplam Gelir	237.578.840	639.927.004,00
Kaçak Geçişler (a+b+c)	13.081.263	129.797.591,40
<i>(a) Plakası Tespit Edilebilen Araç (Kaçak Geçiş)</i>	10.411.342	103.197.558,40
<i>(b) Okunamayan Plakalı Araç (Kaçak Geçiş)</i>	2.007.468	18.267.090,50
<i>(c) Yabancı Plakalı Araç Kaçak Geçişleri</i>	662.453	8.332.942,50
* Kaçak Geçiş Bilgileri İhlal Değerlendirme Merkezi Veritabanından alınmıştır. (12.03.2015)		

2014 yılında, köprü ve otoyollarda gerçekleşen toplam 169.982.867,57 TL(40.185.276,17+129.797.591,40=169.982.867,57) kaçak geçiş bedeline ilişkin gelir tahakkuk kaydı yapılmamış ve mali tablolarda yer verilmemiştir. 2014 yılına ait kaçak geçişlerden ise 16.03.2015 tarihi itibarıyla 12.385.869,99 TL tahsilat gerçekleştirilmiştir.

Kaçak geçiş bedelini tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödemeyenlerin takip ve tahsil işlemini, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun gereği vergi daireleri yapmaktadır. Vergi daireleri, 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası gereği tahsil edilen geçiş ücretlerini, tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar KGM hesaplarına aktarmak zorundadır. Ancak, vergi daireleri, PTT şubeleri ve bankalarca yapılan tahsilatlar Ana Kontrol Merkezlerinde görülemediğinden bu tahsilatlar sisteme işlenememektedir. Bu nedenle kaçak geçiş bedellerine ilişkin sağlıklı veri elde edilememektedir.

Köprü ve otoyollarda, kaçak geçişler sonucu doğan alacakların 12 'Faaliyet

Alacakları' hesap grubu içinde bulunan ilgili hesaplarda izlenmemesi nedeniyle 120 "Faaliyet Alacakları" hesabı ile 600 "Gelirler" hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Köprü ve otoyol gelirlerinin tahakkuka ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılabilmesi için, otoyol ve köprü gelirlerinin nakit hesap ve kredili hesap olarak tarih itibari ile PTT ve bankalarca yatırılması gereken tutarların dört kalemdede görüntülenebileceği Banka Mutabakat Raporlarının hazırlanması için gerekli talimat 05.12.2014 tarih ve 207674 sayılı yazımız ile PTT A.Ş. ve Aselsan Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye verilmiştir. Çalışmalar halen devam etmekte olup, çalışmalar tamamlandıktan sonra muhasebe birimi tarafından otoyol ve köprü gelirlerinin tahakkukuna ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılabilmesi mümkün olacaktır. Vergi daireleri, PTT şubeleri ve bankalarca tahsilatı yapılan kaçak geçiş ücretleri, tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonunda KGM hesaplarına aktarılmaktadır. Tahsilatı yapılan bu kaçak geçiş ücretlerinin Ana Kontrol Merkezlerinde görülerek sisteme işlenebilmesi için gerekli programlama çalışmaları Gelir İdaresi Başkanlığı, Aselsan Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş. ve PTT A.Ş. tarafından yürütülmektedir. Çalışma tamamlandığında köprü ve otoyolların kaçak geçişlerine ait Gelir idaresi Başkanlığı tarafından tahsil edilen tahsilatlar da sisteme işlenerek daha sağlıklı veriler elde edilecektir.

Sonuç olarak: 5018 sayılı KMYKK ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri gereğince, gelirlerin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın tahakkuk kaydı yapılarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Ayrıca, tebligat yapılmadan tahsil edilen kaçak geçiş bedelleri ile tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil edilen bedeller, ilgili hesaplara gelir kaydedilerek tahakkuk hesapları kapatılır. Ancak, tebligat yapılan mükelleflerden kaçak geçiş bedelini tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödemeyenlerin takip ve tahsil işlemini 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun gereği vergi daireleri yapmaktadır. Vergi daireleri, 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin 3 üncü fıkrası gereği tahsil edilen geçiş ücretlerini, tahsilâtın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar KGM hesaplarına aktarmak zorundadır.

Öncelikle, KGM kaçak geçiş gerçekleştiğinde kaçak geçiş bedellerini ilgili tahakkuk hesaplarında muhasebeleştirmek zorundadır. Daha sonra, vergi dairelerine intikal eden ve

vergi daireleri tarafından tahsilatı gerçekleştirilen ve KGM'ye aktarılan tutarlar ilgili gelir hesaplarına aktarılarak tahakkuk kayıtları kapatılmalıdır.

Bu nedenle, vergi daireleri ile KGM tarafından yapılması gereken muhasebe işlemleri farklı olup, her kaçak geçişte KGM tarafından ilgili tahakkuk hesapları çalıştırılmalıdır.

Köprü ve otoyollarda, kaçak geçişler sonucu tahakkuk eden geçiş bedellerinin 12 'Faaliyet Alacakları' hesap grubu içinde bulunan ilgili hesaplarda izlenmemesi nedeniyle 120"Faaliyet Alacakları" hesabı ile 600 "Gelirler" hesabı, olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

BULGU 3: Karayolları Genel Müdürlüğü'ne ait taşınmazların tümünün kayıt altına alınmaması

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin 5'inci bendinde;

“Genel Müdürlüğün mülkiyetinde iken 5018 sayılı Kanunun geçici 12'nci maddesi gereğince Hazineye devredilen taşınmazlardan satışı yapılmamış, başka kurum ve kuruluşlara tahsis edilmemiş ve devredilmemiş olanların mülkiyeti, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde Genel Müdürlüğe devredilir.”

'Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 'Kayıt ve Kontrol İşlemleri' başlıklı 6 ncı maddesinde;

“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

(2) Kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsar.

(3) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, idaresinde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından

yapılır.

(4) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilir.”

denilmektedir.

12 Eylül 2010 tarih ve 27697 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 328 Sıra No.lu Milli Emlak Genel Tebliği’nde ise bu devirlere ilişkin usul ve esaslar yer almaktadır.

Buna göre; 13.07.2010 tarihinde yayımlanan 6001 sayılı Kanunun ilgili madde hükmüne göre, sözü edilen devir işlemlerinin 3 ay içerisinde tamamlanması gerekmektedir. Tebliğ hükümlerine göre; söz konusu taşınmazların bir listesi çıkartılarak Tapu Müdürlüklerine bir üst yazıyla gönderilerek, listedeki taşınmazların tesciline muvafakat verilmesi talep edilecektir. Ancak 6001 sayılı Kanun’da 3 ay süre öngörülmesine rağmen tescil işlemleri tamamlanmamıştır. Bunun sonucu olarak Strateji Geliştirme birimince düzenlenmesi gereken taşınmaz icmal cetveli oluşturulmamıştır.

Hazineden yapılması gereken devirler, süresi geçmiş olmasına rağmen tamamlanmamakla birlikte hangi taşınmazların devralınması gerektiğine ilişkin bölge müdürlüklerinin elinde güncel veriler bulunmamaktadır. Bunun sebebi taşınmazlara ilişkin herhangi bir envanter çalışması yapılmamış olmasıdır.

Bu itibarla; Karayolları Genel Müdürlüğü’ne ait taşınmazlar ile ilgili sağlıklı bir denetim ve çalışma yapma olanağı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında: Karayolları Genel Müdürlüğüne ait tescilli taşınmazların kaydına yönelik olarak Taşınmaz Bilgi Sistemi yazılımı yapılmış olup, bu yazılımla kamulaştırma yoluyla elde edilen taşınmazlara ait bilgi ve belgelerin sayısal ortamda yer alması hedeflenmiştir. 2014 yılında kamulaştırma yoluyla elde edilen taşınmazlara ait bilgiler sisteme kaydedilmiştir.

5018 sayılı Kanun gereği Hazineye devrolan ve 6001 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun’ gereği tekrar İdaremize tashihen devredilen taşınmazlar ile İdaremizce kamulaştırma yoluyla elde edinilen taşınmazların envanterine yönelik geçmiş yıllara ait mevcut bir çalışma olmaması ve taşınmazların çok sayıda olması nedeniyle; edinme tarih ve bedellerinin tespitinin ihaleli olarak yaptırılmasına

ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca; Hazineye devrolan taşınmazlar Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemindeki kayıtlara göre tashihi devir yoluyla 2011 yılında elde edilmiş olarak görülmekte, dolayısıyla kamulaştırma yoluyla edinme tarihlerini yansıtmamaktadır. Bu durum, taşınmazların söz konusu bilgilerinin tespitine yönelik arşiv çalışması yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda; tüm Bölgelerimizde taşınmazların tespiti ve Taşınmaz Bilgi Sistemine veri girişlerinin yapılarak kaydedilmesine yönelik işlerin ihaleli olarak gerçekleştirilmesi amaçlanmakta olup, tescilli ve İdareimiz kullanımındaki taşınmazların tespiti ve kayıt altına alınmasına yönelik ihalelerin yapılması çalışmaları devam etmektedir.

Sonuç olarak: Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre taşınmaz kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide bir şekilde oluşturulması ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Bu işlemlerin yapılmaması nedeniyle KGM'nin mali tablolarında Maddi Duran Varlık Hesapları olması gerekenden daha düşük değerde görünmektedir.

BULGU 4: İmalat bünyesine giren bitüm bedellerinin 258 'Yapılmakta Olan Yatırımlar' hesabında muhasebeleştirilmemesi

Bitüm, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yol yapım maliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu açıdan, bu maliyetin yatırımlar kalemi içerisinde izlenmesi mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından büyük önem arz etmektedir.

Yapılan ihalelerde bitümün yüklenici tarafından temin edileceği esas olmakla birlikte, şartnamelerinde bitümün idare tarafından temin edileceğine dair hüküm bulunan işler de bulunmaktadır. Bu ihalelerde istekliler bitümün maliyetine katlanmayacaklarından tekliflerini bitüm hariç tutar üzerinden vermektedirler. Bu şekilde gerçekleştirilen projelerde, proje maliyeti bitüm tutarı hariç oluşmaktadır. Bu tutar toplam maliyeti gerçekçi bir şekilde yansıtmadığından, gerçek maliyetin tespiti için idarenin yükleniciye verdiği bitüm maliyetinin söz konusu projenin maliyetine eklenmesi, mali tablolara bu şekilde yansıtılması gerekmektedir.

Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından bitüm rafineriden alındığında; 150.04.02

‘Sıvı Yakıtlar’ hesabına borç kaydı yapılmakta, bitüm yükleniciye teslim edildiğinde ise 630 ‘Giderler’ hesabına borç, 150.04.02 ‘Sıvı Yakıtlar’ hesabına alacak kaydı yapılmak suretiyle giderleştirilmektedir. Ancak bu maliyetin; gider hesaplarında değil, varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Bunun yanında bakım ve onarım işleri, ilgili varlıkların değerini ve kullanım ömrünü artıran faaliyetler olduğundan, bu çerçevede kullandırılan bitüm bedellerinin de varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Karayolları Genel Müdürlüğü’nün 2014 yılında üretime giren bitüm bedeli 22.330.291,93TL’dir. Bu tutar mali tablolara cari gider olarak yansıtılmıştır. Bu durum 630 ‘Giderler’ hesabının olması gerekenden bu tutar kadar yüksek, 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabının ise olması gerekenden bu tutar kadar düşük olarak mali tablolara yansımaya sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında: İmalat bünyesine giren bitüm bedelleri kullanıldığı yolun maliyet unsuru olarak muhasebe kayıtlarına girmesini sağlamak üzere, imalat için gönderildiğinde 150.04.02 ‘sıvı Yakıtlar’ hesabına alacak ve 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabına borç kaydı yapılması için çalışmalar başlatılmıştır.

Sonuç olarak: Karayolları Genel Müdürlüğü’nün yol yapım maliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturan imalat bünyesine giren bitüm bedellerinin gider hesaplarında değil, varlık hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. 2014 yılında üretime giren ve mali tablolara cari gider olarak yansıyan bitüm bedeli tutarı 22.330.291,93 TL olup bu durum 630 “Giderler” hesabının olması gerekenden bu tutar kadar yüksek, 258 “Yapılmakta Olan Yatırımlar” hesabının ise olması gerekenden bu tutar kadar düşük olarak mali tablolara yansımaya sebep olmaktadır.

BULGU 5: Kamulaştırma ile ilgili temyiz davaları sonucu düşen kamulaştırma bedelleri için tahakkuk kayıtlarının yapılmaması, düşen bedellerin kamulaştırılan arazilerin değerleri ile ilişkilendirilmeksizin gelir kaydedilmesi

Kamulaştırma davalarında ilk derece mahkemelerinin tespit ettiği bedeller temyiz edilmekte, ilk derece mahkemelerinin takdir ettiği bedeller ile temyiz sonucu kesinleşen bedeller arasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bedelin düştüğü durumlarda fazla ödenen

tutarın ilgisinden tahsili gerekmektedir. Kamulaştırma davaları ile ilgili karar kesinleştiğinde ilgili belgeler ile birlikte kararın bir örneğinin muhasebe birimlerine gönderilerek tahakkuk kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu alacaklar hukuk birimi tarafından takip edilmekle birlikte, muhasebe birimleri tarafından ilgili alacaklara ait herhangi bir tahakkuk kaydı yapılmamaktadır.

Ayrıca muhasebe birimlerince; kamulaştırılan arsa ve arazilerin bedelleri 250 “Arazi ve Arsalar” hesabına kaydedildiğinden, mahkeme kararlarına istinaden düşürülen bedellerin 250 “Arsa ve Araziler” hesabından çıkarılması gerekmektedir. Bu durumda arazinin gerçek kamulaştırma bedeli ortaya çıkmış olacaktır. Ancak bu şekilde bir alacak kaydına rastlanmamıştır. Hukuk birimi tarafından yapılan yazışmalar sonucunda tahsili sağlanan bedeller için muhasebe servisince 600 “Gelirler” hesabının ‘Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler’ yardımcı hesap kodu kullanılmıştır. Yapılması gereken; duruma göre 100 “Kasa” veya 102 “Banka” hesabına borç, 250 “Arsa ve Araziler” hesabına alacak kaydı yapılmasıdır.

Temyiz edilmekle mahkemelerce daha düşük bedel takdir edildiği durumlarda, fark tutarların muhasebe birimlerince tahakkuk kaydı yapılmadığından bu alacakları takip etme olanağı bulunmamaktadır. Ayrıca kamulaştırılan gayrimenkuller için bedel düştüğünde, daha önce ilgili duran varlık hesabına borç kaydı yapılan tutarlar için fark tutar kadar alacak kaydı yapılarak ilgili gayrimenkulün gerçek kamulaştırma bedeline ulaşılmalıdır. Yukarıda açıklandığı üzere bu kayıtların yapılmaması sonucu mali tablolarda; 600 ‘Gelirler’ ve 250 ‘Arsa ve Araziler’ hesapları olması gerekenden 3.242.506,08 TL daha yüksek olarak yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında: Kamulaştırma ile ilgili temyiz davalarından kaynaklanan kurum alacaklarına ait gerekli tahakkuk kayıtlarının yapılması için ilgili belgelerin muhasebe birimlerine gönderilmesi ve mahkeme kararına göre düşen tutar için “250 Arsa ve Araziler Hesabına” alacak kaydı yapmak suretiyle, kamulaştırılan taşınmazın gerçek değerinin muhasebe sisteminde gösterilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır.

Sonuç olarak: Kamulaştırılan gayrimenkuller için ödenen bedellerin temyiz edilmekle mahkemelerce düşürüldüğü durumlarda, düşen tutarın ilgili gayrimenkulün bedelinden indirilmemesi sonucunda mali tablolarda 600 “Gelirler” ve 250 “Arsa ve Araziler” hesapları olması gerekenden 3.242.506,08 TL daha yüksek olarak yer almaktadır.

BULGU 6: Duran varlıklar için amortisman kayıtlarının gerçekleştirilmemesi

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No:28) Amortisman ve Tükenme Payları¹ adlı tebliğinin ‘Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları’ başlıklı 5’inci maddesinde;

“Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için “1” rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: $1/0,20 = 5$ yıl; $1/0,025 = 40$ yıl);

Ancak, maliyet bedeli, 18/1/2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği eki listede yer alan dayanıklı taşınırınların her biri için 14.000 YTL’yi, taşınmazlar için 34.000 YTL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarıyla 256-Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenen varlıklar için, amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilecektir.”

‘Amortisman ve Tükenme Payının Muhasebeleştirilmesi’ başlıklı 7’nci maddesinde;

“Ayrılan amortisman ve tükenme payları, 630-Giderler Hesabına borç, ilgisine göre 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 278-Birikmiş Tükenme Payları Hesabı veya 299-Birikmiş Amortismanlar hesabına alacak kaydedilir.

‘Amortisman Tabi Duran Varlıkların Deftere Kaydedilmesi’ başlıklı 8’inci maddesinde;

“Amortisman tabi her bir varlık Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defterine kaydedilir.

Tutarları bu Tebliğde belirtilen limitleri aşmayan duran varlıklar ile 256-Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı, 260-Haklar Hesabı, 263-Araştırma ve Geliştirme Giderleri Hesabı, 264-Özel Maliyetler Hesabı, 267-Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı, 271-Arama

¹ Bu Tebliğin adı“Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)” iken 6/12/2014 tarihli ve 29197 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ”ile metne işlendiği biçimde değiştirilmiştir.

Giderleri Hesabı ile 277-Diğer Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar Hesabında kayıtlı duran varlıklar bu deftere kaydedilmeyecektir.”

denilmektedir.

Buna göre sözü edilen tebliğe ait Ek 1’de belirtilen süre ve oranlarda amortisman ayrılması gerekmele birlikte; taşınırılar için 14.000 TL, taşınmazlar için ise 34.000 TL’yi aşmayan varlıklar için %100 amortisman ayrılarak, hesaplara alındıkları yılın sonunda tamamen amorti edilmeleri gerekmektedir. Ayrılan amortisman ve tükenme payları; 630 ‘Giderler’ hesabına borç, 257 ‘Birikmiş Amortismanlar’ hesabına alacak kaydedilmelidir. Ayrıca, Tebliğ’de belirtilen limitleri aşan duran varlıklar ‘Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defterine’ kaydedilmelidir.

Duran varlıklara ilişkin muhasebe kayıtları oluşturulurken say2000i sistemi üzerinde – edinilen varlığın maliyet bedeline bakılmaksızın- ‘limit altı’ seçeneği işaretlenmektedir. Çünkü ‘limit üstü’ olarak veri girişi yapıldığında ‘Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defteri’ sayfası açılmakta, ancak bu ekrana veri girişi yapılabilmesi için duran varlıklara ait sicil numarası verilmiş olması gerekmektedir.

Bu durumda sicil numarası verilmemiş maddi duran varlıkların yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi olanağı ortadan kalkmakta, dolayısı ile duran varlıklar için amortisman kayıtları yapılmaması sonucu 257 ‘Birikmiş Amortismanlar’ ve 630 ‘Giderler’ hesapları gerçek değerlerini yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında: 2012 yılından itibaren duran varlıklara ait sicil numaraları belirlenerek muhasebe birimlerince bu sicil numaraları ile kayıt yapılması işlemlerine başlanmış olup ‘Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defteri’ ne kayıt yapılabilmesi için limit altı ve limit üstü tutarların kayıtlarının gerçeğe uygun olarak yapılmasına devam edilecektir.

Sonuç olarak: Kurum tarafından verilmiş olan cevapta, bulguda yer alan hususlar doğrultusunda işlem yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte, duran varlıkların tamamına ait sicil numaraları henüz verilmediğinden amortisman kayıtları da sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karayolları Genel Müdürlüğünün 2014 yılına ilişkin olarak ‘Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı’ başlığı altında açıklanan, yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilemeyen ‘Taşınmazlar’ hesap alanına görüş bildirilememektedir. Bununla birlikte denetlenen alanlardan, ‘Denetim Görüşünün Dayanakları’ bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı ‘Maddi Duran Varlıklar’, ‘Gelirler’ ve "Faaliyet Alacakları" hesap alanları hariç diğer hesap alanlarına ilişkin olarak yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tabloların tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Bütçe ödeneklerinin tahsis edildikleri işler dışında kullanılması

Yatırım programları, kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin yükseltilmesi politikasına hizmet verecek şekilde, kamu yatırım ödeneklerinin öncelikli alanlarda kullanımı ve kullanımında etkinliğin artırılması hedefi ile Kalkınma Planları, Orta Vadeli Program ve Yıllık Programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda hazırlanmaktadır. Bu şekilde hazırlanan Yatırım Programı ile yatırımlar zamanında gerçekleştirilecek, mevcut sermaye stokunun daha ekonomik ve etkin kullanımı sağlanacaktır. Yatırım Programının bir diğer önemli özelliği ise ilgili kurumun yılbaşı itibariyle, mali imkânlarını ve iş yapma kapasitesini proje bazında değerlendirip yıl içerisinde faaliyetlerini bu plana uygun şekilde yürütüp, kurumun en yüksek verimi almasına imkân sağlamasıdır.

Bu yapıyı hayata geçirmekteki temel amaç, yatırımcı kuruluşların yatırım tekliflerini ana hedef ve öncelikler doğrultusunda gerçekçi bir şekilde hazırlamalarını sağlamak ve yatırım planlarından sapmayı istisnai hale getirmektir.

Yatırım programında yer alan projelere yıllık olarak harcanacak tutarlar, yılı yatırım programında yer almakta, ilgili yılın bütçesi de bu tutarlar esas alınarak belirlenmektedir.

Yılı yatırım programında yer alan projelerle ve bu projeler için belirlenen ödeneklerin kullanımlarına ilişkin usuller ise 2014 Bütçe Kanunu ve 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

2014 Yılı Bütçe Kanunun 9. Maddesinin 1 inci fıkrasında yer alan;

“(1) 2014 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz. 2014 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2014 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10' undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebilir.”

hükmü ile yatırım programına ek, yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılmaması genel bir kural olarak ortaya konulmuştur.

Aynı maddenin 4 üncü fıkrasındaki,

“2014 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yıl içinde yapılması zorunlu değişiklikler için 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usullere uyulur.”

hükmü ise istisnai durumlarda gerçekleştirilecek zorunlu yatırım cetveli değişikliklerinde uyulacak usulleri düzenlemektedir.

25/10/2013 tarihli ve 28802 sayılı mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan, 2013/5502 sayılı 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, yatırım programında yapılacak proje ekleme ve çıkartılmalarına, toplu ve toplulaştırılmış projelerin proje detayının hazırlanmasına ve Yılı Yatırım Programında yer alan toplu ve toplulaştırılmış projelerin detay programlarındaki değişiklikler ve bu itibarla ihtiyaç duyulacak ana proje grubu revizyonları ile toplu ve toplulaştırılmış proje tanımı dışında kalan diğer projelerin proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişikliklere ilişkin usulleri belirlemektedir.

Kararın genel ilkeleri düzenleyen 4 üncü maddesinde;

“2014 Yılı Yatırım Programında yer almayan herhangi bir proje için harcama yapılamaz.”

Toplu projeler ve toplulaştırılmış projeler başlıklı 5 inci maddesinde;

“a)Toplu projeler

1) Toplu projelerin detay programlarının belirlenmesi ve yıl içi revizyonları, kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın, üniversitelerde rektörün ve diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla yapılır. Detay programlara ait bilgiler, Yatırım Programının Resmi Gazete’de yayımlanmasını ve revizyonları müteakip 30 gün içinde Kalkınma Bakanlığına bildirilir.”

Yıl içinde programa proje alınması ve programdan proje çıkartılmasını düzenleyen 6 ncı maddesinde;

“(1)Yatırım Programına yıl içinde proje alınmasıyla ilgili taleplerden, maliyeti 100 milyon TL’ye kadar olanlar veya maliyetine bakılmaksızın 100 milyon TL’ye kadar harcama

ile yılı içinde tamamlanacak olanlar Kalkınma Bakanını onayıyla; maliyeti 100 milyon TL' nin üzerindeki ise Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanır.

(2) Yatırım Programından proje çıkarılmasıyla ilgili taleplerden maliyeti 100 milyon TL'ye kadar olanlar Kalkınma Bakanını, 100 milyon TL'nin üzerinde olanlar Yüksek Planlama Kurulu tarafından sonuçlandırılır.”

Proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişiklikleri düzenleyen 7 nci maddesinin e bendinde ise;

“e) Ödenek değişiklikleri;

1) Sektörlerarası ödenek aktarmaları ile GAP, DAP ve KOP kodlu projelerden diğer projelere yapılacak aktarmalar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın; GAP, DAP ve KOP kodlu projeler arasındaki aktarmalar da dahil olmak üzere diğer her türlü aktarma Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bilgi vermek kaydıyla ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın, üniversitelerde rektörün, diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla karara bağlanır.

2) Her türlü kaynaktan proje ödeneğine (toplulaştırılmış projelerin alt projeleri dâhil) yıl içinde yapılacak toplam 100 milyon TL'ye kadar ek ödenek tahsisleri Kalkınma Bakanı onayı ile, proje bazında bu tutarı aşan ek ödenek tahsisleri Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanır. Ancak, döner sermaye gelirleri ve özel bütçeli kuruluşların Bütçe Kanununda belirtilen tahmini gelir tutarı üzerinde gerçekleşen finansman fazlaları ve bir önceki yıldan devreden öz gelirleri Kalkınma Bakanlığına bilgi vermek kaydıyla kuruluşun bağlı olduğu bakanın, üniversitelerde rektörün, diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla Yatırım Programında yer alan projelerle ilişkilendirilir.”

düzenlemeleri yer almaktadır.

İhale sürecini ve uygulamalarını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun ‘Temel İlkeler’ başlıklı 5 inci maddesinde;

“Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz”,

‘İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar’ başlıklı 62 nci maddesinde ise;

“Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için

ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur:

Yatırım projelerinin plânlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olması zorunludur. İlk yıl için öngörülen ödenek proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz. “

denilmektedir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde 2014 yılı yatırım ödeneklerinin incelenmesi sonucunda;

1.1-Yatırım programında yer almayan projeler için harcama yapılmıştır.

Yatırım harcamaları ile yatırım programı ve bütçe ilişkisinin sağlıklı kurulabilmesinin ana dayanaklarından biri, yatırım programının sene başında ilgili kurumun hedefleri doğrultusunda ve iş yapabilme kapasite sınırlarında hazırlanması ve sene boyunca istisnai durumlar haricinde bu programın dışına çıkılmamasıdır. Yatırım programında yer almayan projelere harcama yapılmasını önleyici düzenlemeler yukarıda belirtilmiştir.

Bütçe Kanununda yatırım programında yer almayan bir projeye harcama yapılamayacağına dair düzenleme olmasına rağmen Karayolları Bölge Müdürlüklerince aşağıda ayrıntısı gösterildiği üzere, yatırım programında yer almayan 114 yapım işi için toplam 370.056.453TL harcama yapılmıştır.

İlgili Birim	Yapılan İş Sayısı	Yapılan Toplam Harcama (Bin TL.)
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	10	49.300.387
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	9	23.955.938
3. Bölge Müdürlüğü - Konya	0	0
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	2	6.554.520
5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	3	2.451.000
6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	0	0
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	0	0
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	59	184.545.000
9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	19	66.480.990

10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	3	6.082.365
11. Bölge Müdürlüğü - Van	2	1.390.797
12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	0	0
13. Bölge Müdürlüğü -Antalya	0	0
14. Bölge Müdürlüğü- Bursa	0	0
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	0	0
16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	7	29.295.456
18. Bölge Müdürlüğü - Kars	0	0
TOPLAM	114	370.056.453

KGM' nin 2014 yılı sene başı ödeneğinin 4.045.000.000,00 TL olduğu göz önüne alındığında yatırım programında yer almayan projelere harcanan rakam sene başı ödeneğinin yaklaşık % 10,92 sini oluşturmaktadır. Bu büyüklükteki proje stokunun 2014 Yılı Yatırım Programı ile bağlantısının kurulamamış olması Yatırım Programını işlevsiz hale getirmektedir.

Yılı yatırım programında yer almayan projeler için ödenek tahsisi ve harcama yapılmasının zorunlu olduğu hallerde, ilgili projenin 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilen usuller dâhilinde yatırım programına alınması ile mümkün olacaktır.

1.2- Yatırım programında yer alan ve bütçe ile ödenek tahsis edilen projelere ait ödenekler başka işler için kullanılmıştır.

Yılı yatırım programında yer alan ve dolayısı ile bütçe ile ödenek tahsis edilen işlere ait ödeneklerin tahsis, tenkis ve aktarma usullü 2014 Bütçe Kanunu ve 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilmiştir. Yılı yatırım programında yer almayan projeler için harcama yapılamayacağı gibi, bütçe ile tahsis edilen veya usulüne uygun olarak artırılan ödenek üstünde de harcama yapılamaz.

Projeler arasında ödenek aktarımları ise; 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 7 nci maddesinin (e) bendinde belirtildiği üzere Kalkınma Bakanlığı'na bilgi vermek kaydı ile ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakan onayı ile karara bağlanır.

2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı' nın proje parametrelerinde yıl içinde yapılacak değişiklikleri düzenleyen 7 nci

maddesinde yer alan,

“e) Ödenek değişiklikleri;

1) Sektörlerarası ödenek aktarmaları ile GAP, DAP ve KOP kodlu projelerden diğer projelere yapılacak aktarmalar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın; GAP, DAP ve KOP kodlu projeler arasındaki aktarmalar da dahil olmak üzere diğer her türlü aktarma Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bilgi vermek kaydıyla ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın, üniversitelerde rektörün, diğer kurumlarda kurum üst yöneticisinin onayıyla karara bağlanır.”

hükmüne göre projeler arası ödenek aktarımları kuruluşun bağlı veya ilgili oldukları bakanın onayı ile yapılabilecektir.

Bununla birlikte, yılı yatırım programında yer alan ve Genel Müdürlük tarafından ihalesi yapılan işlerde ödenek işlemleri 2014 Bütçe Kanunu ve Bakanlar Kurulu Kararına uygun olarak yapıldığı halde; Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından ihalesi yapılan işlerde, ödeneklerin Bölge Müdürlüklerine aktarılmasından sonra Bütçe Kanunu ve Bakanlar Kurulu Kararı’nda öngörülen bütün yetkiler yazılı bir yetki devri olmadığı halde Bölge Müdürlüklerince kullanılmaktadır.

Ödeneklerin bütçe kanununda öngörülen usuller dışında kullanılması, yılı yatırım programı ile belirlenen ödeneklerin yatırım programı ile bağlantılarını koparmakta, yatırım programlarını işlevsiz hale getirdiği gibi Bütçe Kanunu eki Yatırım Programında yer alan tutarların da hatalı görünmesi sonucunu doğurmaktadır.

1.3- Yol Yapım Dairesine tahsis edilen yatırım ödenekleri yatırım niteliği taşımayan harcamalar için kullanılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun’da belirtildiği üzere, kurumların bütçeleri, her bir harcama biriminin ekonomik ve malî analizinin yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde ve uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırladığı gider ve gelir tekliflerinin konsolide edilmesi ile oluşmaktadır. Bu anlamda ödenekler harcama birimleri bazında verilmekte ve yine 5018 Kanunu’nun 13 üncü maddesinde belirtildiği üzere belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilmektedir.

Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Yukarıda belirtilen ana ilkeye aykırı şekilde, ödeneklerin tahsis edildikleri amaç doğrultusunda harcanmaması hem bütçe ilkelerine, hem de analitik bütçenin kurumsal kodlama ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bununla beraber ödenekler, 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 4 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında belirtildiği üzere yatırımla ilgili olmayan amaçlar için kullanılamaz. Yatırım ödenekleri ile cari harcamaların karşılanması bu hükme aykırı olmakla beraber, cari nitelikteki harcamaların mali tablolara yatırım harcaması olarak yansıtılması yönü ile de mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini azaltıcı etkileri vardır.

Dolayısıyla aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından 2014 Yatırım Programında 2014E040150 proje no ile yer alan ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ ödeneğinden 508.441.507,57 TL’lik tutarın hizmet alımı, danışmanlık, araç kiralama, peyzaj vb. cari nitelikli harcamalarda kullanılmasının, mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini azaltıcı etkileri olması yanı sıra 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında belirtildiği üzere ‘yatırımla ilgili olmayan amaçlarla kullanılamaz’ ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Bölge Müdürlüğü	Harcama Tutarı (TL)
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	285.739,40
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	52.914.058,00
3. Bölge Müdürlüğü - Konya	65.040.000,00
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	37.371.707,00
5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	16.994.000,00
6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	7.643.762,00
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	46.102.644,00
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	26.576.000,00
9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	39.189.870,00
10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	2.863.819,00
11. Bölge Müdürlüğü - Van	46.921.773,00

12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	88.130.000,00
13. Bölge Müdürlüğü -Antalya	12.674.000,00
14. Bölge Müdürlüğü- Bursa	0,00
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	54.040.453,45
16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	4.433.681,72
18. Bölge Müdürlüğü - Kars	7.260.000,00
Toplam	508.441.507,57

1.4- Ödeneği toplu verilen ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ ödeneğinin global detayı yoktur.

2014 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı’nda Toplu Proje; “karakteristiği makine-teçhizat, bilgisayar yazılım ve donanımı, idame-yenileme, bakım-onarım, büyük onarım, tamamlama, taşıt alımı, etüt-proje ile yayın alım ve basımı olan veya bunların bileşiminden oluşması uygun görülen projeyi” olarak tanımlanmıştır.

Aynı kararda toplu projelerin detay programlarının belirlenmesinin ve yıl içi revizyonlarının, kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakanın onayı ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Toplu proje tanımında bu projeden yapılabilecek harcama türleri belirtilmekle birlikte, Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından ihalesi yapılan ve 2014 yılı Yatırım Programında yer alan projeler için yıl içerisinde zaruri ödenek ihtiyaçları 2014 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararına göre ödenek aktarımı yapılarak karşılanmak yerine her hangi bir ödenek aktarımı yapılmaksızın ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ proje ödeneğinden karşılanmaktadır.

2014 sene sonu itibariyle ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ projesine toplam 5.805.603.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar sene sonu toplam ödenek tutarının % 41,59’ una karşılık gelmektedir.

Söz konusu projenin, detay programı hazırlanmamış ve bu ödenek 2014 Yılı Yatırım

Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olarak, yatırım programında yer alan projeler için kullanılmıştır.

1.5-Yatırım programı, ödenek ve iş programı bağlantısı kurulmamıştır.

Yatırım programı ile projelere tahsis edilen ödeneklerin yıl içerisinde sık sık değiştirilmesi, bölge müdürlüklerinde yatırım programında yer alan ödeneklere göre harcama yapılmaması, iş programı ile ödenek dilimi arasındaki bağlantıyı koparmaktadır.

Yatırım programında yer alan projeler için öngörülen ödenekler yıl içerisinde birçok kez değiştirilmekte, sene başında ödenek tahsis edilen işlerin ödenekleri yıl içinde iz ödenek haline getirilebilmekte veya 2014E040150 proje no'lu 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' projesine aktarılabilmektedir. Yıl içerisinde yapılan bu ödenek değişiklikleri, sözleşme uygulamalarını etkilemekte, işin süresini değiştirerek iş programını anlamsızlaştırmaktadır. Bu aktarımların diğer bir sonucu ise iş programlarına göre hesaplanan ve ödemesi yapılan fiyat farkı tutarlarının iş programları ile bağlantılarını koparmasıdır.

Yatırım programında yer alan ödeneklerin, ödeneği toplu olarak verilen 2014E040150 proje nolu 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' projesine aktarılması 1.4' te belirtildiği üzere 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' projesinin detay projelerinin olmaması dolayısıyla, bölge müdürlüklerine program dışı iş yapma imkanı sunmaktadır.

1.6- Ödeneği bulunmayan işler için ihaleye çıkılmıştır.

Yatırım programları, kalkınma planları ve orta vadeli programda öngörülen hedefler doğrultusunda hazırlanmakta ve yatırımcı kuruluşların yatırım projelerini ve bu projeler için öngörülen ödenek tahsislerini içermektedir.

Bir yatırım projesine ödenek tahsisi, ödeneğin yılı yatırım programına konulması ile sağlanır. Ayrıca Yatırım programında yer almayıp, programa alınması zaruri olan projeler için ise; 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Karar'ın 6 ncı maddesinde yer alan;

“(1) Yatırım Programına yıl içinde proje alınmasıyla ilgili taleplerden, maliyeti 50

milyon TL 'ye kadar olanlar veya maliyetine bakılmaksızın 50 milyon TL 'ye kadar harcama ile yılı içinde tamamlanacak olanlar Kalkınma Bakanının onayıyla; maliyeti 50-250 milyon TL arasında olanlar Yüksek Planlama Kurulunca; maliyeti 250 milyon TL 'nin üzerindeki ise Bakanlar Kurulunca karara bağlanır.

(2) Yatırım Programından proje çıkarılmasıyla ilgili taleplerden maliyeti 50 milyon TL 'ye kadar olanlar Kalkınma Bakanı, 50 milyon TL 'nin üzerinde olanlar Yüksek Planlama Kurulu tarafından sonuçlandırılır”

hükümünde belirtilen usul çerçevesinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

İhale sürecini ve uygulamalarını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun ‘Temel İlkeler’ başlıklı 5 inci maddesinde ise;

“Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz”,

‘İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar’ başlıklı 62 nci maddesinde ise;

“...İlk yıl için öngörülen ödenek proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz. “

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar ve mevzuat hükümleri gereği; ödeneği bulunmayan bir iş için ihaleye çıkılamaz. Bununla beraber Karayolları Bölge Müdürlüklerince aşağıdaki tabloda da ayrıntısı görüldüğü üzere yatırım programında yer almayan ve ödeneği olmayan 415 adet iş için ihaleye çıkılmış ve bu işler için toplam 2.060.622.956,72TL harcama yapılmıştır.

Ödeneği Olmadan İhale Edilen İşler		
Bölge Adı	İhale Sayısı	Harcama Tutarı (TL)
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	78	612.662.041,60
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	6	23.948.086,00
3. Bölge Müdürlüğü - Konya	0	0,00
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	2	6.554.520,00
5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	3	2.451.000,00

6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	4	0,00
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	23	51. 645. 278
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	23	142.350.000,00
9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	10	36.386.845,00
10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	89	651.319.606,00
11. Bölge Müdürlüğü – Van	85	412.853.441,00
12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	35	64.578.000,00
13. Bölge Müdürlüğü -Antalya	2	915.000,00
14. Bölge Müdürlüğü- Bursa	3	3.747.000.
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	36	56.202.338,12
16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	12	37.771.079,00
18. Bölge Müdürlüğü – Kars	4	12.631.000,00
TOPLAM	415	2.060.622.956,72

Kamu idaresi cevabında:

Bulgu 1.1-Yatırım programında yer almayan projeler için harcama yapılmıştır.

Kanun ile kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında yatırım programında ismen yer almayan ancak trafik, can ve mal güvenliğinin sağlanması için yapılması gerekli olan projelerde de çalışma yapılması zarureti olduğundan, söz konusu işlerde yatırım programında 2014E040150 proje no ile yer alan “Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi” proje ödeneğinin kullanıldığını ifade etmektedir.

Bulgu 1.2-Yatırım programında yer alan ve bütçe ile ödenek tahsis edilen projelere ait ödenekler başka işler için kullanılmıştır.

Ülkemizin coğrafi koşullarının, iklim şartları ile projelerdeki çalışma performanslarının değişkenlik göstermesi, yıllık programların gerçekleştirilmesi, daha dinamik ve etkin bir proje yönetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. Bunun sağlanabilmesi için sene başı bütçe ödenekleri iklim şartlarındaki değişiklikler göz önüne alınarak, yılı içerisinde projelerde yapılan çalışma performanslarına bağlı olarak ödenek aktarmaları yapılmaktadır. Bu doğrultuda mevcut bütçe imkanları ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak mevzuata uygun projeler arası ödenek aktarımları yapılmaktadır.

Bulgu 1.3-Yol Yapım Dairesine tahsis edilen yatırım ödenekleri yatırım niteliği taşımayan harcamalar için kullanılmıştır.

Fiziki Standartların Yükseltilmesi kapsamında yapılan çalışmalar sırasında proje bütünlüğünü sağlamak üzere yapılan, yatırım harcamalarına oranla çok düşük miktarlarda cari harcamaların yapılması zorunluluk arz etmektedir. Yapılan bu harcamalar yatırım programımızda yer alan projelerin tamamlanmasına yönelik olarak yapılmaktadır.

Bulgu 1.4-Ödeneği toplu verilen ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ ödeneğinin global detayı yoktur.

Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi projesi; karayolları ağında bulunan yolların her türlü mevsim şartlarında trafik, can ve mal güvenliğinin sağlanarak trafiğe açık tutulmasına yönelik yatırım programında yer alan bir projedir. Ülkemizin coğrafi yapısı, iklim şartları, mevcut karayollarındaki ağır taşıt trafiğinin % 25’in üzerinde olması, yolcu ve yük taşımacılığının % 90 seviyelerinde karayollarında yapılması nedeniyle yollarımızda bozulmalar meydana gelmektedir. Söz konusu olumsuzlukların trafik can ve mal güvenliğini tehlikeye düşürmeden süresi içinde ivedilikle giderilmesi Kurumumuzun asli görevleri arasındadır. Bu durum, esnek ve dinamik bir çalışma programının uygulanması ile sağlanacağından, Global Projelerin ayrıca detaylandırılması işlerin zamanında yapılmasını olumsuz etkileyecektir.

Bulgu 1.5-Yatırım programı, ödenek ve iş programı bağlantısı kurulmamıştır.

Kurumumuzun yıllar itibariyle yapmış olduğu harcamalar incelendiğinde; bütçeden tahsis edilen sene başı ödeneklerin gerçek yatırım ihtiyacını karşılamaktan çok uzak olduğu ve bu nedenle yıl içinde temin edilen ek ödeneklerle çalışmaların yürütüldüğü açıkça görülmektedir.

Ülkemizin karayolu ağı üzerinde yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı gerek acil bakım ve onarım çalışmaları, gerekse yol yapımı devam eden önemli projelere ayrılan ödeneklerin zamanında, etkin ve verimli kullanılması mecburiyeti önem taşımaktadır. Bu kapsamda yıllık programların gerçekleştirilmesi için yılı içerisinde projelerde yapılan çalışma

performanslarına bağlı olarak ödenek aktarmaları yapılmakta olup, revize iş programları hazırlanarak onaylanmakta ve çalışmalar buna göre yürütülmektedir.

Bulgu 1.6-Ödeneği bulunmayan işler için ihaleye çıkmıştır.

2014 yılında ödenmesi gereken 4.439 milyon TL, yılsonu itibariyle ödenemediğinden bu tutar 2015 yılı bütçesinden karşılanmış, daha sonra 2015 yılında alınan ek ödeneklerle bu yıla ait ödenekler ikame edilmiştir.

2014 yılında temin edilen ek ödenekler için Bakan Olur'u alınarak projeler arası ödenek aktarması yapılmıştır. Ek ödeneklerde global projelerin detayı alınmadan tavan üzerinden ek ödenek verilip, dağılımı için Bakan Oluruna yönlendirilmiştir. Bunlar içinde GAP, DAP ve KOP da bulunmaktadır. İşlerin hızlandırılabilmesi için her ne kadar 2014 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın "Proje Parametrelerinde Yıl İçinde Yapılacak Değişiklikler Başlığının 7.maddesinin "e. Ödenek Değişiklikleri" maddesine uygun hareket edilmemiş olsa da projeler arası ödenek aktarması yapıldıktan sonra talep edilen ek ödeneklerin YPK'ya Kalkınma Bakanlığı vasıtasıyla gönderilmesi sonucu konu ile ilgili Kalkınma Bakanlığı da bilgilendirilmiş olmaktadır.

Ayrıca 217 adet projeye 2014E0400150 Proje No.lu "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesinden 1.101,586 milyon TL ödenek aktarması yapılmıştır.

Sonuç olarak: Kamu mali sistemimiz, bütçe ödeneklerinin sene başında sağlıklı planlanması ve yıl içerisinde bu planlamaya uygun şekilde yürütülmesine dayanmaktadır. Bu planlama yatırım projelerinin sözleşmelerinde belirtilen esaslar dahilinde ekonomiye kazandırılmasında da kritik önem arz etmektedir. Bu planlamayı sağlayacak yegane unsur ise yıllık yatırım programlarıdır. Yatırım programları sayesinde yatırımcı kuruluşlar yatırım tekliflerini ana hedef ve öncelikler doğrultusunda gerçekçi bir şekilde hazırlama imkanı bulmaktadır.

Yıllık yatırım programlarının sağlıklı bir şekilde hazırlanmasının yolu, ilgili kuruluşların sene başı ödeneklerinin yıl içi hedefleri ile paralel bir şekilde belirlenmesi ve yıl içerisinde program dışı gerçekleştirilen projelerin minimize edilmesidir.

KGM'nin 2014 yılı sene başı yatırım ödeneği 4.045.000.000,00 TL olup 2014 yılı sene sonu ödeneği yıl içinde eklenenlerle birlikte 13.947.548.668,86 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre yaklaşık olarak % 345 oranında artış göstermiştir. Söz konusu durum KGM'nin sağlıklı bir yıllık program hazırlaması ve yıl içerisinde kaynaklarını etkin bir şekilde yatırım projeleri arasında dağıtmasına imkan vermemekte, kuruma esnek ancak mevzuata uygun olmayan bir proje yönetim anlayışını uygulama zorunluluğu getirmektedir.

Ayrıca bu esnek yapı, kamu idaresinin cevabında da belirttiği üzere 2014 yılında gerçekleşmiş ve yılı bütçesinden ödenemeyen 4.439.000,00 TL' lik imalat tutarının 2015 yılı bütçe ödenekleri ile karşılanması sonucunu doğurmaktadır ki bu durum hem yüklenicilerin gerçekleştirdikleri imalatların bedellerini zamanında alamamaları dolayısıyla çalışma performanslarını olumsuz etkilemekte hem de 2015 Yılı Yatırım Programı sene başı itibariyle işlevsiz hale getirmektedir.

Öneri:

2014 Yatırım Programında 2014E040150 nolu "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesine ilişkin global detay hazırlama yetki ve sorumluluğu KGM'ye verilmiştir. KGM'ce söz konusu ödeneğin kullanılması konusunda kendisine verilen sorumluluklar yerine getirilmeli, diğer kurum ve kurullara verilen yetkilerin kullanım esaslarına uyulmalı ve inisiyatif alınarak kontrol edilebilir bir yapıyı hayata geçirmesi konularında adımlar atılmalıdır.

Söz konusu esnek yapının doğurduğu sonuçlar açısından bir çerçeveye oturtulması gereği muhakkaktır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için KGM'nin yanı sıra bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamasında söz sahibi olan diğer kurumların koordineli çalışması gerekmektedir.

BULGU 2: Birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerine, sözleşme fiyatları ile tamamlanamayacaklarının anlaşılmasına rağmen iş artışları verilmesi, isteklilerin tekliflerinde yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerine iş programında öncelik verilmesi ve bu iş kalemlerinin miktarlarında artışa gidilmesi suretiyle sözleşme bedelinin tamamlanması, aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemlerinin ise sözleşme bedelinin tamamlanması sebebiyle mevcut iş kapsamında yapılmayarak ikmale bırakılması

4.1. Birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerine, sözleşme fiyatları ile tamamlanamayacaklarının anlaşılmasına rağmen iş artışları verilmesi

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 24'üncü maddesinde;

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

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

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

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

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

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

denilmektedir.

Buna göre birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde % 20'sine kadar oran dâhilinde, sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması halinde süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir. İşin bu şartlar dâhilinde tamamlanamayacağının anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesap genel hükümlere göre tasfiye edilmelidir.

Karayolları Genel Müdürlüğü bünyesinde ikmale kalacağı anlaşıldığı halde iş artışı verilen işler mevcut olup aşağıda örnek mahiyetinde bazılarına yer verilmiştir.

İlgili yapım işi ilk olarak 2007 yılında ihale edilmiş olup bununla birlikte söz konusu iş üç ikmal ihalesi daha yapılarak 2014 yılında bitirilebilmiştir. Aşağıdaki tabloda birinci ihale ve üç adet ikmal ihalesine ait bilgiler verilmiştir.

TABLO 1: Yapım İşi İhale Süreçleri

Süreç	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli	İş Artış Oranı	Ödenen Toplam Bedel(Fiyat Farkları ve KDV Hariç)
1.İhale (10.07.2007)	54.928.668,28 TL	29.858.958,60 TL	% 19.99	35.720.166,59 TL
1.İkmal İhalesi (30.12.2008)	159.402.846,00 TL	74.542.389,08 TL	% 19.99	89.446.227,32 TL
2.İkmal İhalesi (07.01.2010)	162.002.711,66 TL	84.474.616,70 TL	% 39.99	118.264.232,82 TL
3.İkmal İhalesi (02.03.2011)	96.960.305,20 TL	39.752.458,79 TL	% 19.99	47.633.896,20 TL

2006 yılı birim fiyatları ile 54.928.668,28 TL'ye tamamlanması öngörülen Yapım İşi toplam 291.064.522,93 TL'ye (fiyat farkları ve KDV hariç) tamamlanmıştır. Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere ilk üç ihalede söz konusu işin tamamlanamayacağını anlaşılmışa rağmen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 24'üncü maddesine aykırı olarak, sırasıyla %19,99, %19,99 ve %39,99 oranında iş artışları verilmiş bulunmaktadır.

Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesi uyarınca yol yapım işleri için kesin proje ile ihaleye çıkılabilmesi mümkündür. Kesin proje ile ihaleye çıkılabilen işlerde de mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması gerekmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesine göre ise yaklaşık maliyet hesabına esas miktarlar, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması kaydı ile ön ve/veya kesin proje üzerinden belirlenecektir.

Yukarıda yer alan ihale süreçleri incelendiğinde ihalelerin tamamında yaklaşık maliyete esas miktarların gerçekçi bir şekilde tespit edilemediği, miktarların her bir ihalede yükseldiği, bununla da kalınmayıp işlerin tamamı için iş artışı verildiği görülecektir.

Bu durum, arazi ve zemin etüt çalışmalarının sağlıklı bir şekilde yapılamaması sebebi ile projelerin gerçekçi bir şekilde hazırlanmadığını da göstermektedir.

4.2. İsteklilerin tekliflerinde yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerine iş programında öncelik verilmesi ve bu iş kalemlerinin miktarlarında artışa gidilmesi suretiyle sözleşme bedelinin tamamlanması ile aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemlerinin ise sözleşme bedelinin tamamlanması sebebiyle mevcut iş

kapsamında yapılmayarak ikmale bırakılması

Aşırı düşük teklif sınır değerinin üzerinde bir teklifle sözleşmeye bağlanan işlerde isteklilerin tekliflerinde yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerine iş programında öncelik verildiği ve bu iş kalemlerinden bazısının miktarlarında artışa gidilmesi suretiyle sözleşme bedelinin tamamlandığı, aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemlerinin ise sözleşme bedelinin tamamlanması sebebiyle mevcut iş kapsamında yapılmayarak ikmale bırakıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 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...”

hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanunun “Aşırı düşük teklifler” başlıklı 38'inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edileceği, teklif fiyatı aşırı düşük olanların teklifleri reddedilmeden önce, belirlenen süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğu tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntıların yazılı olarak isteneceği ve aşırı düşük tekliflerin tespiti ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen kriterlerin esas alınacağı düzenlenmiştir. Teklif fiyatı aşırı düşük olmayan isteklilerin tekliflerinde karlı iş kalemlerine yüksek, diğer iş kalemlerine ise düşük teklif verdikleri hallerde bu isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle idarelerin bu tür teklifle sözleşme imzalamak durumunda kaldıkları hallerde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla iş programını söz konusu olumsuzluğu giderecek şekilde hazırlatmaları ve onaylamaları önem kazanmaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş Programı” başlıklı 17'nci maddesinin 1'inci, 6'ncı ve 7'nci bentlerinde;

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

...

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

...

(7) İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı bulunduğu takdirde, yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde yeni süreye göre revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; iş programının işin sözleşmesinde ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinde öngörülen hükümlere göre hazırlanması gerekmektedir. Söz konusu hükümlere göre, idarenin iş programının hazırlanmasında ve onaylanmasında geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle isteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programının, kötü niyeti önleyecek ve kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözeterek şekilde hazırlanmasını sağlaması gerekmektedir.

İnceleme yapılan bölge müdürlüklerinde, isteklilerin tekliflerinde bazı iş kalemlerine yüksek, bazı iş kalemlerine ise düşük teklifler vererek yüksek teklif verilen iş kalemlerinin yapılması suretiyle sözleşme bedelinin büyük bir kısmının tamamlandığı, aynı sözleşme kapsamında düşük teklif verilen iş kalemlerinin ise o iş kapsamında yapılamadığı birçok iş mevcut olup, örnek mahiyetinde bu işlerden bir kısmına aşağıda yer verilmiştir.

- 1. İHALE

Yapım İşi ilk olarak 10.07.2007 tarihinde ihale edilmiş olup söz konusu işin yaklaşık maliyeti 54.928.668,28 TL; sözleşme bedeli ise 29.858.958,60 TL’ dir.

Aşağıdaki tabloda, yapılan ihalede düşük veya yüksek fiyat verilen iş kalemlerinden, öngörülen ve gerçekleşen imalatlar arasında ciddi sapma olanlar gösterilmiştir:

TABLO 2: 10.07.2007 Tarihli 1. İhale

İş Kalemi Poz No	Yaklaşık Maliyet	Yüklenici Birim Fiyat Teklifi	9 İsteklinin Birim Fiyat Teklifleri Ortalaması	Sözleşmede Belirtilen Miktar	Gerçekleşen Miktar
EGT-1 Her cins ve klastaki zeminde yarma ve yan ariyet kazısı yapılması ve kullanılması	3,01 TL	5,71 TL	3,77 TL	15.000 m ³	555.172 m ³
EGT-7 Ocak taşından makine ile istifsiz taş dolgu yapılması ve nakliyesi	24,21 TL	33,54 TL	22,18 TL	300 m ³	14.243,70 m ³
EGT-5 Bordürle çevrili	13,86 TL	2,23 TL	6,50 TL	26.400 m ³	2.449,22 m ³

alanlarda, orta refüjlerde, hendek kaplamalarda ve şevlerde bitkisel toprak tabakası teşkili					
EGS-3 Her türlü inşaatta(Köprüler hariç) kuruda veya suda her dozda demirsiz beton	120,63 TL	74,23 TL	96,39 TL	8000 m ³	0 m ³
EGS-6 Q 40 cm. iç çapında 400 dozlu beton büz imali ve döşenmesi	22,18 TL	15,40 TL	22,12 TL	24.000 mt	0 metre
EGS-7 Q 60 cm. iç çapında 400 dozlu beton büz imali ve döşenmesi	37,02 TL	31,22 TL	36,93 TL	20.000 mt	0 metre
EGS-11 Prefabrik beton parke imali ve yerine döşenmesi	39,36 TL	13,99 TL	19,18 TL	32.000 m ²	0 m ²
EGS-12 Her tip ve kesitte prefabrik beton bordür yapılması ve yerine döşenmesi	16,43 TL	8,29 TL	10,49 TL	88.000 mt	5.000 metre
EGS-14 Her çapta yuvarlak demir ve nervürlü çeliğin ; zati bedeli, yüklenmesi, taşınması, boşaltılması, istifi ve işçiliği	1.204,17 TL	1.189,25 TL	1.204,17 TL	50 m ²	4.230 m ²
EGU-4 12 cm sıkışmış kalınlıkta 1 m ² asfalt betonu bitümlü sıcak temel tabakası yapılması ve yola nakli	12,47 TL	4,41 TL	6,76 TL	127.000 m ²	0 m ²
EGU-5 Asfalt betonu binder tabakası yapılması ve yola nakli	47,56 TL	19,33 TL	25,51 TL	189.000 ton	58.992,46 ton
EGU-6 8 cm sıkışmış kalınlıkta 1 m ² asfalt betonu binder tabakası yapılması ve yola nakli	9,00 TL	3,93 TL	5,04 TL	127.000 m ²	0 m ²
EGU-7 Bakım için asfalt betonu binder karışımı temini	32,43 TL	15,24 TL	20,27 TL	10.000 ton	0 ton
EGU-8 Asfalt betonu aşınma tabakası yapılması ve yola nakli	48,77 TL	18,05 TL	28,80 TL	5.000 ton	350 ton
EGU-9 5 cm sıkışmış	6,59 TL	2,65 TL	3,30 TL	901.000 m ²	0 m ²

kalınlıkta 1 m² asfalt betonu aşınma tabakası yapılması ve yola nakli					
EGU-10 İnşaat bünyesine giren bitümlü malzemenin zati bedeli ve taşınması	533,03 TL	538,49 TL	598,21 TL	20.500 ton	4.343,87 ton
EGU-11 Bitüm modifiye edici maddenin işbaşında temini ve özel plantte polimer modifiye bitüm hazırlanması	451,52 TL	90,56 TL	240,17 TL	5.750 ton	0 ton
EGU-12 Elastomerik özellikli modifiye bitüm esash çatlak dolgu malzemesi temini ve işçiliği	18,40 TL	3,56 TL	16,56 TL	10.000 metre	0 metre
EGU-14 Asfalt kazıma makinesi ile her cins bitümlü karışım kaplamalarının kazılması	36,44 TL	10,45 TL	15,47 TL	27.000 m ³	5.000 m ³

EGT-1 poz nolu iş kaleminin sözleşmede öngörülen miktarı 15.000 m³ iken % 3.600'lük artışla 555.172 m³'e çıkmış olup; EGT-7 poz nolu iş kaleminin sözleşmede öngörülen miktarı ise 300 m³ iken % 4.647 lik artışla 14.243,70 m³'e çıkmıştır.

EGT-1 ve EGT-7 poz nolu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki toplam bedeli 52.413,00 TL olup yaklaşık maliyetin %0,09'unu oluşturmaktadır.

Söz konusu iş için düzenlenen 22.12.2008 tarihli 9 nolu hakedişe göre sözleşme fiyatları ile yapılan işin tutarı 35.720.166,59 TL olup EGT-1 ve EGT-7 poz nolu iş kalemleri için harcanan tutar ise 4.618.316,94 TL' dir ve bu tutar yapılan işlerin %12,93'ünü oluşturmaktadır.

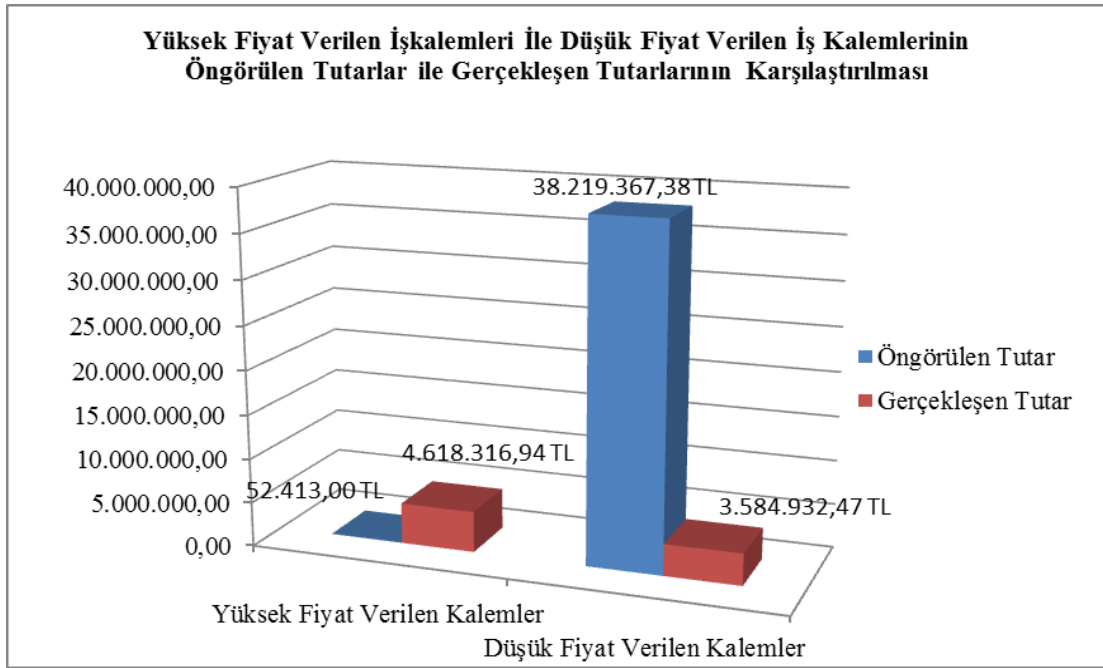
Sonuç olarak yaklaşık maliyetin %0,09' unu oluşturan ve yüklenicinin yüksek fiyat teklif ettiği iki iş kalemi için harcanan tutar sözleşme bedelinin %12,93' üne çıkmıştır.

EGT-5, EGS-3, EGS-6, EGS-7, EGS-11, EGS-12, EGU-4, EGU-5, EGU-6, EGU-7, EGU-8, EGU-9, EGU-10, EGU-11, EGU-12 ve EGU-14 poz nolu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki toplam bedeli 38.219.367,38 TL olup, yaklaşık maliyetin %69,58'ini oluşturmaktadır.

22.12.2008 tarihli 9 nolu hakedişe göre sözleşme fiyatları ile yapılan işin tutarı

35.720.166,59 TL olup EGT-5, EGS-3, EGS-6, EGS-7, EGS-11, EGS-12, EGU-4, EGU-5, EGU-6, EGU-7, EGU-8, EGU-9, EGU-10, EGU-11, EGU-12 ve EGU-14 poz nolu iş kalemleri için harcanan tutar 3.584.932,47 TL'dir ve yapılan iş tutarının %10,03'ünü oluşturmaktadır.

Sonuç olarak yaklaşık maliyetin %69,58'ini oluşturan ve yüklenicinin düşük fiyat teklif ettiği iş kalemleri için harcanan tutar sözleşme bedelinin %10,03'üne inmiştir.



- 1. İKMAL

10.07.2007 tarihinde yapılan ihaleye ait işlerin bitirilememesi üzerine aynı kilometreler arasında 30.12.2008 tarihinde ikmal ihalesi yapılmış olup söz konusu işin yaklaşık maliyeti 162.002.711,66 TL; sözleşme bedeli ise 84.474.616,70 TL'dir.

Aşağıdaki tabloda, yapılan ihalede düşük veya yüksek fiyat verilen iş kalemlerinden, öngörülen ve gerçekleşen imalatlar arasında ciddi sapma olanlar gösterilmiştir:

TABLO 3: 30.12.2008 tarihli 1.İkmal İhalesi

İş Kalemi Poz No	Yaklaşık Maliyet	Yüklenici Birim Fiyat Teklifi	9 İsteklinin Birim Fiyat Teklifleri Ortalaması	Yaklaşık Maliyette Belirtilen Miktar	Gerçekleşen Miktar
S-15 Geoarme için yüksek yoğunluklu	8,70 TL	18,00 TL	11,42 TL	5.500 m ²	29.191,62 m ²

polietilen polimerlerinden mamul tek yönde yüksek mukavemetli Tip-2 geogrid temini ve yerine montajı					
K-1 Her derinlikte, her cins ve klastaki zeminde kuruda veya suda köprü temelini kazılması	45,58 TL	20,00 TL	12,63 TL	14.000 m ³	279.546,91 m ³
K-13 Köprülerde polimer bitümlü membran ile su yalıtımı yapılması	23,01 TL	45,05 TL	21,43 TL	12.000 m ²	72.676,48 m ²
K-16 BS 25 ile prekast panellerin yapılması, taşınması ve yerine konulması	98,19 TL	253,60 TL	134,18 TL	4.000 m ²	28.135,13 m ²
K-17 Sıcak haddelenmiş sacdan donatılı duvar şeridi temini ve döşenmesi	21,46 TL	28,04 TL	15,50 TL	8.000 metre	141.304 metre
T-1 Her cins ve klastaki zeminde yarma ve yan ariyet kazısı yapılması, nakli ve kullanılması	3,61 TL	1,50 TL	3,06 TL	200.000 m ³	42.508,50 m ³
T-2 Her cins ve klastaki zeminde ocak ariyet kazısı yapılması, nakli ve kullanılması	8,17 TL	2,00 TL	4,25 TL	300.000 m ³	142.949,97 m ³
T-5 Ocak taşından makine ile istifsiz taş dolgu yapılması ve nakliyesi	30,79 TL	5,28 TL	12,30 TL	30.000 m ³	0 m ³
S-3 Her türlü inşaatta(Köprüler hariç) kuruda veya suda her dozda demirsiz beton	107,15	62,35 TL	83,34 TL	22.000 m ³	3.578,14 m ³
S-4 Her türlü inşaatta(Köprüler hariç) kuruda veya suda her dozda demirli beton	110,85 TL	74,73 TL	104,16 TL	5.500 m ³	966,84 m ³
S-10C Q 50 iç çapında beton büz zati imali, nakli ve döşenmesi	36,45 TL	17,04 TL	27,07 TL	15.000 metre	1.040 metre
S-10D Q 60 iç çapında beton büz zati imali, nakli ve döşenmesi	47,10 TL	25,05 TL	37,96 TL	13.500 metre	848 metre
S-13 Ocak taşı ile moloz taş inşaatı, moloz ve çaplanmış moloz taş inşaat yüzeylerine gömme oluklu derz yapılması	111,41 TL	19,04 TL	45,95 TL	34.000 m ³	0 m ³
U-1 Plentmiks alttemel yapılması ve yola nakli	30,58 TL	4,64 TL	9,52 TL	155.000 ton	66.545,03 ton

U-2 Plentmiks temel yapılması ve yola nakli	34,87 TL	4,76 TL	10,13 TL	165.000 ton	62.549,19 ton
U-3 11 cm sıkışmış kalınlıkta 1 m ² asfalt betonu bitümlü sıcak temel tabakası yapılması ve yola nakli	14,68 TL	3,11 TL	5,61 TL	927.000 m ²	131.529,11 m ²
U-4 8 cm sıkışmış kalınlıkta 1 m ² asfalt betonu binder tabakası yapılması ve yola nakli	11,02 TL	3,59 TL	4,35 TL	927.000 m ²	332.651,44 m ²
U-5 5 cm sıkışmış kalınlıkta 1 m ² asfalt betonu polimer modifiye bitümle aşınma tabakası yapılması ve yola nakli	12,46 TL	4,89 TL	5,80 TL	1.103.000 m ²	51.688,61 m ²
U-6 Bitümlü sıcak temel tabakası yapılması ve yola nakli	55,43 TL	13,23 TL	21,30 TL	107.000 ton	5.807,40 ton
U-8 Asfalt betonu aşınma tabakası yapılması tabakası yapılması ve yola nakli	59,50 TL	17,79 TL	25,95 TL	30.000 ton	0 ton
U-10 Asfalt kazıma makinesi ile her cins bitümlü karışım kaplamalarının kazılması ve depoya nakli	39,05 TL	4,38 TL	11,25 TL	93.000 m ³	27.308,19 m ³
3780/30 Otokorkuluk rayı yapılması	41,41 TL	7,13 TL	15,23 TL	74.200 metre	13.820 metre
3780/31 Otokorkuluk dikmesi yapılması	42,70 TL	7,18 TL	15,96 TL	43.200 adet	6.658 adet

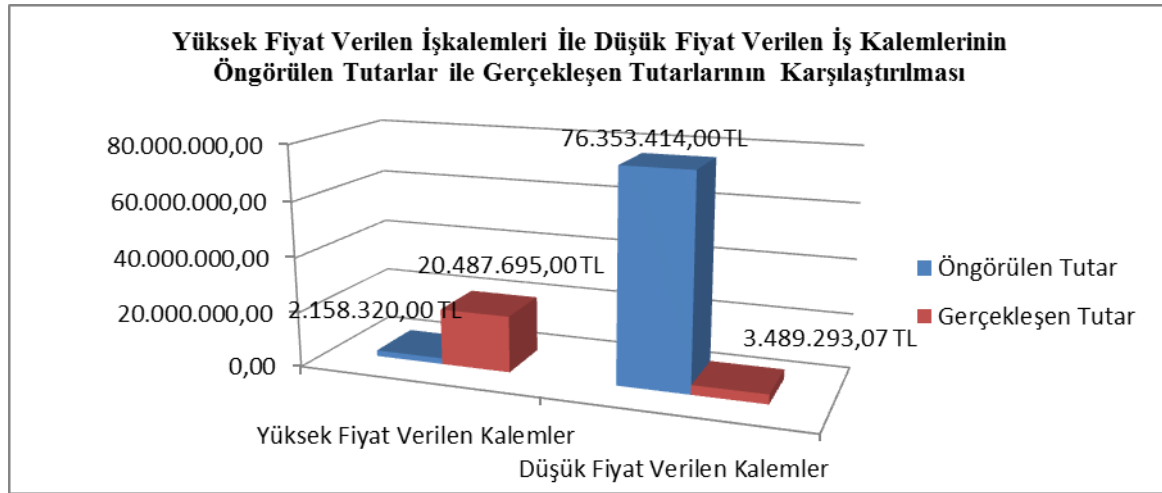
S-15, K-1, K-13, K-16 ve K-17 poz nolu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki toplam bedeli 1.526,530 TL olup yaklaşık maliyetin %0,95'ini oluşturmaktadır.

15.03.2012 tarihli 9 nolu hakedişe göre sözleşme fiyatları ile yapılan işin tutarı 89.446.227,32 TL' dir. S-15, K-1, K-13, K-16 ve K-17 poz nolu iş kalemlerinin sözleşmede öngörülen miktarlarında % 430 dan % 1.896'ya varan artışlar meydana gelmiş olup söz konusu iş kalemleri için harcanan tutar 19.346.899,08 TL'dir. Söz konusu tutar toplam harcama tutarının %21,63'ünü oluşturmaktadır.

Sonuç olarak yaklaşık maliyetin %0,95'ini oluşturan ve yüklenicinin yüksek fiyat teklif ettiği iş kalemleri için harcanan tutar sözleşme bedelinin %21,63'üne çıkmıştır.

T-1, T-2, T-5, S-3, S-4, S-10C, S-10D, S-13, U-1, U-2, U-3, U-4, U-5, U-6, U-8, U-10, 3780/30 ve 3780/31 poz nolu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki toplam bedeli 76.353.414,00 TL olup yaklaşık maliyetin %47,90'ını oluşturmaktadır.

15.03.2012 tarihli 9 nolu hakedişe göre sözleşme fiyatları ile yapılan işin tutarı 89.446.227,32 TL' dir. Büyük oranda iş azalışına gidilen T-1, T-2, T-5, S-3, S-4, S-10C, S-10D, S-13, U-1, U-2, U-3, U-4, U-5, U-6, U-8, U-10, 3780/30 ve 3780/31 poz nolu iş kalemleri için harcanan tutar ise 3.489.293,07 TL olup sözleşme bedelinin % 3,90'ını oluşturmuştur. Sonuç olarak yaklaşık maliyetin %47,90'ını oluşturan ve yüklenicinin düşük fiyat teklif ettiği iş kalemleri için harcanan tutar sözleşme bedelinin % 3,90'ına inmiştir.



- 2. İKMAL

Yukarıda bahsedilen ilk iki iş ile söz konusu güzergâhta imalatların tamamlanamaması üzerine 07.01.2010 tarihinde ikinci bir ikmal ihalesi, yapılmış olup söz konusu işin yaklaşık maliyeti 159.402.846,00 TL ; sözleşme bedeli ise 74.542.389,08 TL'dir.

Aşağıdaki tabloda, yapılan ihalede düşük veya yüksek fiyat verilen iş kalemlerinden, öngörülen ve gerçekleşen imalatlar arasında ciddi sapma olanlar gösterilmiştir:

TABLO 4: 07.01.2010 tarihli 2.İkmal İhalesi					
İş Kalemi Poz No	Yaklaşık Maliyet	Yüklenici Birim Fiyat Teklifi	6 İsteklinin Birim Fiyat Teklifleri Ortalaması	Yaklaşık Maliyette Belirtilen Miktar	Gerçekleşen Miktar
T-3 Dolgu altlarındaki her cins ve zayıf ve oynak zeminlerin kazılması, nakli ve kullanılması	2,53 TL	13,93 TL	8,22 TL	21.450 m ³	274.596,89 m ³
S-1 Her derinlikte, her cins ve klastaki zeminde kuruda veya suda her türlü sanat yapısı kazısı yapılması, nakli ve kullanılması	26,27 TL	57,18 TL	40,69 TL	5.281 m ³	105.019,18 m ³

U-1 Plentmiks alttemel yapılması	36,86 TL	18,00 TL	13,11 TL	47.190 ton	177.856,91 ton
U-2 Plentmiks temel yapılması	41,30 TL	19,00 TL	13,41 TL	93.572,33 ton	297.844,33 ton
K-1 Her derinlikte, her cins ve klastaki zeminde kuruda veya suda köprü temelini kazılması, nakli ve kullanılması	53,71 TL	62,80 TL	41,22 TL	54.319,38 m ³	217.709,99 m ³
K-22 Püskürtme betonu	74,70 TL	187,50 TL	142,06 TL	2.600 ton	12.350,65 ton
K-24 BS 25 ile prekast beton panellerin yapılması,	114,21 TL	198,00 TL	161,86 TL	4.782 m ²	15.328,99 m ²
K-30 Q 1200 mm çapında spiral sarımlı PVC esaslı boruların temini, nakli ve döşenmesi	324,53 TL	844,56 TL	578,63 TL	750 metre	2.989,14 metre
K-2 Köprü civarında ve ariyet sahalarında her cins ve klastaki zeminin kazılması, nakli ve kullanılması	5,66 TL	2,88 TL	5,23 TL	162.958,14 m ³	44.656,11 m ³

T-3, S-1, U-1, U-2, K-1, K-22, K-24 ve K-30 poz nolu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki toplam bedeli 9.697.942,84 TL olup yaklaşık maliyetin %5,98'ini oluşturmaktadır.

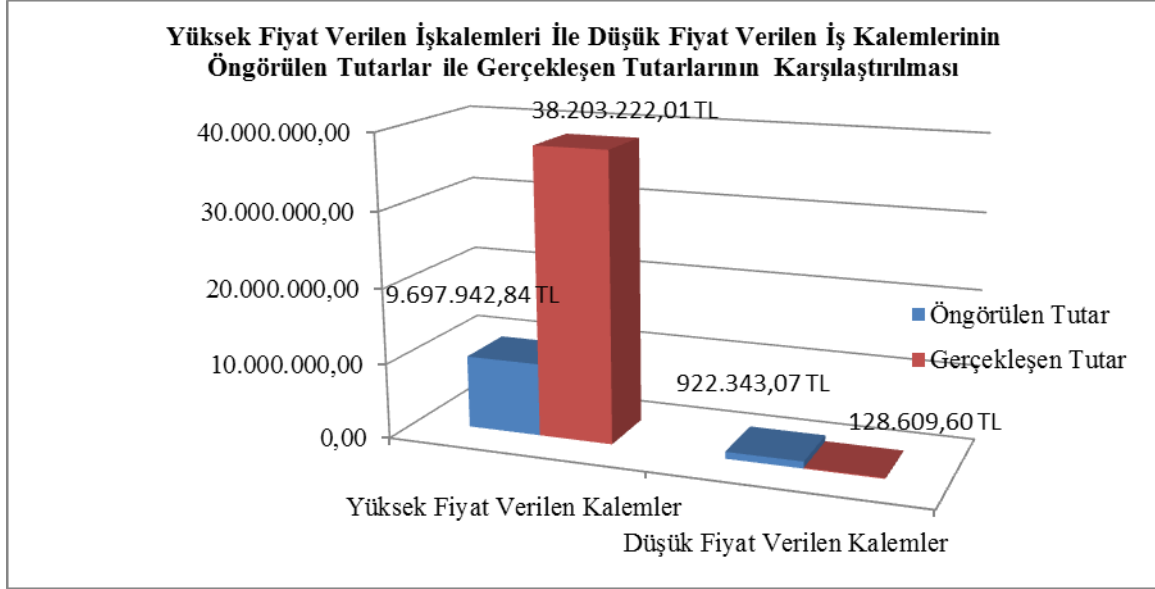
26.04.2012 tarihli 13 nolu hakedişe göre sözleşme fiyatları ile yapılan işin tutarı 118.264.232,82 TL' dir. T-3, S-1, U-1, U-2, K-1, K-22, K-24 ve K-30 poz nolu iş kalemlerinin sözleşmede öngörülen miktarlarında % 220 den % 1.888'e varan artışlar meydana gelmiş olup söz konusu iş kalemleri için harcanan tutar 38.203.222,01 TL' dir. Söz konusu tutar toplam harcama tutarının %32,30'unu oluşturmaktadır.

Sonuç olarak yaklaşık maliyetin %5,98' ini oluşturan ve yüklenicinin yüksek fiyat teklif ettiği iş kalemleri için harcanan tutar sözleşme bedelinin %32,30' una çıkmıştır.

K-2 poz nolu iş kaleminin yaklaşık maliyetteki toplam bedeli ise 922.343,07 TL olup yaklaşık maliyetin % 0,57'sini oluşturmaktadır.

26.04.2012 tarihli 13 nolu hakedişe göre sözleşme fiyatları ile yapılan işin tutarı 118.264.232,82 TL ' dir. %72 oranında bir azalış olan K-2 poz nolu iş kalemi için harcanan tutar 128.609,60 TL olup sözleşme bedelinin % 0,10'unu oluşturmaktadır.

Sonuç olarak yaklaşık maliyetin %0,57' sini oluşturan ve yüklenicinin düşük fiyat teklif ettiği iş kalemi için harcanan tutar, sözleşme bedelinin % 0,10' una inmiştir.



- 3. İKMAL

Söz konusu güzergahta yukarıda bahsedilen ilk üç ihalede imalatların tamamlanamaması üzerine 02.03.2011 tarihinde üçüncü bir ikmal ihalesi, yapılmış olup söz konusu işin yaklaşık maliyeti 96.960.305,20 TL; sözleşme bedeli ise 39.752.458,79 TL'dir.

Aşağıdaki tabloda, yapılan ihalede düşük veya yüksek fiyat verilen iş kalemlerinden, öngörülen ve gerçekleşen imalatlar arasında ciddi sapma olanlar gösterilmiştir:

TABLO 5: 02.03.2011 tarihli 3.İkmal İhalesi					
İş Kalemi Poz No	Yaklaşık Maliyet	Yüklenici Birim Fiyat Teklifi	8 İsteklinin Birim Fiyat Teklifleri Ortalaması	Yaklaşık Maliyette Belirtilen Miktar	Gerçekleşen Miktar
S-1 Her derinlikte, her cins ve klastaki zeminde kuruda veya suda her türlü sanat yapısı kazısı yapılması, nakli ve kullanılması	27,33 TL	31,45 TL	12,91 TL	9.250 m ³	123.584,22 m ³
S-7 Ocak taşından kırılmış veya tüvenan malzemeden elenmiş malzeme ile sanat yapıları ve	62,04 TL	35,85 TL	17,00 TL	17.575 m ³	42.938,69 m ³

köprü temel tabanında, zayıf ve oynak zeminlerde, beton yol ve trotuar altlarında, drenaj hendekleri ile her türlü büz ve menfez yanlarında dolgu, kum şilte veya filtre malzemesi yapılması					
S-10 Q 40 cm spiral sarımlı PVC boru zati bedeli, nakli ve döşenmesi	128,28 TL	150,00 TL	68,70 TL	500 mt	11.463,35 mt
S-11 Q 50 cm spiral sarımlı PVC boru zati bedeli, nakli ve döşenmesi	157,95 TL	160,00 TL	88,06 TL	1.250 mt	5.234 mt
S-12 Q 60 cm spiral sarımlı PVC boru zati bedeli, nakli ve döşenmesi	179,71 TL	170,00 TL	113,60 TL	850 mt	3.777 mt
S-13 Q 80 cm spiral sarımlı PVC boru zati bedeli, nakli ve döşenmesi	253,40 TL	201,73 TL	149,93 TL	750 mt	1.350 mt
S-14 Fonttan; ızgara, kapak, garguy yapılması, yerine döşenmesi ve nakli	2,73 TL	5,75 TL	3,41 TL	2.200 kg	132.871,64 kg
U-13 Asfalt kazıma makinesi ile her cins bitümlü karışım kaplamalarının kazılması ve taşınması	48,41 TL	45,28 TL	22,43 TL	13.250 m3	30.521,58 m3
U-14 Soyulma önleyici asfalt katkı malzemesi temini ve kullanılması	11,00 TL	25,00 TL	11,16 TL	13.179,40 kg	67.443,60 kg
TŞY1/A-1 Yatay işaretlemenin silinmesi	7,06 TL	45,00 TL	14,18 TL	1.200 m2	9.630,25 m2
Ç-8 Orta refüj ve kavşakların damlama metodu ile sulama tesisatının yapılması, nakliyesi ve montajı	62.087,559 TL	40.000,00 TL	25.875,03 TL	20 km	31,23 km
8.1 Galvaniz saç kablo kanalı 2 mm.lik	5,32 TL	20,00 TL	8,90 TL	9 kg	38.609,78 kg
T-2 Her cins ve klastaki zeminde ocak ariyet kazısı yapılması, nakli ve kullanılması	10,40 TL	2,00 TL	5,50 TL	164.500 m3	41.949,61 m3

T-3 Dolgu altlarındaki her cins ve zayıf ve oynak zeminlerin kazılması, nakli ve kullanılması	3,44 TL	2,00 TL	2,48 TL	94.575 m3	13.443,81 m3
T-4 Her cins ve klastaki zeminde reglaj yapılması	5.315,16	1.250,00 TL	3.162,02 TL	10,70 km	5,37 km
T-5 Bordürle çevrili alanlarda, orta refüjlerde, hendek kaplamalarda ve şevlerde bitkisel toprak tabakası teşkili	23,70 TL	2,00 TL	10,07 TL	22.272,69 m3	0 m3
S-9 Her tip ve kesitte prefabrik beton bordür temini, yerine döşenmesi ve nakli	22,71 TL	5,00 TL	13,63 TL	42.750 mt	20.019 mt
S-17 10 cm yüksekliğinde normal çimentolu buhar kürlü beton çim taşı ile döşeme kaplama yapılması ve nakli	26,28 TL	5,00 TL	19,22 TL	15.500 m2	0 m2
S-18 İnşaat bünyesine giren 20 inçlik çelik boru zati bedeli, yüklenmesi, taşınması, boşaltılması ve istifi	2.460,64 TL	847,53 TL	2.290,00 TL	120 ton	0 ton
S-19 500 mm çelik boruların döşenmesi, işçiliği, yüklenmesi, taşınması, boşaltılması ve istifi	194,25 TL	56,88 TL	140,37 TL	1.000 mt	0 mt
U-1 Plentmiks alttemel yapılması	38,99 TL	5,00 TL	15,11 TL	82.500 ton	44.396,03 ton
U-2 Plentmiks temel yapılması	43,89 TL	5,00 TL	15,83 TL	91.000 ton	41.469,85 ton
U-5 Bitümlü sıcak temel tabakası yapılması ve yola nakli	67,78 TL	18,00 TL	30,85 TL	33.644 ton	6.132,90 ton
U-9 Bakım için asfalt betonu binder karışımı temini	57,39 TL	15,00 TL	27,25 TL	15.000 ton	6.519,68 ton
U-11 Asfalt betonu aşınma tabakası yapılması ve yola nakli	72,64 TL	25,00 TL	39,36 TL	12.500 ton	2.405,08 ton
Ç-1 Basit mesafeli otokorkuluk yapılması ve idarenin göstereceği kesimlere monte edilmesi(sıfırlama hariç)	159,19 TL	25,00 TL	61,09 TL	42.500 mt	10.788 mt
Ç-3 Ağır hizmet tipi otokorkuluk	424,95 TL	110,00 TL	175,54 TL	300 mt	0 mt

yapılması ve idarenin göstereceği kesimlere monte edilmesi(sıfırlama hariç)					
Ç-4 Basit mesafeli otokorkuluk sıfırlaması	114,15 TL	90,00 TL	392,50 TL	350 adet	14 adet
Ç-9 Çelik tel üzerine PVC kaplı kar siperi imali ve montajı	229,00 TL	25,00 TL	98,65 TL	30.250 ano	0 ano
3.1.1/01 Bakır Bar	26,59 TL	6,00 TL	20,31 TL	120 kg	0 kg
8.04 Galvaniz boru temini ve montajı	37,29 TL	5,00 TL	26,46 TL	7.010 adet	0 adet
32.11/04 20.3/35 kv 16 mm kablo	44,24 TL	3,50 TL	27,45 TL	1.500 mt	0 mt
32.19/04 20.335 kv 16 mm kablo	22,49 TL	12,00 TL	21,54 TL	3.000 mt	0 metre
32.1/48 4*10 mm NYN kablo temini ve montajı	29,39 TL	4,63 TL	13,76 TL	16.500 mt	0 metre
32.11 Karayolu, demiryolu, nehir vb yerlerin zemin altından yönlendirilebilir yatay delgi metodu ile delik açılması	217,09 TL	110,00 TL	158,08 TL	350 mt	0 metre
20.5.4.2 400W yüksek basınçlı sodyum buharlı ateşlemeli tip aliminyum yekpare döküm gövdeli armatür temini ve montajı	158,13 TL	44,00 TL	180,33 TL	673 adet	0 adet
AEİ-5 Kavşakların elektrik aboneliğinin yapılması	3.480,73 TL	20,00 TL	3.842,25 TL	7 adet	1 adet

S-1, S-7, S-10, S-11, S-12, S-13, S-14, U-13, U-14, TŞY1/A-1, Ç-8 ve 8.1 poz nolu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki toplam bedeli 3.990.220,08 TL olup yaklaşık maliyetin %4,11'ini oluşturmaktadır.

10.06.2014 tarihli 5 nolu hakedişe göre sözleşme fiyatları ile yapılan işin tutarı 47.633.896,20 TL' dir. S-1, S-7, S-10, S-11, S-12, S-13, S-14, U-13, U-14, TŞY1/A-1, Ç-8 ve 8.1 poz nolu iş kalemlerinin sözleşmede öngörülen miktarlarında % 80 den % 428.897'ye varan artışlar meydana gelmiş olup söz konusu iş kalemleri için harcanan tutar 14.674.630,58 TL' dir. Söz konusu tutar toplam harcama tutarının %30,76'sını oluşturmaktadır.

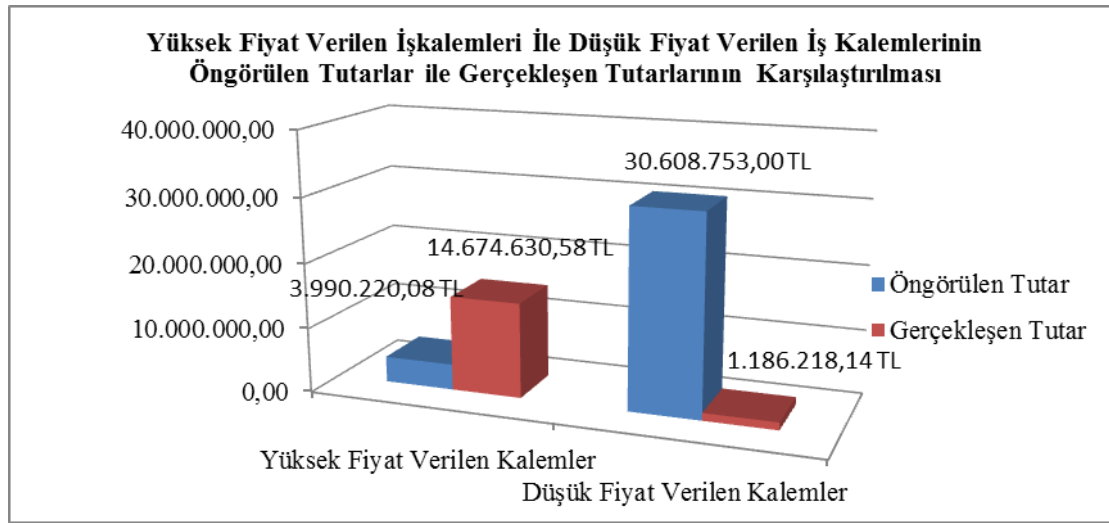
Sonuç olarak yaklaşık maliyetin %4,11'ini oluşturan ve yüklenicinin yüksek fiyat teklif ettiği iş kalemleri için harcanan tutar sözleşme bedelinin %30,76' sına çıkmıştır.

T-2, T-3, T-4, T-5, S-9, S-17, S-18, S-19, U-1, U-2, U-5, U-9, U-11, Ç-1, Ç-3, Ç-4,

Ç-9, 3.1.1/01, 8.04, 32.11/04, 32.19/04, 32.1/48, 32.11, 20.5.4.2 ve AEİ-5 poz nolu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki toplam bedeli 30.608.753,00 TL olup yaklaşık maliyetin % 31,56'sını oluşturmaktadır.

10.06.2014 tarihli 5 nolu hakedişe göre sözleşme fiyatları ile yapılan işin tutarı 47.633.896,20 TL' dir. Büyük oranda iş azalışına gidilen T-2, T-3, T-4, T-5, S-9, S-17, S-18, S-19, U-1, U-2, U-5, U-9, U-11, Ç-1, Ç-3, Ç-4, Ç-9, 3.1.1/01, 8.04, 32.11/04, 32.19/04, 32.1/48, 32.11, 20.5.4.2 ve AEİ-5 poz nolu iş kalemleri için harcanan tutar 1.186.218,14 TL olup sözleşme bedelinin % 2,49'unu oluşturmaktadır.

Sonuç olarak yaklaşık maliyetin %31,56'sını oluşturan ve yüklenicinin düşük fiyat teklif ettiği iş kalemleri için harcanan tutar sözleşme bedelinin % 2,49'una inmiştir.



Yukarıda ayrıntıları ile anlatıldığı üzere 2006 yılı birim fiyatlarıyla 54.928.668,28 TL'ye tamamlanması öngörülen Yapım İşleri % 430'luk maliyet artışı ile 291.064.522,93 TL'ye tamamlanabilmektedir. Maliyetteki bu artış projelerin; dolayısı ile yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların da gerçekçi bir şekilde hazırlanamadığını göstermektedir

Projeler, yaklaşık maliyet ve iş programı; 4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelerden olan kaynakların verimli kullanılması ilkesi gözetilerek hazırlanmalı ve uygulanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında: İhalesi yapılmış işlerin km'leri aynı görünmesine rağmen işlerin birbirinden farklı imalatları kapsadığını, işlerin bir tanesinin ikmal ihalesi olduğunu, diğerlerinin aynı kilometreleri kapsamakla birlikte ihale bünyesinde farklı projeler olduğunu;

İmalatı yapılan tüm projelerde yaklaşık maliyet ve iş programı 4734 sayılı Kanunun

5'inci maddesinde yer alan temel ilkelerden olan kaynakların verimli kullanılması ilkesi gözetilerek hazırlandığını;

Ayrıca Yapım İşinin son ihalesinin sözleşmesinin 26.05.2011 tarihinde imzalandığını geçici kabulün ise 31.12.2011 tarihinde yapıldığını, bu nedenle anılan işin 2014 Yılı Sayıştay Sorgusuna konu olması anlaşılamadığını, bu durumun 2014 yılı Sayıştay Raporundan çıkartılmasının uygun mütalaa edildiğini;

Belirtmiştir.

Kamu İdaresi ayrıca bulgu ile ilgili olmak üzere, 4734 sayılı Kanuna göre ihale edilmiş olan işlerde; Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 21'inci maddesinde belirtildiği üzere, %20 ye kadar olan iş artışlarının verilebilmesi için, projenin tamamlanması zorunluluğu bulunduğu hususu ile projenin tamamlanamayacak olduğu durumlarda çalışmaların proje bütünlüğü ve trafik güvenliğini sağlayacak şekilde iş programı yapılarak; altyapı ve üstyapı imalatlarının bir bütünlük içerisinde tamamlanması ve iş artışı talebinde bulunulmaması hususunda Bölge Müdürlüklerinin yazılı olarak uyarıldığını belirtmektedir.

Sonuç olarak: İdare cevabında “Yapım İşinin son ihalesinin sözleşmesi 26.05.2011 tarihinde imzalandığını ve geçici kabulü de 31.12.2011 tarihinde yapıldığını bu nedenle anılan yolun 2014 Yılı Sayıştay Sorgusuna konu olmasının anlaşılamadığını, bu durumun 2014 yılı Sayıştay Raporundan çıkartılmasının uygun mütalaa edildiğini” belirtmekte olup idarenin bu itirazına katılmak mümkün değildir. Zira işin geçici kabulü 2011 yılında yapılmakla beraber işe ait 5 nolu kesin hakediş 2014 yılında düzenlenmiş olup, 2014 yılı bütçesinden söz konusu iş için toplam 5.219.071,25 TL ödenmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesi uyarınca yol yapım işleri için kesin proje ile ihaleye çıkılabilmesi mümkündür. Kesin proje ile ihaleye çıkılabilen işlerde de mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması gerekmektedir.

İdarenin cevabının da bulgumuzda yer alan hususları destekler nitelikte olduğu ortadadır. Şöyle ki; idare cevabında aynı kilometrelerde yeni imalatların ortaya çıktığını ve bu durumun maliyeti etkilediğini belirtmiştir. Yapılan işlerin bünyesinde öngörülemeyen birçok imalatın ortaya çıkması projelerin sağlıklı bir şekilde hazırlanmadığını göstermektedir

Bu hususun sonucunda da bulgumuza ekli tablolarda görüleceği üzere isteklilerin tekliflerinde yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerine iş programında öncelik verilmiş ve bu iş kalemlerinden bazısının miktarlarında artışa gidilmesi suretiyle sözleşme bedeli tamamlanmış, aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemleri ise sözleşme bedelinin tamamlanması sebebiyle mevcut iş kapsamında yapılmayarak ikmale bırakılmıştır.

İsteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programının, kötü niyeti önleyecek ve kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözetecek şekilde hazırlanmasını sağlaması gerekmektedir.

Öneri:

İdare cevabı ve bulguda yer alan öneriler doğrultusunda, projenin tamamlanamayacak olduğu durumlarda çalışmaların proje bütünlüğü ve trafik güvenliğini sağlayacak şekilde iş programı yapılarak; altyapı ve üstyapı imalatları bir bütünlük içerisinde tamamlanmalı; söz konusu işlerde iş artışına gidilmemelidir.

BULGU 3: İhaleye esas teşkil eden projelerin hazırlanmasında gerekli özenin gösterilmemesi

Proje, ihale dokümanının ana bileşenlilerinden biridir. Birim fiyatlı işlerde, isteklilerin teklif verdikleri imalat kalemleri ve bu kalemlerin miktarları ihale öncesi hazırlanan projeler esas alınarak belirlenir. Bu açıdan projelerin sağlıklı hazırlanması, ihale sisteminin düzgün işlemesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Bu önem dolayısıyla proje konunu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunda ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Kanunun “İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar” başlıklı 62’nci maddesine göre, yapım işlerinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı genel ilke olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, uygulamada işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan yapım işlerinde kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı kanunda 4’üncü maddesinde ise, kesin proje;

“Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin

araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,”

Şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre işin mahiyeti dolayısıyla uygulama projesi hazırlanamayan işlerde kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması gerekmekte ve kesin projenin mümkün olan arazi ve zemin araştırmalarını barındıran, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtir nitelikte olması gerekmektedir.

İhale dokümanı, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri kapsamaktadır. Buna göre proje ihale dokümanının ana bileşenlerinden biridir. Bu anlamda projelerin sağlıklı hazırlanması ihale konusu işin ekonomiye kazandırılmasında büyük rol oynamasının yanı sıra ihale sürecinin sağlıklı yürütülmesi, rekabetin ve eşitliği sağlanması açısından da önem arz etmektedir.

Projelerin sağlıklı hazırlanmaması dolayısıyla isteklilerin tekliflerine dayanak teşkil eden projenin revize edilmesi, aşağıda verilen iki örnekte açıklandığı üzere hem kamu ihale mevzuatının ana ilkelerinden olan rekabet ve eşit muamele ilkelerini zedelemekte hem de maliyetlerin öngörülenin çok üzerinden gerçekleşmesine neden olmaktadır.

Örnek 1

Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından 28.11.2011 tarihinde ihalesi yapılan yol yapım işinde, 12.01.2012 tarihinde yüklenici ile 198.965.126,00 TL üzerinden sözleşme imzalanmış ve 23.01.2012 tarihinde yer teslimi yapılmıştır.

Bununla birlikte 12.01.2012 tarihinde sözleşmesi imzalanan işin projesi, 24.02.2012 tarihli bir karar ile (Sözleşme imza tarihinden 12 gün sonra) değiştirilmiştir.

Bu kararda;

“Söz konusu yolun güzergâhı incelendiğinde güzergâhın mevcut yolu takip ettiği, tek şeritli olduğu, yatay ve düşey proje kriterlerinin standartların altında olduğu görülmüştür. Proje hali hazır arazi alımı yerine, hava fotoğrafları kullanılarak topoğrafik harita üzerinden projelendirilmiştir. Hava uçuşları esnasında sahada yoğun araç ve makinaların varlığı nedeni

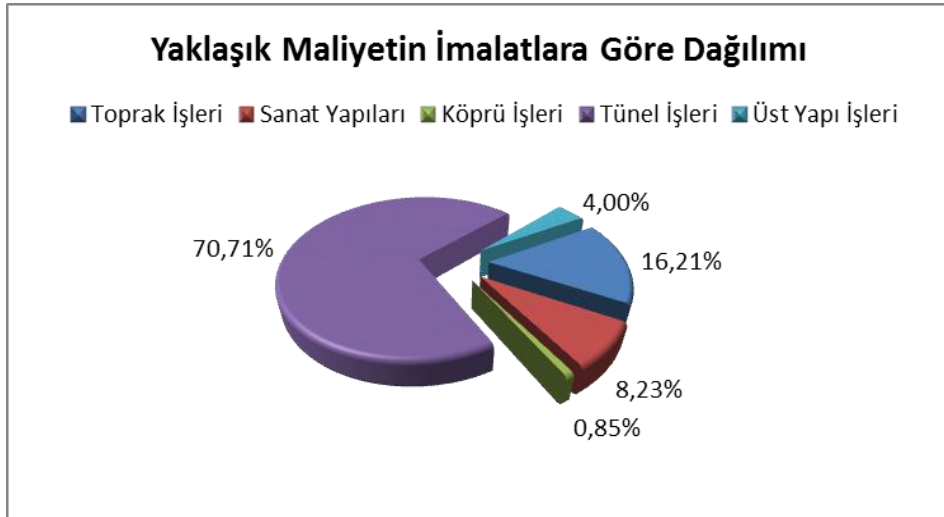
ile arazi ölçümleri sağlıklı yapılamamıştır. Dolayısıyla toleranslar dahilinde var olan kot hataları sahadaki bitki örtüsü nedeni ile daha büyük kot hatalarına neden olmuştur. Ayrıca arazi yapısının çok dalgalı olması dolayısıyla, projede %11 e varan eğim değerleri kullanılmasının zorunlu olduğu anlaşılmıştır. Güzergah gerisinde Bartın Amasra Çakraz kesimi bölünmüş yol olarak tamamlanarak trafiğe açılmıştır. Güzergahın devamı niteliğindeki Kurucaşile Cide kesiminin proje ihalesi yapılmış olup yolun bölünmüş yol olarak projeleri hazırlanmıştır.

Sonuç olarak Bölge Müdürlüğü teknik heyetince hazırlanan 24.01.2012 tarihli gerekçe raporuna dayanılarak yolun bölünmüş yol olarak projelendirilerek mevcut ihale kapsamında yapılmasına karar verilmiştir.”

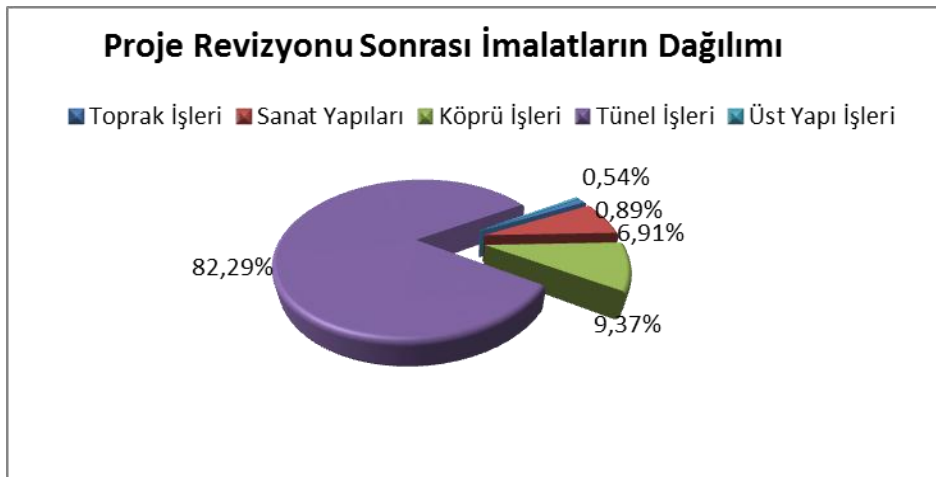
Denilmektedir.

İhaleye esas teşkil eden ilk projede, yol eski güzergâhı takip etmekte ve tek şerit yolun bölünmüş yol standardına yükseltilmesi dolayısıyla toprak işleri önemli bir yer tutmaktadır. Revize projede ise bu güzergah üzerinde kamulaştırma zorlukları, yüksek yarma ve şevler bulunması ve bunların neden olacağı şev destekleme ve dayanma yapıları gerekçe gösterilerek toprak işleri büyük oranda iş bünyesinden çıkartılarak tünel ağırlıklı bölünmüş yol projesine tercih edilmiş ve ilk projede var olan 3 tünele ek olarak 3 ayrı tünel yapımı daha öngörülmüştür.

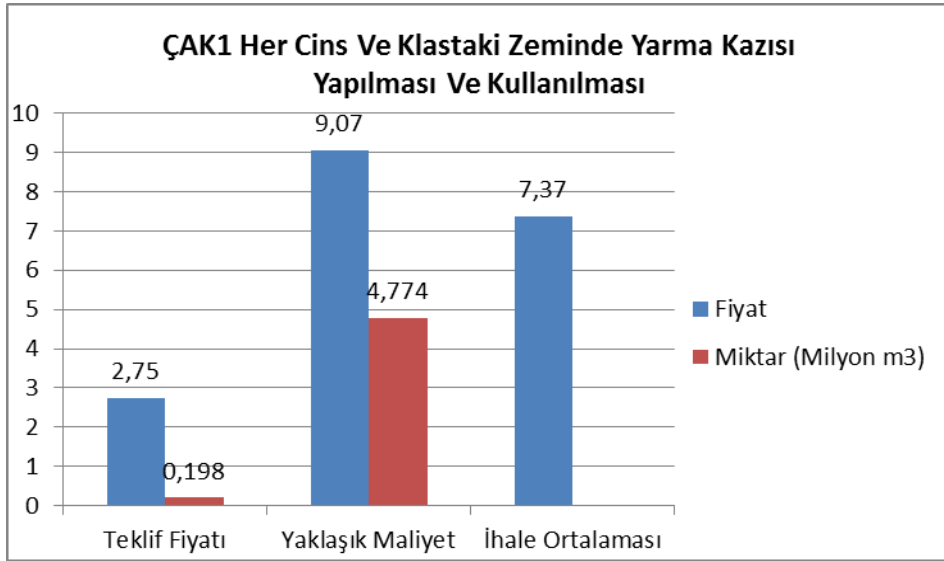
Aşağıda tabloda imalat kalemlerinin toplam yaklaşık maliyetteki ağırlıkları görülmektedir. Buna göre idarenin yaklaşık maliyet hesabında % 25 kâr ve genel gider hariç yaklaşık maliyet tutarının (254.894.690,09 TL) 41.300.961,62 TL'si "Toprak İşleri" için öngörülmekte, bu da yaklaşık maliyetin % 16,21' sine tekabül etmektedir. Aynı şekilde yaklaşık maliyetin 180.195.160,19 TL' si "Tünel İmalatları" için öngörülmekte ve bu da yaklaşık maliyetin % 70,71' unu oluşturmaktadır.



Yapılan proje değişikliği ile aşağıda görüldüğü üzere işin % 70,69 ‘ unu oluşturan “Tünel İşlerinin” ağırlığı % 82,29 ‘a yükselmiş, % 16,21’ini oluşturan “Toprak İşleri” ise % 0,89’ a düşmüştür.



“Toprak İşleri” imalatının ana kalemi olan Çak/1 Poz Nolu “Her Cins Ve Klastaki Zeminde Yarma Kazısı Yapılması ve Kullanılması İmalatı” fiyat ve miktarı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Buna göre, söz konusu imalat ihaleye esas teşkil eden projede 4.474.528,00 m3 öngörülmekte iken proje değişikliği sonrası gerçekleşen miktar 198.000,00 m3 olmuştur. Bu imalatın yaklaşık maliyetteki fiyatı 9,07 TL, ihale teklif ortalaması 7,37 TL iken yüklenicinin teklif fiyatı 2,75 TL’dir.



Proje değişikliği sonrasında yukarıda açıklandığı üzere yaklaşık maliyete ve diğer isteklilerin tekliflerine göre oldukça düşük bedel önerilen “Toprak İşleri”, ihale bünyesinden çıkartılmakta, yine yaklaşık maliyete esas fiyata ve diğer istekli ortalamalarına göre oldukça yüksek teklif fiyatı içeren ve ayrıntısı aşağıdaki tabloda verilen “Tünel İmalatları”nda ihaleye esas teşkil eden projeye kıyasla büyük oranda artışlar gerçekleşmiştir.

İMALAT	YÜKLENİCİ TEKLİFİ (TL)	TEKLİF ORT. (TL)	YAKLAŞIK MALİYETE FİYATI (TL)	KEŞİF MİKTARI	GERÇ. MİKTAR	TOPLAM ÖDEME (TL)
Çak/49 Profil Demirinden Kirişler Başlıklar Bağlantılar İşçiliği (Ton)	3.500,00	1.265,77	2.316,25	1.795,00	2.635,51	9.224.285,00
ÇAK/60 Tünelde Hazır Nevürlü Hasır Çelikten İksa Yapılması (TON)	4.850,00	2.559,76	2.666,13	864,00	1.839,77	8.922.884,50
Çak/54 Yeni Avusturya Tünel Açma Yöntemine Göre C2 Sınıfı Zeminde Tünel Kazısı	178,00	104,91	121,59	270.00,00	167.726,88	29.855.384,64
Çak/Öz-6 Yeni Avusturya Tünel Açma Yöntemine Göre C3 Sınıfı Zeminde Tünel Kazısı*	255,31	-	-	-	82.438,08	21.047.266,20
Çak/55 Yeni Avusturya Tünel Açma Yöntemine Göre B3 Sınıfı Zeminde Tünel Kazısı (İnvertli)	110,00	81,78	96,87	354.375,00	65.985,39	7.258.392,90
Çak/Öz-5 Yeni Avusturya Tünel Açma Yöntemine Göre B3 Sınıfı Zeminde Tünel Kazısı (İnvertsiz) *	100,04	-	-	-	195.334,76	19.541.289,39

NOT: Çak/Öz-6 Yeni Avusturya Tünel Açma Yöntemine Göre C3 Sınıfı Zeminde Tünel Kazısı ve Çak/Öz-5 Yeni Avusturya Tünel Açma Yöntemine Göre B3 Sınıfı Zeminde Tünel Kazısı (İnvertsiz) imalatları yeni fiyattır. Söz konusu imalatların fiyat tespitinde keşifte yer alan Çak/54 ve Çak/55 imalatları benzer poz olarak dikkate alınmıştır.

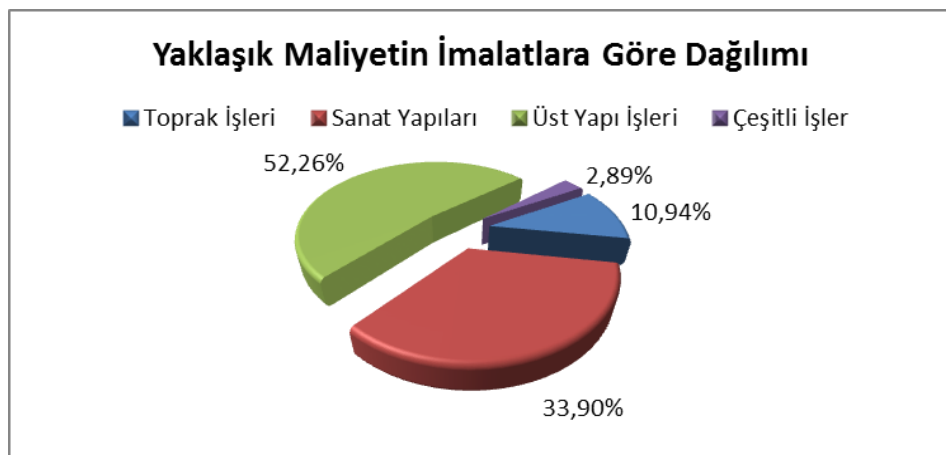
Proje değişikliği kararında değişikliğe dayanak olarak gösterilen nedenler proje aşamasında kolaylıkla tespit edilebilir hususlardır. Bu da göstermektedir ki söz konusu işe ilişkin kesin proje usulüne uygun hazırlanmamıştır. Ne var ki proje aşamasında tespit edilemeyen bu hususlar henüz uygulama projesi yapılmadan, yüklenici işe başlamadan, sözleşme imza tarihinden 12 gün sonra tespit edilip proje değişikliğine gidilmiştir. Yukarıda açıklandığı üzere bu proje değişikliği de rayıçlara göre düşük fiyat teklif edilen “Toprak İşleri”nin iş bünyesinden çıkartılması ve yine rayıçlara göre yüksek fiyat teklifli “Tünel İşlerinin” bunlar yerine gerçekleştirilmesi ile sonuçlanmıştır.

Örnek 2

Karayolları Bölge Müdürlüğü tarafından 30.07.2012 tarihinde ihale yapılan yol yapım işinde, 30.10.2012 tarihinde yüklenici ile 40.813.660,00 üzerinden sözleşme imzalanmış ve 08.11.2012 tarihinde yer teslimi yapılmıştır.

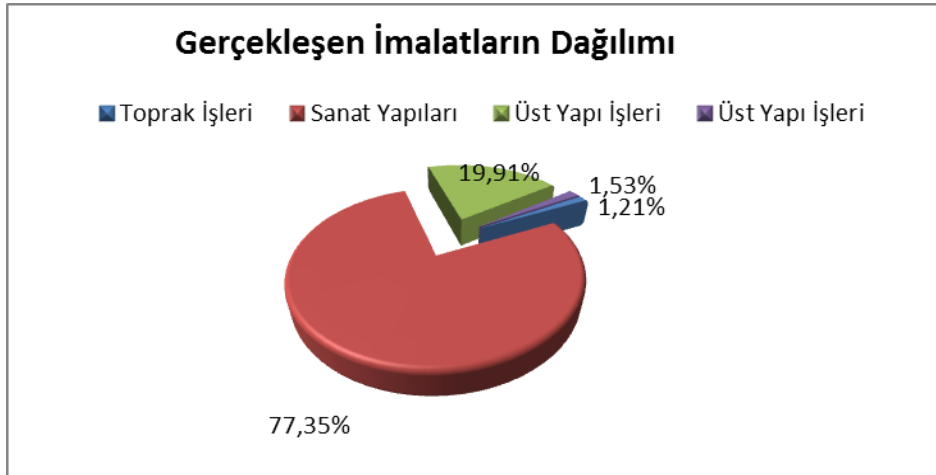
Söz konusu işte, “Toprak İşleri”nin ağırlıkta olduğu kesimde imalata başlanmadan ve herhangi bir gerekçeli karar bulunmaksızın iş bünyesinden çıkartılmıştır.

Aşağıda tabloda imalat kalemlerinin toplam yaklaşık maliyetteki ağırlıkları görülmektedir. Buna göre idarenin yaklaşık maliyet hesabında % 25 kâr ve genel gider hariç yaklaşık maliyet tutarının (71.417.074,58 TL) 7.815.757,28 TL'si "Toprak İşleri" için öngörülmekte, bu da yaklaşık maliyetin % 10,94 üne tekabül etmektedir. Aynı şekilde yaklaşık maliyetin 37.323.440,00 si "Üst Yapı İşleri" için öngörülmekte ve bu da yaklaşık maliyetin % 52,26' sını oluşturmakta “Sanat Yapıları İşleri” ise yaklaşık maliyetin % 33,90' dır.

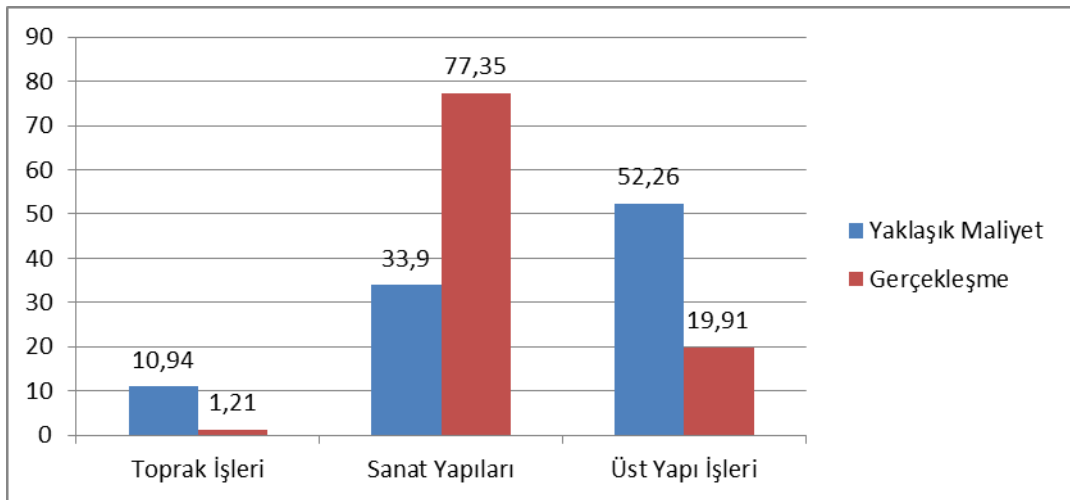


Aşağıdaki tablo ise 14 üncü hakediş itibariyle gerçekleşen imalatların, imalat kalemleri

arasındaki dağılımını göstermektedir. Bu tablodan da görüldüğü üzere, yaklaşık maliyete göre işin % 33,90' ını oluşturan "Sanat Yapıları İmalatları" işin % 77,35' ine çıkmış, % 52,26' sını oluşturan "Toprak İşleri İmalatları" ise % 19,91' ine inmiştir. Buna göre söz konusu işte ihale aşamasında öngörülen "Toprak İşleri İmalatları" büyük oranda yapılmamış, onların yerine "Sanat Yapıları İmalatları" yapılmıştır.



Not: 14 üncü hakediş itibariyle 40.813.660,00 TL sözleşme bedelli işte 38.142.117,00 TL'lik imalat gerçekleştirilmiştir. İşin gerçekleşme yüzdesi % 93,4 ' tür



Yukarıdaki tabloda gerçekleşen imalatlar ile yaklaşık maliyete esas tutar ve teklif sözleşme toplam miktarının imalatlar arası dağılımı birlikte gösterilmiştir. Bu tabloya göre sanat yapıları imalatları büyük oranda artış gösterirken toprak işleri ve üst yapı işlerinde büyük oranda azalışlar görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda ise “Toprak İşleri İmalatları” ve “Sanat Yapıları İmalatlarının” yaklaşık maliyet, diğer istekli teklif ortalaması ve yüklenici teklif fiyatları öngörülen ve gerçekleşen imalat miktarları ile birlikte verilmektedir.

Tablodan da görüldüğü üzere proje değişikliği sonrasında yukarıda açıklandığı üzere yaklaşık maliyete ve diğer isteklilerin tekliflerine göre oldukça düşük bedel önerilen “Toprak İşleri”nde azalışlar, yine yaklaşık maliyete esas fiyata ve diğer istekli ortalamalarına göre oldukça yüksek teklif fiyatı içeren ve ayrıntısı aşağıdaki tabloda verilen “Sanat Yapıları İmalatlarında” ihaleye esas teşkil eden projeye kıyasla büyük oranda artışlar gerçekleşmiştir.

TOPRAK İŞLERİ					
İMALAT	YÜKLENİCİ TEKLİFİ	TEKLİF ORT. (TL)	YAKLAŞIK MALİYET FİYATI	KEŞİF MİKTARI	GERÇ. MİKTAR
2200/K1p Her Cins Klasta Ve Zeminde Her Cins Makine İle Kazı Yapılması Naki Ve Kullanılması	3,50	4,86	5,26	217.200,00	30.000,00
2202/K1p Her Cins Klasta Ve Zeminde Ocak Ariyet Kazısı Yapılmasının Her Cins Makina İle Yapılması	0,50	3,89	8,00	761.760,00	10.000,00
2204/K1 Dolgu Altındaki Her Cins Zayıf Ve Oynak Zeminlerin Kazılması Ve Kullanılması	1,00	2,68	1,99	132.000,00	0
14.019/1p Dolgu Altlarındaki Mevcut Yol Yüzeyinin Sürülerek Veya Sökülerek kabartılması Ve Kullanılması	0,10	0,79	0,15	220.000,00	0
SANAT YAPILARI					
İMALAT	YÜKLENİCİ TEKLİFİ (TL)	TEKLİF ORT. (TL)	YAKLAŞIK MALİYET FİYATI (TL)	KEŞİF MİKTARI	GERÇ. MİKTAR
16.136/K-1p Prefabrik Kirişlerin kiriş Üretim Tesisinden Yüklenmesi İş Başına Taşınması Projede Gösterilen Yerlere Koyulması	210,00	77,00	49,03	1.190,00	10.258,00
16.137/K-H-P Köprülerin Öngerilmeli Boyuna Ve Enine Kirişlerde Demirli Beton Yapılması	1.200,00	733,50	341,73	500,00	4.274,00
3792/1-P Yüksek Donanımlı Öngerme Çeliğinin Yüklenmesi Taşınması Boşaltılması İstifi Muhafazası Ve İşçiliği	12.000,00	5.610,00	8.263,40	30,00	206,00
7502/P Prefabrik Beton Parke İmali Ve Yerine Döşenmesi 6 Cm Kum Dahil	45,00	15,45	26,93	10.000,00	26.500,00
16.139/K-H Prefabrik Drenaj Bacası Yapılması Ve Yerine Koyulması	1.200,00	392,30	316,58	100,00	600,00
23.255 Fonttan Izgara Kapak Garguy Yapılması	6.000,00	3,30	3,05	43,00	85.000,00
12.2203/P 300 Mm Anma Çaplı Hdpe Esaslı Koruge Kanalizasyon Borusunun İş Başında Temini Ve Döşenmesi	95,00	52,50	37,37	400,00	11.000,00

14.111/Kp Her Derinlikte Her Cins Ve Klastaki Zeminde Kuruda Ve Suda Her Türlü Sanat Yapısı (Köprü Temelleri Hariç) Kazısı Yapılması(Kazı Malzemesinin Nakli Hariç)	12,00	8,90	19,29	16.000,00	40.000,00
---	-------	------	-------	-----------	-----------

Kamu idaresi cevabında:

Örnek 1:

Genel Müdürlüğümüz tarafından ihale edilen yol işinde mevcut yol güzergahında – yol kesitinin genişletilmesini içeren ilk projeye göre yüksek kazı ve dolgu kesitlerinin oluşması büyük sanat yapıları (viyadük, dayanma yapıları, vb.) gereksinimi ortaya çıkmasına sebep olduğu görülmüştür. Buna rağmen, bu durumda yol geometrisinde belirgin bir iyileşmenin sağlanmadığı kazı – dolgu kesitlerin getireceği çevresel sorunlar, mevcut trafik koşulları altında gelişecek inşaat güçlükleri ve trafik güvenliği sorunları, uzun dönemde yaşanabilecek trafik güvenliği ve işletme sorunları, vb. nedenler ile bu kesimde yol geometrisinin yeniden düzenlenmesi amacıyla öngörülen proje koridoru dikkate alınarak, alternatif güzergâhların incelenmesi yoluna gidildiği ifade edilmiştir.

Ayrıca Proje değişikliği sonucu tünel, viyadük, köprü, ya da toprak işleri imalatlarında oluşan metrajlar teklif fiyatlarının iyi ya da kötü olmasına göre değil projenin gereği olarak ortaya çıkmış olduğu, imalatlara proje başından itibaren başlanmış ve imalatlar proje bütünlüğü sağlanacak şekilde yapıldığı ve bu sebeplerden dolayı projesine göre çalışılan bu işte 1. Keşifte öngörülen imalat dağılımları işin devamında değişiklik göstermiş olduğu ifade edilmektedir.

Örnek 2:

Bulguda belirtilen yol yapım işinde yaklaşık maliyet hazırlanması esnasında Belediye projesi hazırlanmış olan altgeçidin yapılması öngörülmüş ancak ihale sonrası yapım çalışmaları başlangıcında DSİ ve diğer kurumlarca altgeçidin yapılmasının uygun olmadığı belirtilerek proje değişikliği istenmiş, yoğun trafik altında bulunan bu kesimde İdaremizce alternatif projeler hazırlanmış ve uygun olan köprülülük kavşak projeleri onaylanmıştır.

Köprülülük kavşak çalışmalarının bu yapım işi uhdesinde yapımına karar verilmiştir.

bulguda belirtilen sanat yapısı imalatlarındaki artışlar bu projede yer alan imalatlar ve yine yolun şehir geçişi olması münasebetiyle yaya kaldırımı ile ilgili imalatların yapılmasına ihtiyaç duyulmasına bağlı olarak gerçekleşmiştir.

2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan tablolarda yüklenici birim fiyat teklifi ile isteklilerin fiyat tekliflerinin ortalaması arasında yapılan kıyaslama, yürürlükteki mevzuata göre uygun bir yaklaşım değildir.

Bununla beraber uygulamada bu tür problemlerin ortadan kaldırılabilmesi için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bağlı ikincil mevzuatlarda değişikliklere gidilmesi gerekmektedir. Şöyle ki; sınır değerin üzerinde kalan geçerli tekliflere sahip isteklilerin birim fiyat teklif cetvellerindeki iş kalemlerinde ayrıca bir sorgulama yapılamamaktadır. Dolayısıyla yapılan işlemler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuatlara uygun olarak yapılmıştır.

Ancak, yukarıda açıklanan mevzuattan kaynaklı nedenlerden dolayı, tekliflerde manipülasyona açık bir durum oluşturmaktadır.

Bu durumun ortadan kaldırılabilmesi için sınır değerin üzerinde kalan geçerli tekliflerin, birim fiyat teklif cetvellerinde yer alan iş kalemlerinin de aşırı düşük sorgulamalarının yöntem olarak benimsenmesi ihalelerin daha sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi bakımından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi verdiği cevapta, söz konusu işlerde neden proje değişikliğine gidildiğine dair açıklamalarda bulunmaktadır. Bununla birlikte bulguda, ne proje değişikliği ne de proje değişikliğinin gerekçeleri sorgulanmaktadır. Bulguya esas teşkil eden konu, proje aşamasından öngörülebilir mahiyetteki çevresel etmenler, imar durumu, arazi yapısı v.b hususların ihale aşamasında dikkate alınmayarak proje hazırlık süreçlerinde gerekli hassasiyetin gösterilmemesidir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu genel ilke olarak uygulama projesi olmadan bir yapım işinin ihale edilemeyeceğini belirtse de belli durumlarda kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği hüküm altına alınmıştır. Kesin proje ise belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gerekçeleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi ifade etmektedir.

Bulguda bahsi geçen işlerde ihaleye esas teşkil eden projeler, işin henüz başlangıç aşamasında büyük oranda değiştirilmek durumunda kalmıştır. Bu da kesin projelerin

hazırlanması aşamasında gerekli hassasiyetin gösterilmediği gerçeğini ortaya koymaktadır. Ana faaliyet alanı yol yapımı olan ve bünyesinde işin uzmanlarını barındıran Karayolları Genel Müdürlüğünün, ihale sürecinde tespiti mümkün olan ve ihaleye esas projenin revizyonunu gerektiren durumları dikkate almaması, isteklilerin tekliflerine dayanak teşkil eden miktarların gerçeğe aykırı oluşmasına neden olmaktadır. Bu da uygulama aşamasında imalat miktarlarının değişmesi dolayısıyla hem ihale mevzuatının ana ilkelerinden olan rekabet ve eşit muamele ilkelerini zedelemekte hem de maliyetlerin öngörülenin çok üzerinde gerçekleşmesinin yolunu açmaktadır.

Bulguda diğer isteklilerin fiyatlarına ve idarenin elinde bulunan diğer fiyatlara yer verilmesindeki amaç ise projelerin gerçeğe uygun hazırlanmaması dolayısıyla oluşan maliyet değişimlerinin daha net bir şekilde ortaya koymaktır.

Bununla birlikte kamu idaresinin cevabında belirttiği üzere sınır değerin üzerinde kalan geçerli tekliflere sahip isteklilerin birim fiyat teklif cetvellerindeki iş kalemlerinde ayrıca bir sorgulama yapılamaması, uygulama aşamasında sorunlara neden olmaktadır. Yükleniciler genel itibarıyla düşük teklif fiyat verdikleri imalatları yapmaktan imtina etmekte, yüksek fiyat verdikleri imatlara ağırlık verme eğiliminde olmaktadır. Bununla birlikte ekonomik olarak gerçekleştirilmeyecek kadar düşük birim fiyat tekliflerin (Özellikle bitüm içeren üst yapı işlerinde) verilmesini önleyecek bir mekanizmanın varlığı hem ihale sürecinde sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi bakımından hem de imalat miktarlarının manipüle edilmesinin önüne geçilebilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Öneri:

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuatlarda, sınır değerin üzerinde kalan geçerli tekliflerde birim fiyat teklif cetvellerinde yer alan iş kalemlerinin de sorgulamalarının yolunu açacak şekilde bir değişikliğin yapılması söz konusu olumsuz durumların önüne geçilebilmesi açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Sözleşmelerinde malzeme ocaklarının yükleniciler tarafından temin edileceği öngörülen işlerde, idare tarafından malzeme ocağı tahsis edilmesi.

Yapım işlerinde kullanılacak taş, kum, çakıl vb. ocakların tespiti büyük önem arz etmektedir. Bu nedenledir ki söz konusu ocakların temini ve değiştirilmesi gibi hususlar Yapım İşleri Genel Şartnamesinde ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

Uygulamada, ocakların temini komsunda iki farklı yöntem söz konusudur. Bunlardan

birincisi iş bünyesinde kullanılacak ocakların yükleniciler tarafından temin edilmesidir. Bu durumda, işe ait sözleşme tasarısına “*Ocaklar yükleniciler tarafından temin edilecektir*” şeklinde bir hüküm koyulmakta, istekliler de ihaleye teklif verme aşamasında ocakları kendilerinin temin edeceğini öngörerek tekliflerini hazırlamaktadırlar. Diğer yöntemde ise ihaleyi yapan idare iş bünyesinde kullanılacak ocakları kendisi temin etmekte, belirlediği ocakları ihale dokümanında belirterek isteklilere bu varsayım altında tekliflerini vermelerini talep etmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Malzeme Ocakları” başlıklı 8’inci maddesinde yer alan;

“Yüklenicinin kamuya ait arazi ve sahalardaki ocaklardan malzeme temin etmesinin istenildiği hallerde, bu malzeme ocakları ihale dokümanında açıkça belirtilir. Bu durumda yüklenici kamuya ait arazi ve sahalardaki ocakları herhangi bir bedel ödmeden bu iş için geçici olarak kullanır. “

Hükmü doğrultusunda idarelerin iş bünyesinde kendi ocaklarının kullanılabilmesinin en önemli şartı söz konusu ocakların ihale dokümanında açıkça belirtilmesidir. Bu anlamda ihale dokümanında belirtilmeyen bir ocağın yükleniciye tahsis edilmesi hem yapım İşleri Genel Şartnamesinin belirtilen hükmüne, hem de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun ‘Temel İlkeler’ başlıklı 5’inci maddesinde yer alan;

“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.”

hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

8.1. Sözleşmelerinde malzeme ocaklarının yükleniciler tarafından temin edileceği öngörülen işlerde yüklenicinin talebi üzerine idareye ait ocaklar yükleniciye tahsis edilmektedir.

Karayolları Bölge Müdürlüklerince ihalesi yapılan işlerde, sözleşmelerinde malzeme ocaklarının yükleniciler tarafından temin edileceğine dair hüküm bulunmasına rağmen, yüklenicilerin talebi doğrultusundan idare tarafından malzeme ocağı tahsis edilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin yukarıdaki hükmü doğrultusunda, idare ait bir

ocağın iş bünyesinde yüklenici tarafından kullanılabilmesi için söz konusu ocağın ihale dokümanında açıkça belirtilmesi gerekmektedir.

Bunun yanı sıra idareye ait ocakların yükleniciler tarafından kullandırılması ihaleye teklif veren diğer istekliler açısından rekabeti ve eşit muameleyi ortadan kaldıran bir uygulama olması dolayısıyla kamu ihale mevzuatının ana ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

8.2. İşe ilişkin sözleşmelere Tip Sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine aykırı hüküm konulmak suretiyle yükleniciye idareye ait ocaklar tahsis edilmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunun “İlkeler” başlık 4’üncü maddesinde

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

Hükmü yer almaktadır. Buna göre ihale dokümanının bir parçası olan Yapım İşleri Genel Şartnamesine aykırı hükümlerin sözleşmeye koyulması mümkün değildir.

Ayrıca Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme “Tip Sözleşmenin Diğer Hususlar” başlıklı 31’inci maddesinin dip notunda ise;

“İdarelerce, bu Tip Sözleşmede hüküm bulunmayan hallerde, ihale dokümanına, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine ve bunlara ilişkin Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan Yapım İşleri Genel Şartnamesi ile diğer düzenleyici mevzuata ve emredici hukuk kurallarına aykırı olmamak ve bu Tip Sözleşme hükümlerinde değişiklik yapmamak veya sonuçlarını ortadan kaldırmamak üzere, işin özelliğine göre sözleşmelerde bu başlık altında bir veya birden fazla maddeyi içerecek şekilde madde numaraları teselsül ettirilerek başka düzenlemelere yer verilebilir.”

Hükmü yer almaktadır.

Karayolları Bölge Müdürlüklerince ihalesi yapılan işlerde, sözleşmelerinde malzeme ocaklarının yükleniciler tarafından temin edileceğine dair hüküm bulunmasına rağmen işe ilişkin sözleşmenin “Diğer Hususlar” başlıklı 33 maddesine;

“Taş, ariyet ve kum-çakıl ocakları, depo yerleri, su temin yeri ile şantiye, beton santrali, beton tesisi, konkasör, soğuk ve sıcak karışım plentlerinin kurulacağı alanlar

yüklenici tarafından temin edilecektir.

Ancak, o civarda idarenin ariyet ve taş ocağı olması durumunda yüklenicinin talebi ve idarenin uygun görmesi halinde, her türlü vergi, rüsum ve harç bedelleri ödenmek üzere ve türlü yasal ve ruhsat işlemleri yapmak kaydıyla ocak verilebilecektir.”

Şeklinde bir hüküm koyulmak suretiyle idare tarafından malzeme ocakları tahsis edildiği görülmüştür.

Sözleşmelere koyulan, civarda idarenin ariyet ve taş ocağı olması durumunda yüklenicinin talebi ve idarenin uygun görmesi halinde, ocak verilebileceğine dair ifade Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan;

“Yüklenicinin kamuya ait arazi ve sahalardaki ocaklardan malzeme temin etmesinin istenildiği hallerde, bu malzeme ocakları ihale dokümanında açıkça belirtilir”

Hükmüne aykırılık da teşkil etmektedir.

Sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümlere yer verilemeyeceğine dair kanun hükmüne ve kamu ihale mevzuatının genel ilkelerinden olan eşitlik ve rekabet ilkelerine aykırı teşkil eden söz konusu sözleşme hükmünün, sözleşmelere koyulması ve bu hüküm dayanak gösterilerek idareye ait malzeme ocaklarının yüklenicilere tahsisi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında: Yapım aşamasında yüklenicilerin bölgedeki jeolojik yapıya ve kamulaştırma durumlarına bağlı olarak işin bünyesindeki iş kalemleri için İdaremizce istenilen nitelikte agrega veya taş bulamadığı, buldukları ocakların ise rezervlerinin yeterli olmadığı durumlarda; işin aciliyetine ve önemine binaen herhangi bir gecikmeye sebebiyet verilmeden, iş programına ve teknik şartnamelere uygun olarak belirlenen sürede işin tamamlanabilmesi için İdaremiz adına hammadde üretim izin belgesi olan ocaklardan devlet hakkının alınması kaydıyla malzeme temin edilmesine Genel Müdürlük Makamından alınan Olur ile müsaade edilmektedir.

İdaremizce yaşanan bu sıkıntılardan dolayı yeni çıkılacak ihalelerde, özellikle üstyapı malzemeleri için Kurumumuza ait ocakların kullanılması yönünde görüş oluşmuştur.

Sonuç olarak: İdare cevabında çeşitli nedenlerle idare adına hammadde üretim izin belgesi olan ocaklardan devlet hakkının alınması kaydıyla malzeme temin edilmesine

Genel Müdürlük Makamından alınan olur ile müsaade edildiğini belirtmektedir.

Bununla birlikte kamu ihale mevzuatında malzeme ocaklarının kullanılması konusunda cevapta belirtilen şekliyle bir usul bulunmamaktadır. Bulguda da belirtildiği üzere yüklenicilerin kamuya ait malzeme ocaklarının iş bünyesinde kullanılabilmesinin tek yolu, bu malzeme ocaklarının ihale dokümanında açıkça belirtilmesidir.

Bu anlamda ihale dokümanında idareye ait ocağın yükleniciye kullandırılacağına dair hüküm bulunmayan işlerde idare tarafından ocak tahsisi yapılması ihale mevzuata aykırıdır. Ayrıca yine işin sözleşmesine Yapım İşleri Genel Şartnamesine ve Tip Sözleşmeye aykırı hükümler koymak suretiyle idareye ait malzeme ocaklarının yükleniciye tahsisi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun rekabet ve eşitlik ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****TABLO 1.12 BİLANÇO TABLOSU****Kurum Kodu : 40.52****Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ****YIL: 2014****AKTİF HESAPLAR****N YILI 2014****PASİF HESAPLAR**

1 DÖNEN VARLIKLAR	2.519.265.940,13	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.315.225.898,40
10 HAZIR DEĞERLER	295.013.252,07	32 FAALİYET BORÇLARI	995.244.712,57
100 KASA HESABI	11.199,05	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	995.244.712,57
102 BANKA HESABI	336.899.739,42	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	154.967.584,86
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-41.897.686,40	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	36.502.725,69
104 PROJE ÖZEL HESABI	0,00	333 EMANETLER HESABI	118.464.859,17
108 DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	0,00	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	164.836.367,23
12 FAALİYET ALACAKLARI	1.243.635.403,12	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	146.913.463,74
120 GELİRDEN ALACAKLAR HESABI	1.238.535.000,00	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	14.641.950,06
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.100.403,12	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	3.280.953,43
14 DİĞER ALACAKLAR	4.280.411,83	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	177.233,74
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	4.280.411,83	397 SAYIM FAZLALARI HESABI	177.233,74
15 STOKLAR	966.598.987,24	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	263.958.110,36
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	966.557.205,32	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	263.953.110,36
157 DİĞER STOKLAR HESABI	41.781,92	403 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR	263.953.110,36
16 ÖN ÖDEMELER	9.737.885,87	43 DİĞER BORÇLAR	5.000,00
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.000,00
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00	5 ÖZ KAYNAKLAR	71.804.201.719,02
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	9.736.941,87	50 NET DEĞER	22.257.656.062,63

165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	944,00	500 NET DEĞER HESABI	22.257.656.062,63
2 DURAN VARLIKLAR	70.864.119.787,65	51 DEĞER HAREKETLERİ	3.771.709.707,03
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	70.834.230.625,01	510 NAKİT HAREKETLERİ HESABI	0,00
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	7.404.302.611,66	511 MUHASEBE BİRİMLERİ ARASI İŞLEMLER HESABI	0,00
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	14.717.387.193,91	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	3.771.709.707,03
252 BİNALAR HESABI	101.716.862,36	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	43.807.778.752,89
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	339.251.734,25	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	43.807.778.752,89
254 TAŞITLAR HESABI	217.287.498,93	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-10.155.702.058,52
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	84.205.235,28	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-10.155.702.058,52
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-5.001.319.655,36	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	12.122.759.254,99
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	52.971.399.143,98	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	16.119.078.533,20
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	0,00	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-3.996.319.278,21
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	26.687.631,01		
260 HAKLAR HESABI	27.034.812,38		
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	63.016,25		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-410.197,62		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	3.201.531,63		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	8.507.515,42		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-5.305.983,79		
AKTİF TOPLAMI	73.383.385.727,78	PASİF TOPLAMI	73.383.385.727,78

Bilanço Dipnotları :

900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0,00
901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0,00
902 BÜTÇE ÖDENEK HAREKETLERİ HESABI	0,00
903 KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	0,00
904 ÖDENEKLER HESABI	0,00
905 ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	0,00
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	944,00
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	944,00
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	3.581.482.398,70
911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	3.581.482.398,70
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	100,00
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	100,00
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	12.113.288.710,80
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI	12.113.288.710,80
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	189.837.042,56
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	189.837.042,56

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**Giderin Türü**

630,01	PERSONEL GİDERLERİ	826.823.750,19
630,02	SGK DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	164.383.048,61
630,03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	1.178.025.344,54
630,05	CARİ TRANSFERLER	6.007.825,23
630,12	GELİRLERİN RET VE İADESİNDEN KAY. GİDERLER	3.505.044,77
630,13	AMORTİSMAN GİDERLERİ	541.935.911,93
630,14	İLK MADDE VE MAL. GİDERLERİ	1.023.734.356,24
630,2	SİLİNE ALACAKLARDAN KAY. GİDERLER	1.704.415,75
630,3	PROJE KAPSAMINDA YAP. CARİ GİDERLER	425.553.884,29
630,99	DİĞER GİDERLER	207.785.861,12
TOPLAM		4.379.459.442,67

Giderin Türü

600,03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	903.613.235,21
600,04	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	15.477.711.270,52
600,05	DİĞER GELİRLER	120.894.191,93
TOPLAM		16.502.218.697,66

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

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2014 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	ÖZET.....	71
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	72
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	72
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	72
5.	GENEL DEĞERLENDİRME	74
6.	DENETİM BULGULARI.....	82

1. ÖZET

Bu rapor, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

Karayolları Genel Müdürlüğü'nün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı, ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Kurumun Stratejik Planı ve Performans Programı zamanında hazırlanmamış olup; kapsam ve içerik açısından ilgili mevzuatta belirtilen hususları karşılamaktadır. Bu nedenle Stratejik Plan ve Performans Programı için raporlama gereklilikleri kısmen yerine getirilmiştir. Kurum Faaliyet Raporu ise henüz yayımlanmadığından raporlama gerekliliklerinin yerine getirilmediği görülmüştür. Bunun yanında raporun “Denetim Bulgu ve Değerlendirmeleri” bölümünde gösterildiği üzere, “performans bilgisinin içeriği” bakımından kriterlerin kısmen karşılandığı, seçilen hedef ve göstergeler için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten “veri kayıt sisteminin” ise yine kısmen amaca uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2012-2016 Stratejik Planının kurumun 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla yeniden yapılandırıldıktan sonraki ilk stratejik planı olması, performans göstergelerini takip etmekle sorumlu personele gereken eğitimin verilememesi, 2014 yılında risk değerlendirilmesinin yapılmamış olması, verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması, bölge müdürlüklerinde göstergelere ilişkin verileri temin edecek sorumlu personelin belirlenmemiş olması ve bütçe ödeneklerinin dönem sonunda dönem başına göre büyük oranda artış göstermesi bu durumu ortaya çıkaran etkenlerden bazılarıdır. Söz konusu riskler verilerin güvenilirliğini zedeleyebileceğinden genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi

ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan ve 2014 yılı Performans Programı incelenmiş; 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ise rapor tarihi itibarı ile yayımlanmadığı için incelenememiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan ve 2014 yılı Performans Programı incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir. 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ise henüz yayımlanmadığı için herhangi bir değerlendirme yapılamamıştır.

Denetim yukarıda sayılan iki belge üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmeler için kullanılan kriterler aşağıda yer alan Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3'te görülmektedir.

Tablo 1: Raporlama gerekliliklerine uygunluk kriterleri

Mevcudiyet	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün, plan, program ve raporlarını yayımlayıp yayımlamadığı
Zamanlılık	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün plan, program ve raporlarını yasal süre içinde yayımlayıp yayımlamadığı
Sunum	Karayolları Genel Müdürlüğü'nün plan, program ve raporlarının ilgili mevzuatla belirlenen usullere uyumlu olup olmadığı

Tablo 2: Performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterler

Stratejik Plan ve Performans Programı	İlgililik:	Hedefler, göstergeler ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik:	Performans programlarındaki hedeflerin ve göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma:	Hedefin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık:	Hedeflerin, denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında (göstergeler ve alt hedefler dâhil) tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik:	Raporlanan değerlerin, temel veri kayıt sistemlerinin çıktısıyla tutarlı olması

	İkna edicilik/ Geçerlilik:	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınması ve sapmayı açıklayan nedenlerin geçerli/ inandırıcı olması
--	-------------------------------	--

Tablo 3: Veri kayıt sistemlerinin güvenilirliğine yönelik kriterler

Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin, gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması
---------------------	--

A- STRATEJİK PLAN**- Raporlama Gerekliliklerine Uyum**

Kurumunun Stratejik Planı mevcut olup ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır. Ancak Stratejik Plan “ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik “de belirlenen süre içerisinde yayımlanmamıştır.

- Performans Bilgisinin İçeriği

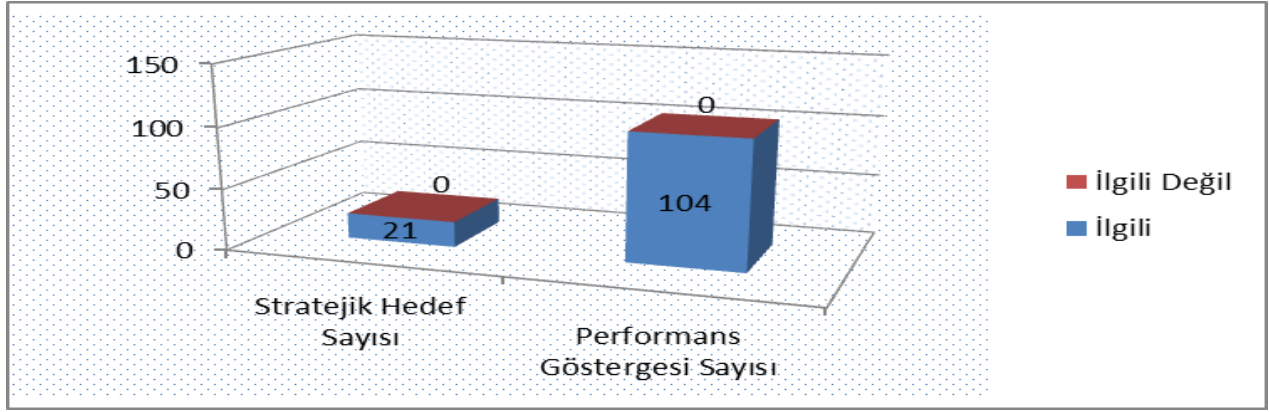
Stratejik planın ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre değerlendirilmesi sonucunda ise;

İlgililik

Stratejik planda yer alan 21 stratejik hedef ile 104 performans göstergesinin tamamının stratejik amaçlarla ilgili olduğu görülmüştür.

Tablo 4. Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İlgili	21	104
İlgili Değil	0	0
Toplam	21	104

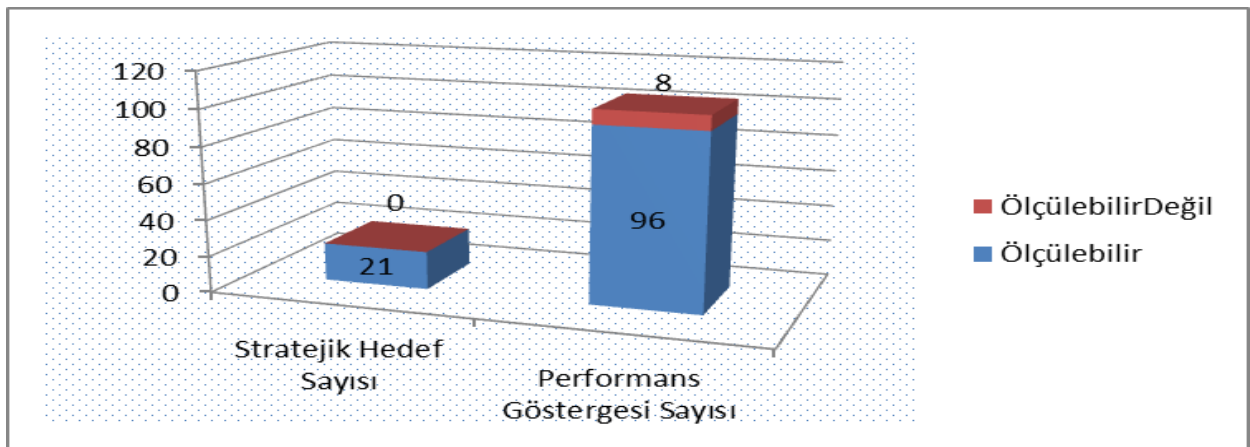


Ölçülebilirlik

İlgili olduğu değerlendirilen performans göstergelerinden 8 tanesi ölçülebilir değildir.

Tablo5. Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Ölçülebilir	21	96
Ölçülebilir Değil	0	8
Toplam	21	104



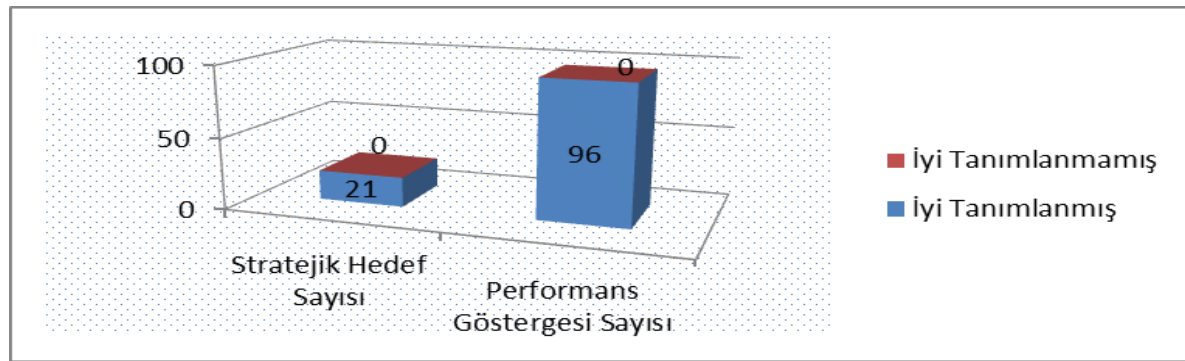
İyi Tanımlanma

İlgili ve ölçülebilir olduğu değerlendirilen performans göstergelerinin tamamı iyi

tanımlanmıştır.

Tablo 6. Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İyi Tanımlanmış	21	96
İyi Tanımlanmamış	0	0
Toplam	21	96



B- PERFORMANS PROGRAMI

- Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumunun Performans Programı mevcut olup ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır. Ancak Performans Programı “ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik “de belirlenen süre içerisinde yayımlanmamıştır.

- Performans Bilgisinin İçeriği

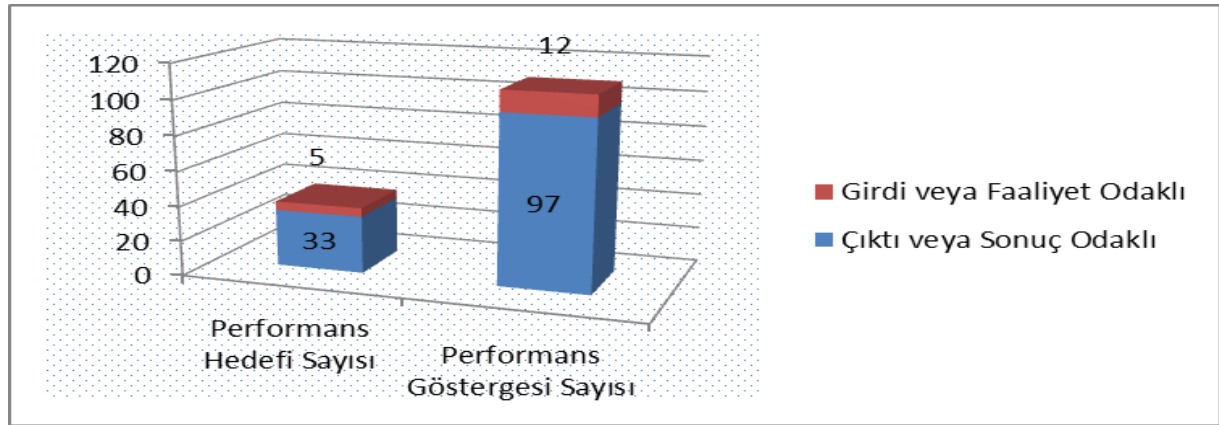
Performans programının ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterlerine göre değerlendirilmesi sonucunda ise;

İlgililik

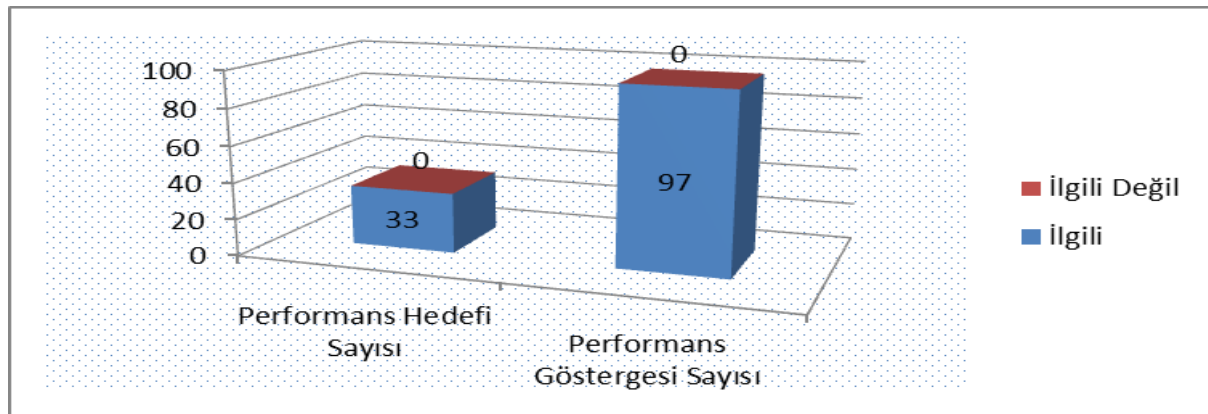
Performans Programında yer alan 38 performans hedefinin 5 tanesi ile, 109 performans göstergesinden 12 tanesinin çıktı veya sonuç odaklı olmadığı değerlendirildiğinden ilgililik değerlendirilmesi yapılmamış, kalan 33 performans hedefi ile 97 performans göstergesinin ise tamamının ilgili olduğu görülmüştür.

Tablo 7. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Çıktı-Sonuç Odaklılık Açısından Değerlendirilmesi

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Çıktı veya Sonuç Odaklı	33	97
Girdi veya Faaliyet Odaklı	5	12
Toplam	38	109

**Tablo 8.** Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İlgili	33	97
İlgili Değil	0	0
Toplam	33	97

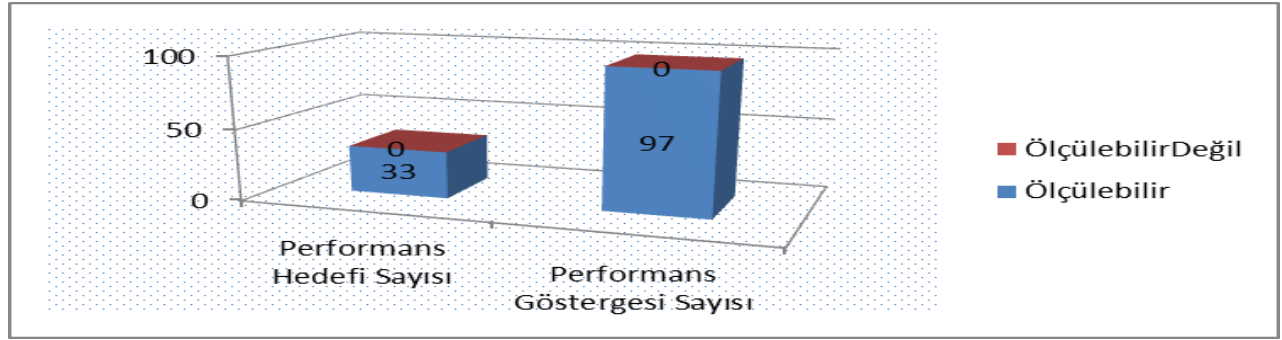


Ölçülebilirlik

Ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulan 33 performans hedefi ile, 97 adet performans göstergesinin tamamının ölçülebilir olduğu görülmüştür.

Tablo 9. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Ölçülebilir	33	97
ÖlçülebilirDeğil	0	0
Toplam	33	97

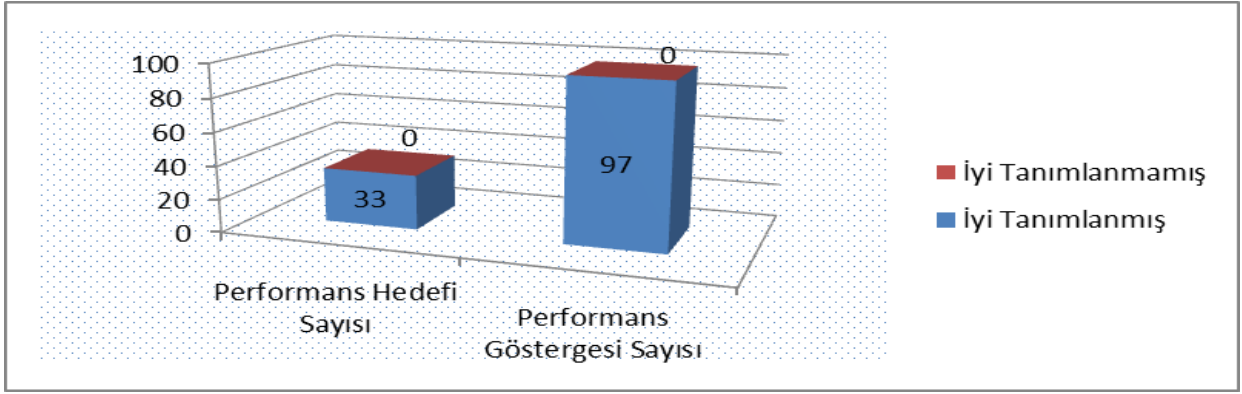


İyi Tanımlanma

Performans göstergelerinin tamamının iyi tanımlandığı görülmüştür

Tablo 10. Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İyi Tanımlanmış	33	97
İyi Tanımlanmamış	0	0
Toplam	33	97



C- FAALİYET RAPORU

- Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurumun Faaliyet Raporu 2015 yılı Şubat ayı sonu itibari ile hazırlanıp tarafımıza sunulmamıştır. Bu nedenle ilgili rapor hakkında kapsam ve içerik açısından değerlendirme yapılamamıştır.

FAALİYET SONUÇLARININ ÖLÇÜLMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Karayolları Genel Müdürlüğünün seçilen hedef ve göstergelerini ölçmek için kullanılan veri kayıt sistemlerine ilişkin olarak tespit edilen riskler aşağıdaki gibidir:

- Gerek verileri sağlayan personele gerek veri girişini yapan personele kapsamlı bir eğitim verilmemiş olması,
- Verilerin üç ayda bir kümülatif olarak giriliyor olması,
- 2014 yılında risk değerlendirilmesi yapılmaması,
- Birkaç gösterge dışında verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması,
- Bölge müdürlüklerinde göstergelere ilişkin verileri temin edecek sorumlu personelin belirlenmemiş olması.

Söz konusu risklerin verilerin güvenilirliğini zedeleyebileceği ve gerçekleşmenin olduğundan fazla rapor edilmesine neden olabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak:

Kurumunun Stratejik Planı mevcut olup ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe

ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır. Ancak Stratejik Plan “ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik “de belirlenen süre içerisinde yayımlanmamıştır. Stratejik Plan için raporlama gereklilikleri ise kısmen yerine getirilmiştir.

Performans Programında da aynı durumlar mevcut olup, ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır. Ancak Performans Programı “ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik “de belirlenen süre içerisinde yayımlanmamıştır. Performans Programı için raporlama gereklilikleri kısmen yerine getirilmiştir.

Kurum Faaliyet Raporu ise henüz yayımlanmadığından raporlama gerekliliklerinin yerine getirilmediği görülmüştür.

Bunun yanında raporun “Denetim Bulguları” bölümünde gösterildiği üzere, Kurumun Stratejik Planı ve Performans Programı için “performans bilgisinin içeriği” bakımından kriterlerin kısmen karşılandığı, seçilen hedef ve göstergeler için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten “veri kayıt sisteminin” ise yine kısmen amaca uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2012-2016 Stratejik Planının kurumun 6001 sayılı kanunla yeniden yapılandırıldıktan sonraki ilk stratejik planı olması, performans göstergelerini takip etmekle sorumlu personele gereken eğitimin verilememesi, 2014 yılında risk değerlendirilmesinin yapılmamış olması, verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması, bölge müdürlüklerinde göstergelere ilişkin verileri temin edecek sorumlu personelin belirlenmemiş olması ve bütçe ödeneklerinin dönem sonunda dönem başına göre büyük oranda artış göstermesi bu durumu ortaya çıkaran etkenlerden bazılarıdır. Söz konusu riskler verilerin güvenilirliğini zedeleyebileceğinden genel olarak performans yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Kamu İdaresi 2012-2016 Stratejik Planını Zamanında Sunmamıştır.

26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” uyarınca 2012-2016 dönemine ilişkin Stratejik Planının, stratejik planın kapsadığı dönemin ilk yılından önceki yılın Ocak ayında Devlet Planlama Müsteşarlığı(Kalkınma Bakanlığı)’na değerlendirilmek üzere gönderilmesi ve üst yöneticinin onayını müteakip performans ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Müsteşarlığı(Kalkınma Bakanlığı)’na ve ayrıca TBMM ve Sayıştay’a gönderilmesi gerekmektedir.

Ancak 2012-2016 dönemine ilişkin kurum Stratejik Planı 24.05.2012 tarihinde değerlendirilmek üzere Devlet Planlama Müsteşarlığı(Kalkınma Bakanlığı)’na gönderilmiştir. Ayrıca Stratejik Planın nihai hali 05.12.2012 tarihinde bakan olurlarına sunulmuş ve 28.12.2012 tarihinde web sitesinde yayımlanmış ve kamuoyuna duyurulmuştur. Dolayısıyla, Stratejik Plan zamanında sunulmamıştır

Kamu idaresi cevabında: 6001 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli bir idare olarak yeniden yapılandırılması, kurumsal ve fiziki yapılanmanın belli bir süreci gerektirmesi nedeniyle 2012-2016 Stratejik Plan çalışmalarının geç başlatıldığını ve sürecin Stratejik Plan çalışmalarıyla eş zamanlı devam etmesinden kaynaklanan aksaklıklar nedeniyle de Stratejik Planın planlanan zamanda bitirilemediğini ifade etmektedir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi, 2012-2016 dönemine ilişkin Stratejik Planının zamanında hazırlanamama gerekçesi olarak 6001 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile özel bütçeli bir idare olarak yeniden yapılanma sürecine girilmesi ve buna bağlı olarak stratejik plan çalışmalarına geç başlanmasını göstermiştir. Ancak 6001 sayılı Kanun 13.07.2010 tarih ve 27640 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, stratejik plan hazırlıkları için gerekli sürenin mevcut olduğu düşünülmektedir. Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek

yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermesi sebebiyle stratejik planın zamanında hazırlanması önem arz etmektedir.

BULGU 2: Stratejik Planda Performans Göstergelerinin Yıllara İlişkin Hedeflerine Yer Verilmemiştir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “F-Performans Göstergeleri” kısmında, hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesinin gerektiği ifade edilmiştir. Kurum stratejik planında; tüm stratejik hedeflere ilişkin performans göstergesi belirlenmekle birlikte, bu göstergelerin değerlendirileceği yıllara ilişkin hedef değerlerine yer verilmemiştir. Bunun yerine performans göstergelerinin hangi yıllarda değerlendirileceğine ilişkin bir tablo yer almaktadır. Tahmini de olsa söz konusu performans göstergelerinin yıllar itibarıyla hedef değerine ya da değerlerine Stratejik Planda yer verilmesi, ilgili dokümanın daha etkin işlemesine katkı sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında: Performans göstergelerinin hedefle ilgili birimlerin katılımıyla gerçekleştirilen bir dizi toplantı sonucunda belirlendiğini, sene başı bütçesi ile yılsonu bütçesi çok büyük farklılık arz ettiğinden yıl bazında performans hedeflerinin verilmesinde güçlükler yaşanacağından hareketle Stratejik Planda performans göstergelerinin yıllara ilişkin hedeflerine yer verilemediğini, gerçekçi bir bütçenin sene başında yapılabilmesi halinde gelecek Stratejik Planda yıllara göre performans hedefleri planlanmasının mümkün olabileceğini ifade etmektedir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi, bulgu konusu hususa katılmakta olup; sene başı ile sene sonu bütçesi arasındaki büyük farklılıklar sebebiyle performans göstergelerinin yıllara ilişkin hedeflerine yer verilemediğini ifade etmiştir. Performans göstergelerinin değerlendirileceği yıllara ilişkin hedef değerlerine yer verilmesi, kamu idaresinin orta ve uzun vadeli amaçlarına ilişkin paydaşlara ve kamuoyuna bilgi vermesi açısından gereklidir.

BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alan Performans Göstergelerinden 8 Tanesi**“Ölçülebilirlik” Kriterini Karşılamamaktadır.****Stratejik Hedef 3.1. Karar destek ve yönetim sistemi altyapısı kurularak kullanıcıların hizmetine sunulacaktır.**

Performans Göstergeleri	2012	2013	2014	2015	2016
Taşıt Takip Sistemi kurulumu (E/H)			*	*	*
Elektronik Belge ve Arşiv Yönetim Sistemi (E/H)	*	*			

Stratejik Hedef 3.2. Karayolu ağı, geometrisi, altyapısı, elemanları, durum bilgileri, trafik bilgileri, kaza bilgileri, karayolu yönetim sistemleri (insan kaynakları, bütçe, ihaleler v.b.) ile ilgili bilgilerin zamanında, güvenilir ve sürekli tutulmasına ilişkin her türlü çalışmalar yapılacak ve gerekli sistemler kurulacaktır.

Performans Göstergeleri	2012	2013	2014	2015	2016
Karayolları Coğrafi Tabanlı Arşiv Sisteminin kurulması(E/H)	*	*	*	*	*
Veri Tabanı Analizinin Yapılması (E/H) •Üstyapı Yönetim Sistemi •Köprü Yönetim Sistemi •Bakım Yönetim Sistemi •Tünel Yönetim Sistemi	*	*	*	*	*
İlgili birimlerle kurulacak sistemlere ilişkin karar destek algoritmasının oluşturulması (E/H)	*	*	*	*	*

Stratejik Hedef 3.5. Kurumda uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilecektir.

Performans Göstergeleri	2012	2013	2014	2015	2016
-------------------------	------	------	------	------	------

Kurumda görev yapan personelin uzmanlık alanına göre kariyer ve hizmet süreleri belirlenmesi (E/H)		*	*	*	*
İstihdam için gerekli düzenlemelerin yapılması (E/H)	*	*	*	*	*

Stratejik Hedef 5.4. İnsana ve çevreye duyarlı Ar-Ge çalışmaları yürütülecektir.					
Performans Göstergeleri	2012	2013	2014	2015	2016
Su bazlı yol çizgi boyasının denenmesi ve performans değerlendirilmesi çalışmaları(E/H)	*	*	*	*	*

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun “Geleceğe Bakış” başlıklı 5. bölümünün “E-Hedefler” kısmında hedeflerin ölçülebilir olması gerektiği; F-Performans Göstergeleri” kısmında ise, hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesinin gerektiği ifade edilmiştir. Yukarıda yer alan performans göstergeleri sayısal bir şekilde ifade edilmemekle birlikte, söz konusu faaliyetlerin yıllara sari bir nitelik arz etmesi nedeniyle ne kadarlık bir gerçekleşmenin sonucunun Evet ya da Hayır olarak değerlendirileceği konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Dolayısıyla, Evet/Hayır göstergeleri yerine daha ölçülebilir göstergelere yer verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında: Stratejik Planda yer alan performans göstergelerinden 8 tanesinin ölçülebilirlik kriterini karşılamamakla birlikte Performans Programında 2013 yılından itibaren ilgili birimlerle görüşülerek belirlenen ölçülebilir göstergeler kullanıldığını, ancak önümüzdeki stratejik plan çalışmalarında göstergelerin ölçülebilir olmasına gereken hassasiyetin gösterileceğini ifade etmekte ve bu göstergeler yerine kullanılan ölçülebilir göstergelere yer vermektedir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi, bulguda yer alan 8 adet performans göstergesinin ölçülebilir olmadığına katılmakta olup, 2013-2014 yıllarına ilişkin Performans Programlarının hazırlık aşamasında ilgili birimlerle görüşülerek bu göstergeler yerine ölçülebilir göstergelere yer verildiğini ifade etmektedir. İlgili mevzuat uyarınca hedeflerin ölçülebilir olarak

belirlenmesi esas olmakla birlikte, hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda performans göstergelerinin ölçülebilir nitelikte belirlenmesi gerekmektedir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Kamu İdaresi Performans Programını Zamanında Yayımlamamıştır.

Kamu idaresinin 2014 yılı Performans Programını 2014 yılı bütçe teklifi ile birlikte Maliye Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Müsteşarlığı(Kalkınma Bakanlığı)'na göndermesi, nihai hali verilen performans programının üst yönetici tarafından Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanması ve en geç Mart ayının 15'ine kadar Maliye Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Müsteşarlığı(Kalkınma Bakanlığı)'na göndermesi gerekmektedir. Ancak kamu idaresi, 2014 yılı Performans Programını 28.08.2014 tarihinde ilgili kurumlara gönderebilmiştir. Dolayısıyla performans programı zamanında yayımlanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında: Performans Programının yayımlanmasındaki gecikme nedenlerinden birincisi olarak; sene başı ve sene sonu ödenekleri arasındaki büyük fark nedeniyle sene başı yatırım bütçesine göre yapılan performans hedeflerinin gösterge değerlerinin, performans hedef tablolarında yer almakta olan önceki iki yıl ile kıyaslandığında çok düşük kaldığını ve bu durumun Kurumun program yılı için önceki yıllara göre daha az çalışma programladığı gibi bir algı yarattığını, bir önceki yıl sonu çalışması göz önüne alınarak hedef belirlenmek istenirse de program yılının sene başı bütçesinin yetersiz kaldığını ifade ederek bu durumda İdarelerince nisan ayının ilk haftalarında gerçekleştirilen Bölge Müdürleri Toplantısına kadar beklendiğini, Bölge Müdürlerinin de katılımıyla, yapılacak yatırımlara ilişkin ihtiyaç duyulacak ek ödenekler göz önüne alınarak toplantı sonucunda belirlenen alternatif Çalışma Programlarını da Performans Programına dâhil etmek ve Performans Programının içeriğinde yeniden düzenlemeler yapmak gerektiğini belirtmektedir. Gecikme nedenlerinden ikincisi olarak ise “100 Milyon Taşıtkm ye düşen ölü sayısı” göstergesine ilişkin kaza verilerinin başka kurumlarca ancak nisan ayı sonunda resmi olarak açıklanması ve söz konusu göstergenin kesin sonuç değerinin belirlenmesinin mayıs ayının ilk haftasını bulması ifade edilmektedir.

Ayrıca kamu idaresi yeni Stratejik Plan ve 2016 yılı Performans Programı hazırlık çalışmalarında bu durumun göz önünde bulundurulacağını ve 2016 Yılı Performans Programının ocak ayı içinde kamuoyuna duyurulacağını, 15 Mart'a kadar da Maliye

Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığına gönderileceğini belirtmektedir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi, bulgu konusu hususa katılmakta olup, sene başı ve sene sonu bütçe ödenekleri arasındaki büyük fark nedeniyle bütçe ile performans programı arasındaki bağın kurulmasında zorluklar yaşandığını; nisan ayının ilk haftalarında gerçekleştirilen Bölge Müdürleri Toplantısında yapılacak yatırımlara ilişkin ihtiyaç duyulacak ek ödenekler göz önüne alınarak, bu toplantıdan sonra belirlenen alternatif çalışma programlarını Performans Programına dâhil etmek istemeleri ve bu durumun Performans Programının içeriğinde yeniden düzenlemeler yapmak gerektirdiğini; izledikleri bir göstergeye ilişkin verilerin başka kurumlardan sağlandığını ve bu verilerin alınma tarihinin mevcut takvime uymadığını ifade etmektedir. Sene başı bütçesinin sene sonunda %139'luk bir artış göstermesi, stratejik planın bütçe ile ilişkisini sağlayan performans programının doğru bir şekilde hazırlanmasına engel teşkil etmektedir. İlgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi, performans programının söz konusu mevzuatta yer alan takvime uygun olarak hazırlanmasını sağlayacaktır.

BULGU 5: Performans Programı ve Bütçe Arasında Var Olması Gereken İlişki, Sene Başında Belirlenen Bütçe İle Yıllık Bütçe Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Büyük Orandaki Sapmalar Nedeni İle Ortadan Kalkmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin; orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanması öngörülmüştür.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.

Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir.

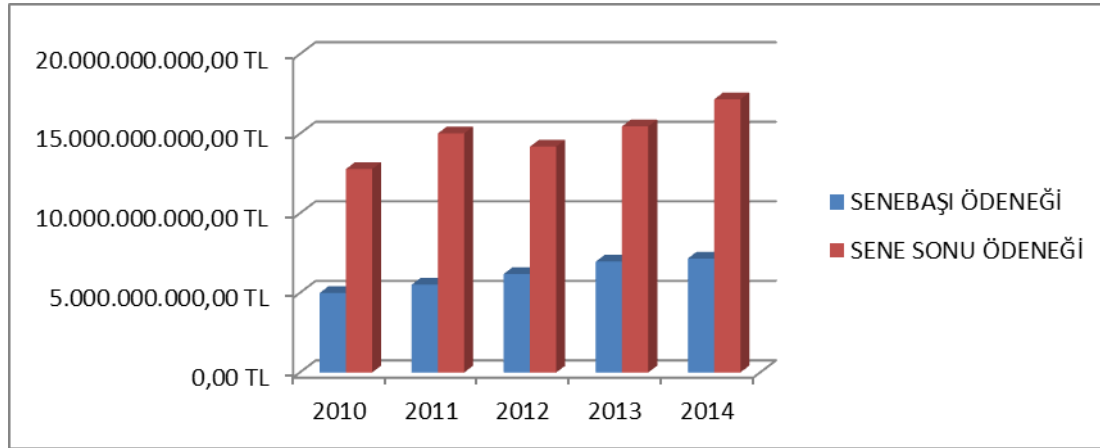
Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.

Performans hedefleri, idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder. Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, mal ve hizmet üretimine ilişkin daha isabetli tercihler yapılması, kaynakların amaç ve hedeflere tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından büyük önem taşımaktadır.

Ancak Karayolları Genel Müdürlüğünün detayları aşağıda yer alan bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; stratejik plan, performans programı ve bütçe arasında var olması gereken ilişki, sene başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen büyük orandaki sapmalar nedeni ile ortadan kalkmaktadır.

Performans programı sene başı bütçesi ile uyumlu bir şekilde hazırlanmakta, performans hedefleri de bu bütçe kısıtı altında belirlenmektedir. Lakin kurum bütçesinde, sene içerisinde yapılan ödenek aktarımları ile % 170'lere varan artışlar meydana gelmektedir. Bu durum performans programı ile bütçe arasındaki bağlantının bozulmasına neden olarak performans programını anlamsız kılmakta; Kurumun sağlıklı bir şekilde planlama yapma imkânını ortadan kaldırmaktadır.

YILLAR	SENE BAŞI ÖDENEĞİ	SENE SONU ÖDENEĞİ	ARTIŞ ORANI
2010	4.989.051.000,00 TL	12.776.462.001,00 TL	156,09%
2011	5.511.382.000,00 TL	15.021.145.078,00 TL	172,55%
2012	6.185.358.000,00 TL	14.186.359.022,00 TL	129,35%
2013	6.962.374.000,00 TL	15.460.032.561,00 TL	122,05%
2014	7.157.071.000,00 TL	17.152.995.399,62 TL	139,67%



Kamu idaresi cevabında: Performans Programı sene başı bütçesi ile uyumlu olarak hazırlanmaktadır. Performans hedefleri de bu bütçeye göre belirlenmektedir.

Bulgu 5’ te 2014 yılı için belirtildiği gibi sene başı yatırım bütçesinin sene sonu itibariyle % 245’lere ulaşması, göstergelerde belirtilen değerlerin tahmininde aşırı sapmalara neden olmakta ve Performans Programını olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu durum Kurumumuzun Faaliyet Raporuna, “hedefin aşılması” olarak yansımaktadır.

Sene içinde kullanılacak bütçenin sene başında ihtiyaçları karşılayacak miktarlarda tahsis edilmesi, durumunda Kurumumuzun sağlıklı bir şekilde hedef belirleme ve izleme-değerlendirme imkânı olacaktır.

YILLARA GÖRE TOPLAM YATIRIM BÜTÇESİ VE HARCAMASI (31.12.2014)

YILLAR	SENEBAŞI (Cari Yılı Fiyatlarıyla)	SENEBAŞI (2014 Yılı Fiyatlarıyla)	SENE SONU (Cari Yılı Fiyatlarıyla)	SENE SONU (2014 Yılı Fiyatlarıyla)	HARCAMA (Cari Yılı Fiyatlarıyla)	HARCAMA (2014 Yılı Fiyatlarıyla)
	(1000 TL)	(1000 TL)	(1000 TL)	(1000 TL)	(1000 TL)	(1000 TL)
Kuruluşumuzun 1950 yılından itibaren ödenek ve harcamaları "kgm.gov.tr/istatistikler" sitemizde verilmiştir.						
2003	1.550.945	3.258.843	1.821.884	3.828.139	1.691.428	3.554.026
2004	1.376.139	2.551.098	2.358.850	4.372.856	2.262.657	4.194.533
2005	2.446.113	4.408.971	3.085.885	5.562.122	3.045.252	5.488.883
2006	2.714.700	4.279.089	4.217.677	6.648.180	4.144.300	6.532.519
2007	1.877.104	2.888.522	4.038.573	6.214.631	3.997.448	6.151.347
2008	1.759.491	2.390.537	6.431.211	8.737.782	6.385.858	8.676.163
2009	2.457.115	3.337.502	7.473.513	10.151.279	7.443.820	10.110.947
2010	3.073.000	4.125.376	10.249.253	13.759.201	10.231.658	13.735.580
2011	3.300.000	3.798.239	12.141.675	13.974.843	12.110.565	13.939.036
2012	3.631.499	4.076.055	11.101.687	12.460.719	11.095.574	12.453.858

2013	3.816.000	4.044.960	12.362.881	13.104.654	12.357.857	13.099.329
2014	4.045.000	4.045.000	13.959.302	13.959.302	13.958.432	13.958.432
2003-2014 TOPLAM	32.047.106	43.204.192	89.242.391	112.773.708	88.724.850	111.894.653

Sonuç olarak: Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, performans programı ile bütçe arasında ilişkinin kurulması açısından ilgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi ve sene başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların asgari düzeyde tutulması önem arz etmektedir.

BULGU 6: Performans Hedeflerinden 5 Tanesi İle Bunlara Ait 12 Göstergenin Çıktı veya Sonuç Odaklı Olmadığı Görülmüştür.

Performans hedefleri, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir. Performans programında yer alan 38 adet performans hedefi ile 109 adet performans göstergesinin çıktı veya sonuç odaklılık değerlendirilmesinde; aşağıdaki tabloda yer alan 5 adet performans hedefinin girdi veya faaliyet odaklı olduğu görülmüş olup, bu performans hedefleri ile bunların altında yer alan 12 adet göstergenin çıktı veya sonuç odaklı olmaması nedeniyle ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapılmamıştır.

Amaç (SA 2):	KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ <i>Karayolu ağı üzerinde trafik güvenliğini sürekli olarak artırmak.</i>	
PH 2.1.3:	Trafik güvenliği hizmetlerinde çalıştırılacak makine parkının yenilenme ve dengelenmesine ait çalışmalar sürdürülecektir.	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapılmamıştır.
Gösterge 1	Yenilenen Makinelerde lastik, yedek parça ve tamir masraflarında; eski makinelere göre tasarruf oranı (%)	
Gösterge 2	Makine Parkının hizmete hazır durumda bulunma oranı(%)	

Gösterge 3	Çalışma mevsimi süresince akaryakıt stokları asgari stok seviyesi oranı(%)	
PH 2.2.1:	Kurumumuz sorumluluğunda bulunan 2008/96/EC “Karayolu Altyapısı Trafik Güvenliği Yönetimi” direktifi ile ilgili eğitim çalışmaları yapılacaktır.	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapılmamıştır.
Gösterge 1	Gerçekleştirilen eğitim sayısı	
Gösterge 2	Eğitimlere katılan kişi sayısı	
PH 2.3.1:	Emanet olarak yürütülen kar mücadelesinde çalıştırılacak makine parkının yenilenme ve dengelenmesine ait çalışmalar sürdürülecektir..	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp girdi odaklı olduğundan, ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapılmamıştır
Gösterge 1	Yenilenen Makinelerde lastik, yedek parça ve tamir masraflarında; eski makinelere göre tasarruf oranı (%)	
Gösterge 2	Makine Parkının hizmete hazır durumda bulunma oranı (%)	
Gösterge 3	Kış Mücadelesi süresince akaryakıt stokları asgari stok seviyesi oranı (%)	
PH 2.3.2:	Otoyollar üzerinde yürütülen kar ve buzla mücadele çalışmalarında, uygun malzeme ve çağdaş ekipman kullanılmasını sağlamaya yönelik gerekli tedbirler alınacaktır.	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp faaliyet odaklı olduğundan, ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapılmamıştır.
Gösterge 1	Kullanılan tuz ve diğer buzlanmayı önleyici maddelerin miktarı (ton)	

Amaç (SA 4):	<i>KARAYOLU AĞININ KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ Karayolu sistemi üzerinde</i>	
---------------------	--	--

	<i>hareketliliği ve konforu artırıcı iyileştirmeleri ve gelişmeleri sağlamak ve sürdürmek.</i>	
PH 4.3.4:	Bakım hizmetleri ve doğal afet gibi işlerde çalıştırılacak makine parkının yenilenme ve dengelenmesine ait çalışmalar sürdürülecektir.	İlgili hedef, stratejik amaca hizmet eden sonuç veya çıktı odaklı bir hedef olmayıp girdi odaklı olduğundan, ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapılmamıştır.
Gösterge 1	Yenilenen Makinelerde lastik, yedek parça ve tamir masraflarında; eski makinelere göre tasarruf oranı	
Gösterge 2	Makine Parkının hizmete hazır durumda bulunma oranı	
Gösterge 3	Çalışma mevsimi süresince akaryakıt stokları asgari stok seviyesi oranı	

Kamu idaresi cevabında: 1) PH 2.1.3, PH 2.3.1 ve PH 4.3.4

PH 2.1.3, PH 2.3.1 ve PH 4.3.4 performans hedeflerinin stratejik amaca hizmet eden çıktı veya sonuç odaklı hedefler olmadığı görülmüştür.

Bununla birlikte;

Stratejik Planda, Makine Dairesi Başkanlığımız söz konusu 3 stratejik hedefte (Hedef 2.1,Hedef 2.3,Hedef 4.3) “sorumlu” birim olarak belirlendiğinden 2014 Yılı Performans Programında da makine parkımız için 3 adet performans hedefi belirlenmişti. (PH 2.1.3, PH 2.3.1, ve PH 4.3.4)

Ancak makine parkımızda yer alan araçların çoğu her üç hedefte de (Yol Bakım, Kış Mücadelesi, Afet ve Acil Durum Çalışmaları) görev alabildiğinden göstergeleri net çıktılarla belirlemek ve faaliyet maliyetlerini net olarak ayırmak mümkün olmamaktadır.

Bu nedenle tek bir hedef altında toplamının doğru olacağı görülerek bu iki hedef ve bunlara ilişkin göstergelerin yerine 2015 yılı için Stratejik Hedef 4.3 ün altında çıktı odaklı Performans Hedefi düzenlenmiş ve yeni göstergeler belirlenmiştir.

Yeni Stratejik Planımız hazırlanırken bu durum göz önüne bulundurularak çalışma yapılacaktır.

Makine Dairesi Başkanlığımızca yürütülen faaliyetler için yeniden düzenlenen performans hedef tablomuz aşağıda yer almaktadır.

Hedef 4.3	Yol bakım, onarım ve büyük onarım hizmetlerinin standartları her mevsimde konforlu ve güvenli ulaşımı sağlayacak şekilde yükseltilerek 5 yıl içerisinde yol kullanıcı memnuniyeti % 10 artırılacaktır.
------------------	--

Performans Hedefi 4.3.4	Yol bakım, Kış Mücadelesi, Afet ve acil durumlarda çalıştırılacak makine parkı % 2 oranında yenilenecek ve dengelenecektir.		
Performans Göstergeleri	2013 Gerçekleşme	2014 Gerçekleşme	2015 Gerçekleşme Tahmini
Satın alınan makine sayısı (adet)	106	165	109
Bakım, onarım ve yedek parça kullanım bedeli (TL)	22.370.109	21.694.562	18.500.000
Satın alınan akaryakıt miktarı (motorin - Lt.)	19.922.163	19.928.625	20.000.000

Faaliyetler	Kaynak İhtiyacı (2015)TL		
	Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
Makine, Ekipman Satın Alınması ve İmalatı Yaptırılması	56.521.205		56.521.205
Yedek Parça, Lastik Temini; İşletme, Tamir, Bakım-Onarım Çalışmaları	109.083.265		109.083.265
Akaryakıt ve Madeni Yağ Temini	205.054.474		205.054.474
Genel Toplam	370.658.944		370.658.944

a)“Yol bakım, kış mücadelesi, afet ve acil durumlarda çalıştırılacak makine parkı % 2 oranında yenilenecek ve dengelenecektir.” hedefinde %2 değerinin hesaplanması;

Makine Parkının Yenileme Değeri (Bilgi KBOS’ tan alınmaktadır).....:549.688.615 .-\$

Merkez Bankası 08.05.2015 gün Döviz kuru 1\$ = 2,69 olarak görülmekte. Resmi kur belli olmadığı için; 1\$ = 3,00.-TL ortalama olarak alınmıştır.

$$549.688.615 \times 3,00 = 1.649.065.845. -TL$$

2015 mali yılı Makine Alım Ödeneği : 53.650.000. –TL

$$53.650.000 / 1.649.065.845 = 0,03253$$

$$0,0325 \times 100 = 3,25\%$$

İhale iptalleri, ödenek kesintileri, döviz kurları vb. olaylar dikkate alınarak **% 2 olarak kabul edilmiştir.**

b)”Makine parkımızdaki 0 - 5 yaş grubu makinelerin oranı (%)” göstergesi ;

Makine Parkının Yaş Çizelgesinden yararlanılarak (Bilgi KBOS’ tan alınmaktadır):

Makine Parkı Tamamı % 100 olup;

2014 yılı “0 – 5 Yaş Grubu” Makineler %18,5’tur.

2015 yılı” 0 – 5 Yaş Grubu” Makineler %15 olarak hedeflenmiştir.

Bu göstergeye ilişkin bilgiler KBOS ‘tan (Merkez ve Bölgelerimizin tüm Makine İkmal birimlerince girilen veriler sonrasında alınacak bilgilerle izlenecektir.)

2) PH 2.2.1

2014 Performans Programında yer alan PH 2.2.1 hedefi, çıktı odaklı bir hedef olmadığından **“Kurumumuz sorumluluğunda bulunan 2008/96/EC “Karayolu Altyapısı Trafik Güvenliği Yönetimi” direktifi ile ilgili olarak kurs programına katılacaklar için iki haftalık eğitim programının alınması hedeflenmiştir.”** olarak yeniden düzenlendi.

Hedef 2.2	KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ Karayolu ağı üzerinde trafik güvenliğini sürekli olarak artırmak.
------------------	---

Performans Hedefi 2.2.1	Kurumumuz sorumluluğunda bulunan 2008/96/EC “Karayolu Altyapısı Trafik Güvenliği Yönetimi” direktifi ile ilgili eğitim çalışmaları için iki haftalık kurs programı düzenlenmesi hedeflenmiştir.
--------------------------------	---

Performans Göstergeleri	2013 Gerçekleşme	2014 Gerçekleşme	2015 Gerçekleşme Tahmini
Gerçekleştirilen eğitim sayısı	1	1	1
Eğitime katılan kişi sayısı	10	10	10

3) PH 2.3.2

2014 Performans Programında yer alan PH 2.3.2 hedefi; çıktı odaklı bir hedef olmadığından ”Otoyollar üzerinde yürütülen kar ve buzla mücadele çalışmalarında, 70 000 ton tuz ve diğer buzlanmayı önleyici maddelerin kullanılması hedeflenmiştir. “şeklinde değiştirilmiştir.

Hedef 2.3	KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ Karayolu ağı üzerinde trafik güvenliğini sürekli olarak artırmak.
------------------	---

Performans Hedefi 2.3.2	Kurumumuz sorumluluğunda bulunan 2008/96/EC “Karayolu Altyapısı Trafik Güvenliği Yönetimi” direktifi ile ilgili eğitim çalışmaları için iki haftalık kurs programı düzenlenmesi hedeflenmiştir.
--------------------------------	---

Performans Göstergeleri	2013 Gerçekleşme	2014 Gerçekleşme	2015 Gerçekleşme Tahmini
--------------------------------	-------------------------	-------------------------	---------------------------------

Gerçekleştirilen eğitim sayısı	1	1	1
Eğitilere katılan kişi sayısı	10	10	10

Sonuç olarak: Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, 2015 yılı için ilgili stratejik hedeflerin altında yer alan performans hedeflerinin çıktı odaklı olarak yeniden düzenlendiği ve yeni göstergelerin belirlendiği ifade edilmiştir. Stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşılmasında çıktı-sonuç odaklı hedeflerin belirlenmesi önem arz etmekte olup, bu husus 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Faaliyet Raporu Öngörülen Süreler İçerisinde Hazırlanmamıştır.

Kamu idaresi Faaliyet Raporunu “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”in 11. Maddesi gereğince ilgili olduğu mali yılı izleyen mali yılın Şubat ayının sonuna kadar kamuoyuna açıklaması ve bu raporların birer örneğini aynı süre içerisinde Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığı’na göndermesi gerekmektedir. Kamu idaresi anılan süre içerisinde faaliyet raporunu yayınlamamış olup rapor tarihi itibarı ile söz konusu Rapor elimize ulaşmamıştır.

Kamu idaresi cevabında: “Bulgu 5” te yer alan gecikme nedeni 2014 Faaliyet Programının gecikmesi için de geçerli olmaktadır.

a)“100 Milyon Taşıt×Km ye düşen ölü sayısı” göstergesi için gerekli olan kaza etüt verilerinin resmi olarak açıklanma tarihinin gecikmesi nedeniyle,

b) Faaliyet Raporunda yer verilen, Ülkemize ve başka ülkelere ait karşılaştırmalı istatistiki bilgiler ile oluşturulan tablo ve grafiklerin ulaşıldığı kaynakların (*Örnek: IRF-Avrupa Yol Federasyonu*) yayınlanma tarihlerinin haziran ayını bulması nedeniyle gecikmeler olmaktadır.

Yeni Stratejik Plan ve 2016 yılı Faaliyet Raporu hazırlanırken bu durum göz önünde bulundurularak çalışmalar yapılacak, Faaliyet Raporu öngörülen süreler içerisinde hazırlanarak Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığına gönderilecektir.

Sonuç olarak: Bulgu konusu husus kurum tarafından da kabul edilmiş olup, yeni Stratejik Plan ve 2016 yılı Faaliyet Raporu hazırlanırken bu durumun göz önünde bulundurulacağı ifade edilmiştir. Kamu idaresi Faaliyet Raporunun mevzuatta öngörülen süreler içinde yayımlanması ilgili döneme ilişkin Stratejik Planda yer alan hedeflere ilişkin gerçekleştirmelerin takibinde ve raporlanmasında önem arz etmekte olup, bu husus 2015 yılı denetimlerinde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 8: Performans Göstergelerinden 2 Tanesi Göstergede Belirtilen Değer Yerine Farklı Bir Değer Üzerinden Takip Edilmektedir.

Amaç (SA 4):	<i>KARAYOLU AĞININ KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ</i> <i>Karayolu sistemi üzerinde hareketliliği ve konforu artırıcı iyileştirmeleri ve gelişmeleri sağlamak ve sürdürmek.</i>
PH 4.1.2:	Yol ağıımızdaki bölünmüş yol ve tek yolların fiziki ve geometrik standartlarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına devam edilecektir.
Gösterge 1	Bölünmüş yollarda fiziki ve geometrik standardı iyileştirilen ve geliştirilen yol uzunluğunun toplam bölünmüş yollarda iyileştirilecek ve geliştirilecek yol uzunluğuna oranı (%)
Gösterge 2	Tek yollarda fiziki ve geometrik standardı iyileştirilen ve geliştirilen yol uzunluğunun toplam tek yollarda iyileştirilecek ve geliştirilecek yol uzunluğuna oranı (%)

İlgili performans hedefinin altında yer alan her iki gösterge de iyileştirilecek ve geliştirilecek yol uzunluklarının oranlanması ile ölçülmesi gerekirken, bu göstergeler için kullanılan ödeneklerin, tahsis edilen ödeneklere oranlanması suretiyle hesaplanmaktadır. Bu durum ilgili göstergelerin her zaman % 100 ve üzerinde ölçülmesine neden olmakta, bütçe ödeneklerinin yıl içerisinde artırılması durumunda ise % 400'lere varan ölçümlere yol açmaktadır.

Veri kayıt sisteminin hatalı veri setleri üzerinden oluşturulması göstergelerin ölçümü ve takibini anlamsız kılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında: Söz konusu göstergelerin Stratejik Planda belirtilen ölçüm değerlerine göre yeniden düzenlenerek Performans Programında yerini aldığını ifade etmektedir.

Amaç (SA.4)	KARAYOLU AĞININ KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ: Karayolu sistemi üzerinde hareketliliği ve konforu artırıcı iyileştirmeleri ve gelişmeleri sağlamak ve sürdürmek
PH 4.1.3	Yol ağıımızdaki bölünmüş yol ve tek yolların fiziki ve geometrik standartlarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına devam edilecektir.

Performans Göstergesi	2013 Gerçekleşme	2014 Gerçekleşme	2015 Gerçekleşme Tahmini
Bölünmüş yollarda fiziki ve geometrik standardı iyileştirilecek ve geliştirilecek yol uzunluğu (Km.)	790	627	500
Tek yollarda fiziki ve geometrik standardı iyileştirilecek ve geliştirilecek yol uzunluğu (Km.)	1097	940	500

Sonuç olarak: Yanlış raporlama riski, veri kayıt sistemine doğru ve güvenilir veri akışı sağlanarak ortadan kaldırılabilir. Kamu idaresi, bulgu konusu performans göstergelerinin Stratejik Planda belirtilen ölçüm değerlerine göre yeniden düzenlenerek Performans Programında yerini aldığını ifade etse de tarafımıza gönderilen ve kamuoyuna açıklanan performans programında herhangi bir değişiklik yapılmadığı görülmüş olup söz konusu husus 2015 yılı denetimleri sırasında izlenecektir.

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