



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018

İÇERİK

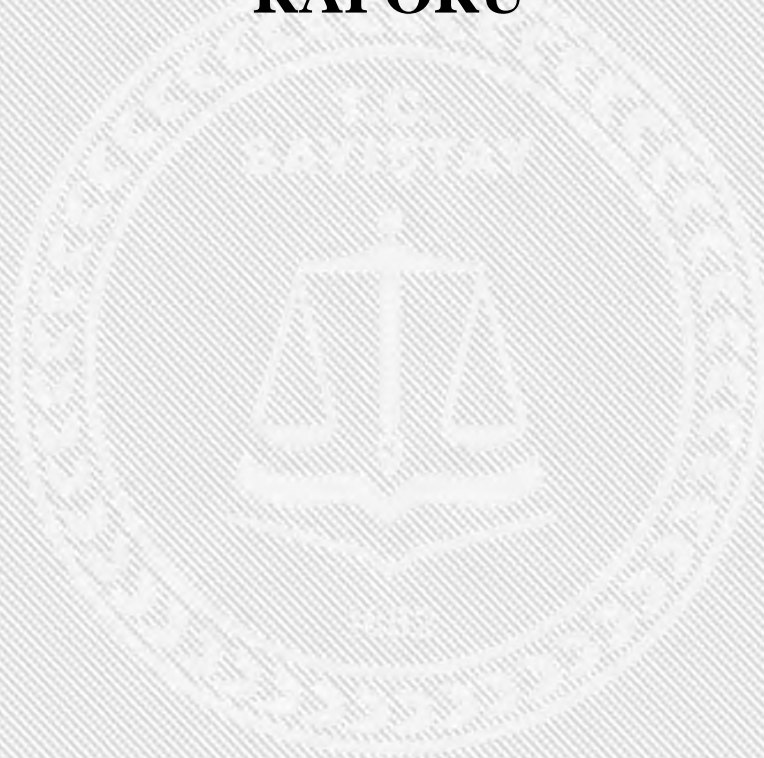
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	117

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2017 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	2
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	20
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	20
8.	EKLER.....	101

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşen Bütçe Giderleri

Tablo 2: 2017 Yılı OGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özet Bilgisi

Tablo 3: 2017 Yılı HGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özet Bilgisi

Tablo 4: Geri Ödenecek Masraflar İçin Sözleşmelerde Yer Alan Teklif Yüzdeleri ve Tutarları

Tablo 5: Teknik ve Mali Puanlama

Tablo 6: Yaklaşık Maliyet ve Teklif Birim Fiyatları

Tablo 7: Yatırım Programında Yer Almayan Projelere İlişkin Harcamalar

Tablo 8: Yatırım Niteliği Taşımayan İşler İçin Kullanılan Yatırım Ödenekleri

KISALTMALAR

ÇED:	Çevresel Etki Değerlendirmesi
GYMY:	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
HGS:	Hızlı Geçiş Sistemi
KGM:	Karayolları Genel Müdürlüğü
KMYKK:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MYMY:	Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
OGS:	Otomatik Geçiş Sistemi
TL:	Türk Lirası
YİD:	Yap-İşlet-Devret

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM), 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 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 Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa (KMYKK) ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleridir.

KGM'de 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 getirilmektedir.

KGM'nin 2017 yılbaşı bütçesi 15.009.602.000,00 TL olarak belirlenmiş, yıl içinde eklenen 10.923.787.392,00 TL ödenek ile yıl sonu bütçesi 25.933.389.392,00 TL olmuştur.

2017 yılı yılbaşı bütçesi 15.009.602.000,00 TL'nin ve yıl sonu bütçesi gerçekleşmesi olan 25.775.162.370,00 TL'nin bütçenin ekonomik sınıflandırılmasının birinci düzeyine göre dağılımı ve bunların gerçekleşme oranları aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 1: Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşen Bütçe Giderleri

Bütçe Gideri Türleri	Bütçe Ödeneği(TL)	Bütçe Gideri(TL)	Gerçekleşme Oranı%
01 Personel Giderleri	1.526.493.000,00	1.678.149.285,00	109
02 Sosyal Güvenlik Giderleri	319.316.000,00	344.341.475,00	107
03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.362.754.000,00	1.695.291.337,00	124
05 Cari Transfer Giderleri	811.197.000,00	1.145.902.004,00	141
06 Sermaye Giderleri	10.989.842.000,00	20.911.478.270,00	190
Toplam	15.009.602.000,00	25.775.162.370,00	171

KGM, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (MYMY) ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) hükümlerine tabidir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gider ve gelir bütçesi
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 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 Sayıştay Kanunu uyarınca kamu

idareleri esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için anılan usul ve esasların 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. Farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemler yıl sonu itibariyle konsolide edilemediğinden, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta toplamlarından 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 Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp 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 oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetimler 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: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı İle Birikmiş Amortismanlar Hesabının Eşit Olmaması

2017 yılı kesin mizanının incelenmesi sonucunda 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının eşit olmadığı görülmüştür.

MYMY'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 214 üncü maddesinde;

"(1) Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar hesabı, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren gelecek yıllar ihtiyacı stoklar ve maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır."

Denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Hesabın niteliği" başlıklı 218 inci maddesinde;

"1) Birikmiş amortismanlar hesabı, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortisman tabi duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılır."

Hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 219 uncu maddesinde ise;

"...

2) Elden çıkarılacak amortisman tabi duran varlıkların kayıtlı değeri ile ayrılmış amortisman tutarı arasındaki fark, bu hesap grubuna aktarma işleminin yapıldığı dönem sonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

..."

Denilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün Amortisman ve Tükenme Payları isimli 47 Sıra nolu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6 ncı maddesinin 7 nci fıkrasında;

“Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismanına tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismanına tabi tutulur.” Denilerek hurdaya ayrılan duran varlıkların dönem sonunda elden çıkarılmadığı takdirde hurdaya ayrıldığı dönemin sonunda tamamen amorti edilmesinin gerektiği ifade edilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, Kamu İdaresi Bilançosunda yer alan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının birbirine eşit olması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda KGM 2017 mali tablolarında 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında 20.302.251,59 TL tutarında bakiye olmasına rağmen, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında 12.496.933,68 TL bakiye bulunmaktadır. Dolayısıyla mali tablolarda 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 630 Giderler Hesabında 7.805.317,68 TL tutarında hataya neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; *“MYMY nin 214, 218 ve 219. Maddeleri ile Muhasebat Genel Müdürlüğü nün Amortisman ve Tükenme Payları isimli 47 Sıra No lu Genel Tebliğine göre işlem yapılması hususunda gereken hassasiyet gösterilecektir.”* denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmiş olup gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Ancak, denetim görüşü verilen 2017 mali yılı bilançosunda 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 630 Giderler Hesabındaki 7.805.317,68 TL tutarında hata mevcudiyetini korumaktadır.

BULGU 2: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

İdareye ait vadeli banka hesabına tahakkuk eden faiz tutarları üzerinden banka tarafından yapılan %15 oranındaki Gelir Vergisi tevkifatının muhasebeleştirme işleminin hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

GYMY'nin “Gayri safilik ilkesi” başlıklı 39 uncu maddesinde; *“Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir.”*

Hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin “Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinin (a)

fıkrasında; “*Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur.*”

Denilmektedir.

MYMY'nin 19 uncu maddesinin 8 inci fıkrasında faiz gelirin e ilişkin yapılması gereken muhasebe kaydı düzenlenmiştir. İlgili hükme göre, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları 102 Bankalar Hesabına, tevkifat tutarları 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilir. Banka hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilecektir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, vadeli mevduat hesabına tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutarı 600.05.01.09.03 Gelirler Hesabında, brüt tutar üzerinden yapılan %15 oranındaki Gelir Vergisi tevkifatının ise 630.03.04.03.01 Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde Kamu İdaresinin, vadeli banka hesabına tahakkuk eden 28.553.657,15 TL tutarındaki brüt faiz gelirini net tutarlar üzerinden 600.05.01.09.03 hesabına kaydettiği, 4.283.048,57 TL tevkifat tutarını ise muhasebe kayıtlarında hiç göstermediği tespit edilmiştir. Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırı olarak yapılan işlemler neticesinde Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600.05.01.09.03 kodunda izlenen mevduat faizleri ile 630.03.04.03.01 kodunda izlenen vergi ödemeleri ve benzeri giderler 4.283.048,57 TL eksik görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “*Genel Müdürlüğümüz vadeli Banka Hesaplarına tahakkuk edecek faiz gelirleri MYMY ' nin 19. maddesinde belirtildiği şekilde, 102- Banka Hesabına, tevkifat tutarları 630- Giderler Hesabına borç, faiz tutarlarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600- Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181- Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilerek Banka Hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805- Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilerek mevzuat hükümlerine uygun muhasebeleştirilmeye başlanmıştır.*

Ayrıca: konu hakkında tüm Bölge Muhasebe Birimlerine 10.05.2018 tarih ve 220538 sayılı yazımızla gereğinin yapılması bildirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta bulgu konusu hususu kabul etmiş olup gerekli düzeltmelerin yapıldığını ve tüm Bölge Müdürlüklerine yazı yazıldığını belirtmiştir. Ancak, söz konusu düzeltmeler 2018 yılında yapılmış olduğundan denetim görüşü verilen 2017 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600.05.01.09.03 kodunda izlenen mevduat faizleri ile 630.03.04.03.01 kodunda izlenen vergi ödemeleri ve benzeri giderler 4.283.048,57 TL eksik görünmektedir.

BULGU 3: Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabındaki Kayıtlı Tutarlar için Eksik Amortisman Ayrılması

İdare tarafından edinilen maddi olmayan duran varlıklar için eksik amortisman ayrıldığı görülmüştür.

MYMY'nin “Hesabın niteliği” başlıklı 194 üncü maddesine göre; 260 Haklar Hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmeliğin “Hesabın niteliği” başlıklı 202 nci maddesine göre; 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, yararlanma süresi içinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır.

Söz konusu Yönetmeliğe göre yıl sonunda maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarları 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilir.

“Amortisman ve Tükenme Payları” konulu 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği uyarınca maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunda yer alan duran varlıklara uygulanacak amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir. Buna göre maddi olmayan duran varlık hesaplarını ilgilendiren ve satın alınmış olan duran varlıklar ilgili maddi olmayan duran varlık hesaplarına kaydedilecek olup dönem sonunda tamamı amortismanına tabi tutulacaktır. Ayrıca daha önceki dönemlerde tamamen amorti edilmiş olan duran varlıklar için yapılan harcamalar varlığın bedeline eklenmeksizin doğrudan giderleştirilecektir.

109.337.498,19 TL tutarında bakiye olmasına rağmen, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında 93.163.489,18 TL bakiye bulunduğu görülmüştür.

MYMY ve 47 Sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin ilgili hükümlerine aykırı olarak 260 Haklar Hesabı için %100 oranında amortisman ayrılmaması nedeniyle, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 630 Giderler Hesabında 16.174.009,01 TL tutarında hataya neden olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “MYMY ve 47 Sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinin ilgili hükümlerine göre 260- Haklar Hesabında kayıtlı tutarlar için %100 amortisman ayrılarak 260- Haklar Hesabı, 268- Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 630- Giderler Hesabı eşitliği sağlanacaktır.

Konu hakkında tüm Bölge Muhasebe Birimlerine 10.05.2018 tarih ve 220538 sayılı yazımızla gereğinin yapılması bildirilmiştir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta bulgu konusu hususu kabul etmiş olup tüm Bölge Muhasebe Birimlerine konuyla ilgili yazı yazıldığını belirtmiştir. Ancak, denetim görüşü verilen 2017 mali yılı bilançosunda 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 630 Giderler Hesabında 16.174.009,01 TL tutarında hata mevcudiyetini korumaktadır.

BULGU 4: Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarının Kullanılmaması

Elektrik, su, doğalgaz vb. abonelikler için verilen güvence bedellerinin ilgisine göre 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı veya 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken bu hesapların kullanılmadığı tespit edilmiştir.

MYMY'nin “Hesabın niteliği” başlıklı 60 ıncı maddesine göre; 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı, kamu idarelerince bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idarelerine veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin “Hesabın işleyişi” başlıklı 61 inci maddesinde de; bir yıldan daha az bir süre için bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen depozito ve teminatlar bir taraftan 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına borç, 100 Kasa Hesabı, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin “Hesabın niteliği” başlıklı 142 nci maddesine göre; 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı, kamu idarelerince bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idarelerine veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda Kamu İdaresi tarafından elektrik, su, doğalgaz vb. abonelikler için verilen güvence bedellerinin ilgisine göre 126 veya 226 nolu hesapta muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda elektrik, su, doğalgaz vb. abonelikler için verilen 365.311,00 TL tutarındaki güvence bedellerinin doğrudan giderleştirildiği ve söz konusu hesapların kullanılmadığı, bu durumun da mali tablolarda eksikliğe neden olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Elektrik, su, doğalgaz vb. abonelikleri için verilen depozito bedellerinin muhasebeleştirilmesinde MYMY nin 60 ve 61. maddelerine göre işlem yapılarak, verilen depozito ve güvence bedellerinin, ilgisine göre 126- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı veya 226- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına borç, 100- Kasa Hesabı, 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri hesabı ya da ilgili diğer hesaplara alacak, diğer taraftan 830- Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835- Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydı ile muhasebeleştirme işlemlerinin yapılmadığı konu edilmiştir.

Ancak, İdaremizin Kamu Kurumu olması ve elektrik, su, doğalgaz v.b. aboneliklerinin hizmet binalarına yönelik olması nedeniyle süreklilik arz etmektedir. Aboneliklerin uzun yıllar devam edeceği ve söz konusu tutarların geri dönüşünün mümkün olmadığı düşünüldüğü için doğrudan giderleştirilerek 126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı veya 226- Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı kullanılmamıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katılmamış; elektrik, su, doğalgaz vb. aboneliklerinin süreklilik arz ettiğini, abonelikler için ödenen tutarların geri dönüşünün mümkün olmadığını ve bu nedenlerle söz konusu tutarların doğrudan giderleştirildiğini belirtilmiştir. Ancak, MYMY’nin 60 ve 142’nci maddelerinde açıkça belirtildiği üzere kamu idaresi tarafından verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerler, süreklilik arz edip etmemesine veya geri dönüşünün olup olmamasına göre değil süresinin bir yıldan az ya da bir yıldan fazla olmasına göre ayrılarak ilgisine göre 126 veya 226 Hesabına

kaydedilmelidir. Dolayısıyla, bulguda da ayrıntılı şekilde açıklandığı gibi söz konusu tutarların ilgili hesaplara kaydedilmemesinden dolayı kamu idaresinin mali tablolarında eksikliğe neden olunmuştur.

BULGU 5: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

İdare bünyesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında istihdam edilen işçiler için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı ve ilgili hesaplara kaydedilmediği görülmüştür.

GYMY'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5 inci maddesinde;

" (1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:

...

c) İhtiyatlılık: Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayrılamaz.

... "

Denilmektedir.

MYMY'nin 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı Bölümünün "Hesabın niteliği" başlıklı 291 inci maddesinde;

"Kıdem tazminatı karşılığı hesabı, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.

... "

472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı Bölümünün "Hesabın niteliği" başlıklı 342 nci maddesinde ise;

"Kıdem tazminatı karşılığı hesabı, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır."

Hükümleri yer almaktadır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun "Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışanların Kıdem Tazminatı" başlıklı 112 nci maddesinde; 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından, işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kanun'un 62 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında istihdam edilen işçiler için ihtiyatlılık ilkesi gereği faaliyet döneminde tahakkuk eden kıdem tazminatlarının hesaplanarak 372 ve 472 nolu hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Ancak yapılan incelemeler sonucunda söz konusu karşılıkların ayrılmadığı ve dolayısıyla 2017 yılı Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan bu hesapların, söz konusu eksiklik nedeniyle gerçek durumu göstermediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçiler için kıdem tazminatı karşılıkları kayıtlara alınmıştır.

Ayrıca konu hakkında tüm Bölge Muhasebe Birimlerine 10.05.2018 tarih ve 220538 sayılı yazımızla gereğinin yapılması bildirilmiştir." Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmiş olup gerekli düzeltmelerin yapıldığı ve ayrıca söz konusu hususa ilişkin tüm Bölge Muhasebe Birimlerine yazı yazıldığı belirtilmiştir. Buradan hareketle, bulguda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen hususların düzeltilip düzeltilmediği ilerleyen denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Kamulaştırma İle İlgili Temyiz Davaları Sonucu Miktarı Düşen Kamulaştırma Bedelleri İçin Gerekli Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

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 kurum alacağının gözükmemesi açısından, tahsilat aşamasına kadar 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 250 Arsa ve Araziler Hesabına alacak kaydı yapılması; tahsilat anında ise, bir taraftan 100 Kasa Hesabı / 102 Banka Hesabına veya diğer ilgili hesaba borç kaydı, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydı; diğer taraftan 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak kaydı yapılmalıdır. Bu durumda arazinin gerçek kamulaştırma bedeli ortaya çıkmış olacaktır. Ancak bu şekilde bir alacak kaydına rastlanmamıştır.

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 3.673.888,87 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 yapılmak suretiyle, kamulaştırılan taşınmazın gerçek değerinin muhasebe sisteminde gösterilebilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır.”* denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek, hatalı uygulamanın düzeltilmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı belirtilmektedir. Ancak 2017 yılı itibarıyla kamulaştırma ile ilgili temyiz davaları sonucu miktarı düşen kamulaştırma bedelleri için gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle mali tablolarda 600 Gelirler ve 250 Arsa ve Araziler hesapları olması gerekenden 3.673.888,87 TL daha yüksek olarak yer almaktadır.

BULGU 7: Tahsil Edilen Köprü Geçiş Ücretlerinden İstanbul Büyükşehir Belediyesine Verilen Payın Hatalı Hesapta Muhasebeleştirilmesi

Tahsil edilen köprü geçiş ücretlerinden İstanbul Büyükşehir Belediyesine verilen %10 tutarındaki payın 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabında

muhasebeleştirildiği görülmüştür.

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun "Bütçe" başlıklı 14 üncü maddesinde;

"Boğaziçi İmar Müdürlüğü bütçesi; Boğaziçi İmar İdare Heyetinin kararını müteakip, İstanbul Belediyesi bütçesi içinde ayrı bir program olarak yer alır. İta amiri Boğaziçi İmar Müdürüdür."

Hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanunun "Gelirler" başlıklı 15 inci maddesinde;

"Boğaziçi İmar Müdürlüğünün gelirleri şunlardır.

a) Genel bütçeden yapılacak yardımlar, Genel bütçeden, İstanbul Belediyesi bütçesi kanalıyla yapılacak yardımlardan Boğaziçi İmar Müdürlüğüne ayrılacak miktar, bütçe kanunlarında tasrih edilir.

b) (Mülga : 9/5/1984 - 3004/2 md.)

c) Boğaz köprülerinden geçiş ücretlerinin yüzde 10'u,

..."

Denilmektedir.

MYMY'nin 363 Kamu idareleri payları hesabına ilişkin 285 inci maddesinde;

"(1) Kamu idareleri payları hesabı; nakden veya mahsuben tahsil edilen bütçe gelirlerinden özel kanunları gereğince, mahallî idareler ve fonlar ile diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan paylar ve bütçe gelirleri ile birlikte tahsil edilen diğer kamu idarelerine ait payların izlenmesi için kullanılır."

Hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanunun "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 286 ncı maddesinde ise;

" ...

(2) Genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerince tahsil edilen bütçe gelirinden aylık olarak veya özel kanunlarında belirtilen dönemler itibarıyla mahallî idareler ile diğer kamu idarelerine aktarılması gereken tutarlar bu hesaba kaydedilerek, ilgili idare, kurum veya

kuruluşlarca bildirilen banka hesaplarına aktarılır.

...”

Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, İdare tarafından boğaz köprülerinden tahsil edilen geçiş ücretlerinin %10’u İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı Boğaziçi İmar Müdürlüğüne aktarılmalı ve söz konusu tutarlar 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında muhasebeleştirilmelidir.

Yapılan incelemeler neticesinde tahsil edilen köprü geçiş ücretlerinin %10’una tekabül eden 33.864.126,92 TL İstanbul Büyükşehir Belediyesine aktarılmış olup söz konusu tutar 363 Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabında muhasebeleştirilmiştir. Sonuç olarak, yanlış hesaba kayıt yapılması nedeniyle Kamu İdaresinin mali tablolarında 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına yer verilmediği, 333 Emanetler Hesabının ise 33.864.126,92 TL tutarında hatalı görüldüğü değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Genel Müdürlüğümüz tarafından Boğaz Köprülerinden tahsil edilen geçiş ücretlerinden İstanbul Büyükşehir Belediyesine aktarılan % 10 oranındaki tutarlar 363- Kamu İdareleri Payları Hesabında muhasebeleştirilmeye başlanmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmiş olup gerekli düzeltmelerin yapılmaya başlandığı belirtilmiştir. Ancak, 2018 yılı içerisinde yapılan düzeltmeler denetim görüşü verilen 2017 mali yılı bilançosunu etkilemediğinden, kamu idaresinin 2017 yılı mali tablolarında 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı yer almamakta, 333 Emanetler Hesabı ise 33.864.126,92 TL tutarında hatalı görünmektedir.

BULGU 8: Köprü ve Otoyollarda Meydana Gelen Kaçak Geçişlerin Tahakkukuna İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

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

5018 sayılı KMYKK'nın "Kayıt zamanı" başlıklı 50 nci maddesinde;

“Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye

konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.”

GYMY'nin “Varlıklara ilişkin ilkeler” başlıklı 9 uncu maddesinin (g) 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 KMYKK 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.

2017 yılı içerisinde 138.815.635 adet Otomatik Geçiş Sistemli (OGS) geçişten 538.619.314,00 TL, 319.524.034 adet Hızlı Geçiş Sistemli (HGS) geçişten 1.229.416.735,00 TL olmak üzere toplam 1.768.036.049,00 TL gelir elde edilmiştir.

2017 yılı içerisinde HGS ve OGS'den toplam 19.951.310 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.

Tablo 2: 2017 Yılı OGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özet Bilgisi

	ADET	TUTAR (TL)
Geçiş Sayıları ve Elde Edilen Toplam Gelir	138.815.635	538.619.314
Kaçak Geçişler (İdari Para Cezası Dâhil)	8.170.333	454.157.986
Plakası Tespit Edilebilen Araç (Kaçak Geçiş)	6.873.388	380.381.829
Okunamayan Plakalı Araç (Kaçak Geçiş)	931.611	53.010.312
Yabancı Plakalı Araç Kaçak Geçişleri	365.334	20.765.845

Vergi Daireleri Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı*		412.870.897
KGM Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı		41.287.089
TOPLAM TAHSİLAT		538.619.314

Tablo 3: 2017 Yılı HGS Otoyol ve Köprüler Geçiş Özet Bilgisi

	ADET	TUTAR (TL)
Geçiş Sayıları ve Elde Edilen Toplam Gelir	319.524.034	1.229.416.735
Kaçak Geçişler (İdari Para Cezası Dahil)	11.780.977	731.890.093
Plakası Tespit Edilebilen Araç (Kaçak Geçiş)	9.446.345	612.923.456,75
Okunamayan Plakalı Araç (Kaçak Geçiş)	1.821.764	75.163.742,50
Yabancı Plakalı Araç Kaçak Geçişleri	512.868	43.802.893,75
Vergi Daireleri Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı*		665.354.630
KGM Tarafından Gelir Kaydedilmesi Gereken Kaçak Geçiş Tutarı		66.535.463
TOPLAM TAHSİLAT		1.229.416.735

(*) 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 30'uncu maddesi gereğince kaçak geçişlerle ilgili idari para cezalarının takibi ve tahsili vergi dairelerince yapılmaktadır.

2017 yılında, köprü ve otoyollarda gerçekleşen toplam 107.822.552,00 TL kaçak geçiş bedeline ilişkin gelir tahakkuk kaydı yapılmamış ve mali tablolarda yer verilmemiştir.

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 30 uncu maddesine göre köprü ve otoyollardaki HGS ve OGS gişelerinden geçiş ücretlerini ödemediği geçiş yaptığı tespit edilen araç sahiplerine KGM tarafından geçiş ücreti ödemediği giriş çıkış yaptığı mesafeye ait geçiş ücretinin on katı tutarında idari para cezası kesilmektedir.

Kaçak geçiş ücretleri ile idari para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenmemesi durumunda geçiş ücreti ve idari para cezası, 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre ilgili vergi daireleri tarafından takip ve tahsil edilmektedir. Vergi daireleri tarafından tahsil edilen kaçak geçişe ilişkin ücretlerin, tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar KGM hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Uygulamada KGM, kaçak geçiş ücretlerini tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmemekte; vergi daireleri de tahsil ettikleri geçiş ücretlerini toplu olarak KGM'ye iletmektedir. Tahakkuk kaydı bulunmayan geçiş ücretlerine ilişkin gerçekleştirilen tahsilatın hangi araçtan yapıldığı bilinmemekte ve sonuç itibarıyla bu ücretlere ilişkin alacakların sağlıklı takibi yapılamamaktadır.

Köprü ve otoyollarda, kaçak geçişler sonucu doğan alacakların 12 Faaliyet Alacakları hesap grubu içinde bulunan ilgili hesaplarda izlenmemesi nedeniyle 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 600 Gelirler Hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Karayolları Genel Müdürlüğü sorumluluğundaki köprü ve otoyollarda ihlalli geçiş yapan araçlara ait ihlalli geçiş ücretleri ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ile yürütülen çalışmalar son aşamaya gelmiş olup, ihlalli geçiş yapan araçlara ait ücretlerin tahakkuk belgesine dönüştürülmesi için KGM-Muhasebat Genel Müdürlüğü arasında ihlalli geçiş yapan araçların tahakkuk kayıtlarının elektronik ortamda oluşturulması için kurulan web servis ara yüzü testleri devam etmektedir. Çalışmalar tamamlandığında OGS ve HGS Ana Kontrol Merkezlerinden alınacak veriler ile otomatik tahakkuk verisi oluşturulacak ve Muhasebat Genel Müdürlüğü ile elektronik ortamda paylaşılacaktır. Bu İhlalli geçiş tahakkuk verileri Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından Gelir İdaresi Başkanlığı, Vergi Daireleri gibi ilgili kurumlar tarafından görülmesine imkan sağlanacaktır. Ayrıca bu bilgiler Muhasebe Birimlerine iletilerek ihlalli geçiş bedellerine ilişkin gelir tahakkuk kaydının yapılması sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus kabul edilerek, otoyol ve boğaz köprülerinden yapılan kaçak geçişlerin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesinin planlandığı ve bu kapsamda Muhasebat Genel Müdürlüğü ile yürütülen çalışmalarda son aşamaya gelindiği belirtilmektedir.

Ancak 2017 yılı itibarıyla köprü ve otoyollarda meydana gelen kaçak geçişlerin tahakkukuna ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmamış olması nedeniyle mali tablolarda 120

Gelirlerden Alacaklar Hesabı ile 600 Gelirler Hesabı olması gerekenden daha düşük görünmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karayolları Genel Müdürlüğünün 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Hurdaya Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Karayolları 13 üncü Bölge Müdürlüğü tarafından çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların hurdaya ayrılması işleminin hatalı şekilde muhasebeleştirildiği görülmüştür.

MYMY'nin "Hesabın işleyişi" başlıklı 214 üncü maddesinde;

"(1) Elden çıkarılacak stoklar ve maddi duran varlıklar hesabı, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren gelecek yıllar ihtiyacı stoklar ve maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır."

Denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 215 inci maddesinde ise;

" ...

a) Borç

1) Kullanılma olanağını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı (Değişik ibare:RG-24/2/2018-30342)⁽²⁾ 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir.

... "

Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına borç kaydı yapılması gerekmektedir. Ayrıca, ayrılmış olan amortisman tutarları 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına borç, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ise alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde Kamu İdaresi tarafından Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak hurdaya ayırma işlemlerinde ilgili maddi duran varlıklar hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına ise alacak kaydı yapıldığı görülmüştür. Kamu İdaresi tarafından yapılan hatalı işlemler sonucunda 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ve 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında 425.959,02 TL noksanlığa ve aynı tutarda 500 Net Değer Hesabında fazlalığa neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu bulgu hakkında 13. Bölge Müdürlüğüne yazılan 09.05.2018 tarih ve 219538 sayılı yazımızla hatalı kayıtların düzeltilmesi bildirilmiştir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmiş olup ilgili Bölge Müdürlüğüne gerekli yazının yazılmış olduğu belirtilmiştir. Ancak, 2017 mali yılı bilançosunda 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ve 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında 425.959,02 TL noksanlık ve aynı tutarda 500 Net Değer Hesabında fazlalık mevcudiyetini korumaktadır.

BULGU 2: Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına Yapılan Kayıt ve İşlemlerinin Dönemsellik İlkesine Aykırı Olması

İdarenin 2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına yapılan kayıtların dönemsellik ilkesine aykırı olduğu tespit edilmiştir.

MYMY'nin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı bölümünün “Hesabın niteliği” başlıklı 256 ncı maddesinde;

“ (1) Alınan depozito ve teminatlar hesabı, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlardan bir yıl içinde iade edilecek olanların izlenmesi için kullanılır. “

430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı bölümünün “Hesabın niteliği” başlıklı 330 uncu maddesinde;

“(1) Alınan depozito ve teminatlar hesabı, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlardan bir yıldan daha uzun bir süre içinde iade edilecek olanların izlenmesi için kullanılır.”

“Hesabın işleyişi” başlıklı 331 inci maddesinde;

“(1) Alınan depozito ve teminatlar hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Depozito ve teminat olarak tahsil edilen tutarlardan bir yıldan daha uzun bir süre içinde iade edilecek olanlar bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir.

b) Borç

1) Alınan depozito ve teminatlar hesabında kayıtlı tutarlardan izleyen faaliyet dönemi içinde iade edilecek depozito ve teminatlar dönem sonunda bu hesaba borç, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına alacak kaydedilir.

...”

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre bir yıldan fazla süreli alınan depozito ve teminatların 430 Alınan Depozito ve Teminatlar; vadesi 1 yılın altına düşenlerin ise 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, Kamu İdaresi tarafından 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının hiç kullanılmadığı, alınan tüm depozito ve teminatların 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Bir yıldan fazla süreli alınan depozito ve teminatların 430- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına, vadesi bir yılın altına düşenlerin ise 330- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında muhasebeleştirilerek izlenmesi sağlanmıştır.

Ayrıca konu hakkında tüm Bölge Muhasebe Birimlerine 10.05.2018 tarih ve 220538 sayılı yazımızla gerekli düzeltmelerin yapılması bildirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmiş olup gerekli düzeltmelerin yapıldığı ve ayrıca söz konusu hususa ilişkin tüm Bölge Muhasebe Birimlerine yazı yazıldığı belirtilmiştir. Buradan hareketle, bulguda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen hususların düzeltilip düzeltilmediği ilerleyen denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Kiraya Verilen Taşınmazlar ile Taşınmaz Kiralama Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlar ile elde edilen taşınmaz kira gelirlerinin mevzuata uygun şekilde muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün “Taşınmazlara İlişkin İşlemler” konulu 26.11.2014 tarihli ve 90192509-210.05.02-13278 sayılı Genel Yazısıyla “990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı” ihdas edilmiştir.

Söz konusu yazıya göre; kiraya verilen taşınmazlar kayıtlı değerleri üzerinden 990 nolu hesabın ilgili yardımcı hesabına borç, 999 nolu hesaba ise alacak kaydedilecek; kira gelirlerinin tamamı tahsil edilince de 990 ve 999 nolu hesaplar ters kayıtlarla kapatılacaktır. Diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir. Dönem sonlarında, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir. Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedilecektir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir.

gelirlerinin Maliye Bakanlığı tarafından ihdas edilmiş nazım hesaplar kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi tarafından gerçekleştirilen taşınmaz kiralama işlemleri incelendiğinde, sözleşme süresi henüz bitmemiş olan 923.620,00 TL sözleşme bedelli 18 adet taşınmazın kiralandığı ve kiralanmış taşınmazların ve elde edilen kira gelirlerinin söz konusu hesaplarda muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; “Kiraya verilen taşınmazlar ile taşınmaz kiralama gelirlerinin nazım hesaplarda izlenmemesi ile ilgili azami hassasiyet gösterilmekte olup uygulamada yaşanan olumsuzlukların giderilmesi için ilgili birimler uyarılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmiş olup azami hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Buradan hareketle, bulguda belirtilen ve kamu idaresi tarafından dikkate alındığı bildirilen hususların düzeltilip düzeltilmediği ilerleyen denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Satın Alınan Muhtelif Demirbaşların, Demirbaşlar Hesabına Kaydedilmesi Gerekirken Giderler Hesabına Kaydedilmesi

Karayolları 1 inci Bölge Müdürlüğü tarafından satın alınan muhtelif demirbaşların 255 Demirbaşlar Hesabında izlenmesi gerekirken 630 Giderler Hesabında doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

MYMY'nin 255 Demirbaşlar Hesabı ile ilgili olan “Hesabın niteliği” başlıklı 181 inci maddesinde;

“Demirbaşlar hesabı; kamu idarelerinin faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılır.”

Denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin “Hesabın işleyişi” başlıklı 182 nci maddesinde ise;

“Bütçeye gider kaydıyla edinilen demirbaş tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, 325-Nakit Talep ve Tahsisleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider

Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...”

Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre Kamu İdaresi tarafından satın alınan 559.234,80 TL tutarındaki muhtelif mobilyanın 255 Demirbaşlar Hesabına borç kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, söz konusu alımların 630 Giderler Hesabına borç kaydı yapılarak muhasebeleştirildiği görülmüştür. Yapılan bu işlemler nedeniyle bilanço hesaplarından olan 255 Demirbaşlar Hesabında 559.234,80 TL tutarında eksiklik, faaliyet sonuçları hesaplarından olan 630 Giderler Hesabında ise aynı tutarda fazlalık ortaya çıkmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu bulgu hakkında 1. Bölge Müdürlüğüne yazılan 09.05.2018 tarih ve 218981 sayılı yazımızla gereğinin yapılması bildirilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup gereğinin yapılması için ilgili Bölge Müdürlüğüne yazı yazıldığı belirtilmiştir. Ancak, 2017 mali yılı bilançosunda 255-Demirbaşlar Hesabında 559.234,8 TL tutarında eksiklik, faaliyet sonuçları hesaplarından olan 630-Giderler Hesabında ise aynı tutarda fazlalık mevcudiyetini korumaktadır.

BULGU 5: Yapımla İlgili Danışmanlık Hizmet Alımlarında Yaklaşık Maliyetin Hatalı Hesaplanması, “Geri Ödenecek Masraflar” Başlıklı İş Kaleminin Birim Fiyat Tarifinin İhale Mevzuatına Uygun Olmaması ve Bu İş Kaleminden Yapılan Ödemelerde Sözleşme Hükümlerine Riayet Edilmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre yapılacak ihalelerden önce, idarelerin ihtiyacının miktar olarak doğru tespit edilmesi, tespit edilen miktara göre yaklaşık maliyetin hazırlanması gerekmektedir. İdare ihtiyaç tespitini yapım işleri kontrollük ve müşavirlik hizmetleri olarak yapmış, bu ihtiyaca binaen yaklaşık maliyet hazırlamıştır. Ancak yaklaşık maliyet hazırlanırken iş kalemleri detaylı olarak belirlenmemiş, temel olarak personel giderleri için asgari ücretin belli katları oranında ücret belirlenmiş, kalan giderler için “geri ödenecek masraflar” başlığı altında tek bir iş kalemi belirlenmiştir.

4734 sayılı Kanunun “Yaklaşık Maliyet” başlıklı 9 uncu maddesine göre;

“ Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.”

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde de yaklaşık maliyet: *“İhale onay belgesi düzenlenmeden önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak, Katma Değer Vergisi (KDV) hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale konusu işin öngörülen bedelini”* şeklinde tanımlanmış,

Aynı Yönetmeliğin “Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler” başlıklı 9 uncu maddesinde;

“İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu işin KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir...”

Denilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin “Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi” başlıklı 11 inci maddesinde ise;

“ (1) Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde;

a) Her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurlar gösterilir.

b) Birim fiyata dahil olan maliyetler, iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenlenir ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderler öngörülmez.

(2) ...

(3) Danışmanlık hizmetinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Bu tutar, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden

hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır. Buna ilişkin hesap cetveli hazırlayanlarca imzalandıktan sonra, ihale onay belgesinin ekine konularak ihale yetkilisine sunulur.”

Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ihaleye çıkılmadan önce yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerinin veya gruplarının ve bunlara ilişkin miktarların tespit edilerek, KDV hariç hesaplanması ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilmesi gerekmektedir. İşin yürütülmesine ilişkin hususlar ile hizmetin yapılma şekli, birim fiyatlara hangi unsurların dahil olduğu gibi hususlar ise ihale dokümanının parçası olan şartnamelerde gösterilir.

Yapılan incelemelerde ise idare yaklaşık maliyet hazırlarken çalışacak personelin niteliğine göre asgari ücretin belli katları olarak ücret belirlemiş, bunları personelin niteliğine göre ayrı iş kalemleri şeklinde hesaplamıştır. Bu uygulamada herhangi bir sorun yoktur. Ancak “geri ödenecek masraflar” adı altında farklı bir iş kalemi daha belirleyerek yaklaşık maliyet hesap cetveline koymuştur. Bu iş kalemi bünyesinde hangi işlerin yapılacağı net olarak belirlenmemiş, hangi hizmetlerin hangi bedellerle bu iş kalemi bünyesinde yapılacağı net olarak açıklanmamıştır.

Parasal tutar olarak personel ücretleri toplamının belli bir yüzdesi öngörülmüştür. Bu iş kalemi bünyesinde yapılacak hizmetler ihale dokümanında kısmen belirtilmiş, ancak hangi birim hizmetin hangi fiyattan yapılacağına ilişkin maliyet çalışması yapılmamıştır. Kamu ihale sisteminde böyle bir uygulama mümkün değildir. Yukarıda bahsedilen mevzuat gereği, her bir hizmet için yaklaşık maliyet hazırlanması zorunludur.

İşe ait teknik şartnamenin “diğer hususlar” bölümünde, birim fiyat teklif cetvelinde, her bir pozisyon için danışman tarafından teklif edilecek ücretlerin ihale tarihindeki asgari ücretin en az kaç katı olacağı belirtilmiştir. Asgari ücrete uygulanacak katsayılar personelin niteliğine göre belirlendikten sonra, işçilik için teklif edilen tutara, istekliler tarafından belirlenecek ve toplam tutarın %0 ile %80 ya da %0 ile %110 arasında değişen oranda hesap edilen kar ve genel giderler karşılığı ekleneceği belirtilmiştir.

Mali teklif tutarı olarak kar ve genel gider karşılığı eklenmiş toplam tutarın kabul edileceği, kar ve genel giderler karşılığının, birim fiyat teklif cetvelinde “geri ödenecek masraflar” iş kalemi bünyesinde olacağı, görev yaparken gerekli olan ulaşım, yemek, kırtasiye

vb. masrafların geri ödenecek masraflar içinde olacağı hükme bağlanmıştır.

İhale dokümanı içinde yer alan birim fiyat teklif cetvelinde de, çalışacak personel için, nitelikleri itibarı ile adam/ay bazında ayrı iş kalemleri belirlendikten sonra, geri ödenecek masraflar adıyla ayrı bir iş kalemi teklif cetvelinde yer almıştır.

Sözleşmeye göre, sözleşme birim fiyatlı olup, geri ödenecek masraflar dahil toplam teklif tutarı üzerinden sözleşme imzalanmıştır.

Sözleşmenin “ücret ve ödemeler” başlıklı 55 inci maddesinde geri ödenecek masraflar düzenlenmiş olup, geri ödenecek masrafların tutarının teknik personel için ödenecek ücretin toplamına bağlı olarak değişeceği, geri ödenecek masrafların, personel ücreti ile geri ödenecek masraflar yüzdesinin çarpımından bulunacağı hükme bağlanmıştır. Aynı maddede, geri ödenecek masrafların nelerden oluşacağı açıklanmıştır.

Sözleşmenin bu maddesine göre geri ödenecek masraflar, sözleşmede mutabakata varılmış olanlarla sınırlı olmamak üzere aşağıdaki hususlardan oluşmaktadır:

a)- *İdari Personel Giderleri: İdari personelle ilgili tüm masraflar(Danışmanın ortakları, yönlendiricileri, şantiye dışındaki olağan sekreteryaya, muhasebe ve çeviri hizmetleri dahil)*

b)-*Teknik personelle ilgili bazı harcamalar: Seyahat giderleri, aylık brüt ücret tavanını aşan fazla mesai ve adam/ay ücretleri, çalışma yapılmayan günlere ait ödemeler, yıllık izin parası ve hastalık izni yardımları, sigorta primleri (Personelin primine esas kazancın üzerinden hesaplanan ve işveren tarafından ödenmesi gereken tüm primler), vergiler, emekli ikramiyeleri ve ya kıdem tazminatları gibi giderler ile fonlar ve her türlü kanuni kesintilerle ilave vergiler.*

c)-*Ofis Giderleri: Kira, yakıt, elektrik, posta ve kargo masrafları, kırtasiye ve ofis malzemeleri, fotokopi ve ozalit vb masrafları, baskı, ciltleme, iletişim, sigorta ve işin icrası için gerekli her türlü alet, edavat, malzeme ve bilgisayar vb masrafları*

d)- *Hizmetlerin verilmesi için gereken bütün kar ve genel giderler.*

Şartname ve sözleşme tasarısında yer alan bu hükümler doğrultusunda, yaklaşık maliyet hesaplanırken, toplam personel ücretinin belli bir yüzdesi olarak geri ödenecek masraflar satırı açılmış, ancak bu masraflara ilişkin yaklaşık maliyet hesaplaması yapılmamıştır. Aynı şekilde birim fiyat teklif cetvelinde de geri ödenecek masraflar sütununda hiçbir detay belirtilmemiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun 9 uncu maddesinde yaklaşık maliyetle ilgili düzenleme

yapılmış, Danışmanlık hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinin 9 uncu maddesinde de uygulama ilkeleri belirlenmiştir. Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde yaklaşık maliyete esas miktar ve fiyatların tespiti düzenlenmiş, “İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler...” denilmiştir. Aynı Yönetmeliğin 11 inci maddesinde ise;

“Bulunan yaklaşık maliyet tutarına işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı eklenir. Bu tutar, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır. Buna ilişkin hesap cetveli hazırlayanlarca imzalandıktan sonra, ihale onay belgesinin ekine konularak ihale yetkilisine sunulur.”

Denilmiştir.

Danışmanlık Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşmenin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 13 üncü maddesinde, sözleşme bedelinin nasıl ödeneceği düzenlenmiştir. 13 üncü madde dip notlarına göre;

“... Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları

(Adam-Ay bazında ödeme yapılan birim fiyat sözleşmelerde aşağıdaki hükümler yer alacaktır)

“a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.

b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.

c) b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır...”

Sözleşmenin dip notlarında, adam/ay bazında ödeme yapılan birim fiyat sözleşmelerde, işin ifası sırasında danışmanın fiilen yapacağı makul harcamaların ödeneceği belirtilmiştir. Bu düzenlemeye göre, ücret tutarının belli bir yüzdesi şeklinde hesaplanan yaklaşık maliyet cetveli ve birim fiyat cetveli hatalıdır. Danışmanın yapacağı fiili ve makul harcamaların ödenebileceği düzenlemesi karşısında, belli bir yüzde hesabıyla ödeme yapılamaz. Makul harcamaların neler

olabileceği ihaleden önce belirlenmeli ve yaklaşık maliyette miktar ve tutar olarak yer almalıdır. Aynı şekilde, birim fiyat teklif cetvelinde de bu şekilde yer almalıdır. Bunun için, idarenin ihaleden önce bu çalışmalarını yapması zorunludur.

4734 sayılı Kanununun 9 uncu maddesi ve Yönetmelik hükümleri, yapılacak işler için miktar ve tutar olarak yaklaşık maliyet hesaplanmasını zorunlu tutmakta, yaklaşık maliyetin dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilmesini istemektedir. Bu konuda, idarelere insiyatif bırakılmamıştır. Dolayısıyla, geri ödenecek masraflar bölümünde, bu masrafların nelerden oluşacağı, fiyat ve miktar olarak yer almak durumundadır. Yaklaşık maliyette yer alan miktarların, işin yapılması sırasında artması ya da azalması mümkün olup, iş artışı ya da eksilişi yapılması normaldir.

İdarece ihale sürecinde öngörülemeyen giderlerin yapılması gereken durumlarda ise, yeni fiyat oluşturmak suretiyle ilave iş kalemlerinin bedeli ödenebilmektedir. Ancak, idarenin yaptığı şekilde, belli bir yüzdeye dayalı maliyet hesabı ve teklif alma usulü ihale sistemimizde mevcut değildir.

Tip sözleşme dip notlarında yapılan düzenlemeye göre, fiili ve makul harcamaların ödenmesine izin verilmektedir. Bu durumda, yapılacak giderlerin fiili ve makul olduğunun belgelerle ispatlanması gerekir. Aksi halde ödeme yapılamaz.

Sözleşmede yer alan geri ödenecek masrafların neleri kapsayacağına ilişkin düzenleme değerlendirilirse;

Sözleşmenin ilgili maddesinin a bendinde yer alan, İdari Personel giderleri olarak sözleşmede parantez içinde belirtilen “danışmanın ortakları ve yöneticileri” için nasıl bir harcama öngörüldüğü anlaşılamamıştır. Aynı şekilde şantiye dışındaki olağan sekreteryaya, muhasebe ve çeviri hizmetleri de anlaşılamamıştır. Bu anlamda bir gider var ise, bu zaten mevcut firmanın işleyişi için gerekli olağan giderlerdir. Şirketin rutin giderlerinin idare tarafından bu iş bünyesinde karşılanması düşünülemez.

İlgili maddenin b bendinde ise “Teknik personelle ilgili bazı harcamalar: Seyahat giderleri, aylık brüt ücret tavanını aşan fazla mesai ve adam/ay ücretleri, çalışma yapılmayan günlere ait ödemeler, yıllık izin parası ve hastalık izni yardımları, sigorta primleri (Personelin primine esas kazancın üzerinden hesaplanan ve işveren tarafından ödenmesi gereken tüm primler)..” öngörülmüştür. Burada sayılan giderler, işin yürütülmesi açısından gereklidir. Ancak, ssk işveren hissesinin neden brüt ücretler içerisinde değil burada yer aldığı

anlaşılamamıştır. Zira bu gider, brüt ücretin bir unsurudur.

Diğer yandan b bendinde sayılan “vergiler, emekli ikramiyeleri ve ya kıdem tazminatları gibi giderler ile fonlar ve her türlü kanuni kesintilerle ilave vergiler” için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Burada yer alan vergilerin neler olduğu belli olmadığı gibi, vergi ödeme yükümlülüğünün idareye bırakılması da söz konusu olamaz. Bu maddede yer alan fonların ne fonu olduğu da anlayışlamamıştır. Diğer yazılı hususlar ise, genel gider mahiyetindedir. Dolayısıyla teklif fiyata dahil giderlerdir.

İlgili maddenin c bendinde ise Ofis Giderleri olarak, “Kira, yakıt, elektrik, posta ve kargo masrafları, kırtasiye ve ofis malzemeleri, fotokopi ve ozalit vb. masrafları, baskı, ciltleme, iletişim, sigorta ve işin icrası için gerekli her türlü alet, edavat, malzeme ve bilgisayar vb masrafları” öngörülmüştür. Bu giderlerin de aynı şekilde belgelendirilmesi gerekir. Burada yer alan giderler de genel gider mahiyetindedir.

İlgili maddenin c bendinde ise “Hizmetlerin verilmesi için gereken bütün kar ve genel giderler” yer almaktadır. % 20 oranını geçmemek üzere kar ve genel gider mevzuata uygun olmakla birlikte, yukarıda açıklanan hususlar karşısında, belgeyle ispatı gereken fiili ve makul giderlerin bu şekilde matbu olarak ödenmesi mevzuata uygun değildir.

İlave olarak, Tıp idari şartnamenin 24 üncü maddesinde teklif fiyata dahil edilecek giderler arasında, sözleşmenin uygulaması sırasında mevzuatı gereğince yapılacak ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderlerinin teklif fiyata dahil edileceği açıkça yazılmıştır. Buna rağmen, söz konusu iş kalemi bünyesinde bunların yer alması doğru değildir.

Kaldı ki, böyle bir hesap şekli makul karşılanırsa dahi, oran olarak ücretler toplamının yüzde 80 -110 una varan oranlarda olması doğru değildir. Yüzde 22,5 ssk işveren payı, yüzde 20 kar olduğu kabul edilirse, geriye kalan tüm giderlerin genel gider mahiyetinde düşünülmesi mümkündür. Bu oranlara, hizmet işleri için öngörülen %4 oranındaki genel giderlerin eklenmesi durumunda dahi toplam %46,5 oranına ulaşılmaktadır. Dolayısıyla, idarenin yüzde 80 ile başlayan oranda ihale dokümanı gerçekçi değildir.

Örnek olarak bazı bölge müdürlüklerinde yapılan ihalelerde, Geri Ödenecek Masraflar iş kalemi için, sözleşmelerdeki teklif yüzdeleri ve tutarları aşağıda yer alan tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: Geri Ödenecek Masraflar İçin Sözleşmelerde Yer Alan Teklif Yüzdeleri ve Tutarları

Bölge	Personel Ücretleri (A)	Geri Ödenebilir Masraflar(Oran)	Geri Ödenebilir Masraflar(Bedel) (B)	Sözleşme Bedeli A+B
İstanbul	9.948.050,00 TL	% 110	10.955.700,00 TL	20.903.750,00 TL
Mersin	11.511.000,00 TL	% 68	7.866.000,00 TL	19.377.000,00 TL
Diyarbakır	6.495.296,00 TL	% 84	5.502.000,00 TL	11.997.296,00 TL
Erzurum	7.649.604,00 TL	% 62	4.766.940,00 TL	12.416.544,00 TL
Erzurum	20.592.000,00 TL	% 73	15.196.896,00 TL	35.788.896,00 TL
Erzurum	11.696.832,00 TL	% 58	6.857.820,00 TL	18.554.652,00 TL
Antalya	24.520.000,00 TL	% 79	19.370.800,00 TL	43.890.800,00 TL
Kastamonu	21.261.564,00 TL	% 52	11.070.000,00 TL	32.331.564,00 TL

Tablodan da anlaşılacağı üzere, yaklaşık maliyet ve tekliflerde yer alan bu oranlar, tekliflerin gerçek piyasa fiyatlarını ne ölçüde yansıttığının ve kabul edilebilir olup olmadığının sağlıklı olarak değerlendirilmesine engel olmaktadır.

Diğer yandan, bu masrafların, sözleşmede yer alan “Danışmanın fiilen yaptığı makul harcamalara uygun olup olmadığı da anlaşılammaktadır. Bu masraflara ilişkin olarak hakediş raporlarına hiçbir belge eklenmemektedir.

Ayrıca, yaklaşık maliyetin bu şekilde yüksek belirlenmesi, yeterlik şartlarından olan asgari iş deneyim belgesi tutarını da gereksiz şekilde yükseltmekte, ihaleye katılımı ve rekabeti etkilemektedir.

Bu nedenlerle, mevzuata uygun yaklaşık maliyet belirlenmesi, Geri ödenecek masraflar iş kaleminin birim fiyat tarifinin net olarak yapılması, mevzuatın öngörmediği giderlerin bu iş kalemine dahil edilmemesi ve harcamaların belgelendirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti” başlıklı 10.maddesinin 4.fıkrasında;

...

“(4) Özelliği bulunan danışmanlık hizmet alımlarında; önceki yıllarda bitirilmiş benzer nitelikteki işlerde oluşan fiyatların piyasa fiyatları ile karşılaştırılması suretiyle bulunan fiyatlar veya benzer nitelikteki hizmetlerde uzmanlık ve deneyimini kanıtlamış kamu ve özel sektör kuruluşları ile gerçek kişilerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar kullanılabilir. Yapılan her türlü araştırmaya rağmen fiyatın tespit edilemediği veya tespit edilen fiyatların rayiçleri yansıtmadığının anlaşıldığı durumlarda; idarece re'sen fiyat belirlenir ve gerekçesi yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilir.” Denilmektedir.

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere “geri ödenebilir masraflar” başlığı altında belirlenen ödeme kalemleri, fiyat tespiti önceden yapılamayan kalemlerdir. Bu kalemler Karayolları Genel Müdürlüğü'nün tecrübesine dayalı olarak ortaya konulan ve personel için belirlenen brüt ücretin ortalama %100'ü oranında öngörülmüş olup bu maddede idareye tanınan re'sen fiyat belirleme yetkisine dayanılarak hesaplanmıştır. Bölge Müdürlüklerimiz arasındaki farklı oranlar belirlenmesi ise tamamen bölgelerin ekonomik koşulları ve karakteristik özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle söz konusu uygulamada mevzuata aykırı bir durumun bulunmadığı düşünülmektedir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum cevabında “geri ödenebilir masraflar başlığı altında belirlenen ödeme kalemleri, fiyat tespiti önceden yapılamayan kalemlerdir” denilmektedir. Bu kalemlerin fiyatının önceden neden belirlenemediğine ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Fiyatlar belirlenirken, Kurumun geçmiş yıllardaki tecrübelerinin dikkate alındığı, Bölge Müdürlükleri arasındaki farklı oranların, bölgelerin ekonomik koşulları ile ilgili olduğu söylenmektedir. Oysa bu işlerin fiyatlandırılması için çalışma yapılması durumunda büyük bir kısmının kolayca fiyatlandırılabilirdiği aşıkardır. Örneğin, ssk işveren payı sabittir. Kar oranını belirlemek ilgili Yönetmelik kapsamında idarenin yetkisindedir.

Personelin seyahat giderleri, fazla mesai ödemeleri gibi giderlerin fiyatlandırılması çok kolaydır. İhale dokümanında yer alan ofis gideri, elektrik gideri gibi giderlerin ise, genel giderler içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için, %4 oranında genel gider hesaplanabilir.

Dolayısıyla, kurum cevabında yapılan açıklamalar bulgumuzda yer alan iddiaları karşılamamaktadır. Diğer yandan, sözleşme gereği, bu giderlerin kanıtlanması gerekmektedir. Bu hususa ilişkin olarak kurum cevabında hiçbir açıklama yapılmamıştır.

Bu nedenle bulguda yer alan hususların bundan sonra yapılacak ihalelerde dikkate alınması gerekmektedir.

BULGU 6: Yap-İşlet-Devret (YİD) Sözleşmelerinde; Yapım Süresinin Başlangıcının Mevzuata Aykırı Olarak Düzenlenmesi, Uygulama Sözleşmesinin Yürürlüğe Girmesi Görevli Şirketin Kusuru Nedeniyle Gecikmesine Rağmen Sözleşmesinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması ve Sözleşme Kapsamında Yaptırılması Gereken Lojmanların Yaptırılmaması

3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun 2 nci maddesine göre; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırımlar bu Kanun kapsamında yaptırılabilir.

3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esasları, 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun 4 üncü ve 8 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulunca 26/4/2011 tarihinde kararlaştırılarak yürürlüğe konulmuştur.

KGM tarafından 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun çerçevesinde görevlendirilmesi yapılan, uygulama sözleşmesi imzalanmış ve yapım çalışmaları devam eden 7 adet yapım işi vardır. Bu işler sırasıyla şunlardır:

- Ankara-Niğde Otoyolu Yapım İşi
- Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yapım İşi
- Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Kınalı-Odayeri Arası Yapım İşi

- Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Yapım İşi
- Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Kurtköy-Akyazı Arası Yapım İşi
- Çanakkale Köprüsü Yapım İşi
- Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu Yapım İşi

Yukarıda yazılı işlere ilişkin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilen işlemler aşağıda sıralanmıştır.

1) Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu yapım işi hariç olmak üzere, diğer işlerin yapım sürelerinin başlangıçları sözleşme tasarılarında mevzuata aykırı olarak düzenlenmiştir.

İlgili Kanun kapsamında görevlendirilmesi yapılan yapım işlerinin sözleşme süresi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan farklı tasarlanmıştır. Şöyle ki; yukarıda bahsedilen Bakanlar Kurulu Kararında yer alan hükümlere göre yatırım(yapım) ve işletme olmak üzere iki adet süre öngörülmüş ve bu ikisinin toplamının sözleşme süresi olduğu belirtilmiştir. Yapım süresinin başlangıcı ise, sözleşmenin yürürlüğe girmesi şartına bağlanmıştır.

Ayrıca, ilgili Kanun kapsamında görevlendirilmesi yapılan işlerin uygulama sözleşmeleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olan sözleşmelerden farklı olarak imzalanma ile yürürlüğe girmemektedir. Yukarıda bahsedilen Bakanlar Kurulu Kararının 35 inci maddesine göre, uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi, ancak sözleşmede belirtilen diğer sözleşmelerin de imzalanması ile mümkün olabilecektir. Bu sözleşmeler uygulama sözleşmelerinin 38 inci maddelerinde belirtilmiştir:

- a) Yüklenici ile Yapılan Tasarım ve Yapım Sözleşmesi,
- b) Sigorta Şirketi ile Yapılan Sigorta Sözleşmesi,
- c) Ana Kredi Kuruluşları ile Yapılan Kredi Sözleşmeleri madde 27.4(c)' de bahsi geçen, İdare, Görevli Şirket ve Ana Kredi Kuruluşları arasındaki anlaşma dahil)

Yani bu sözleşmeler imzalanmadan uygulama sözleşmesi yürürlüğe giremez.

Sonuç olarak, ilgili Kanun kapsamında görevlendirilmesi yapılan işlerin yapım süresinin başlangıcı uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesine; uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi ise, diğer sözleşmelerin imzalanması şartına bağlanmıştır.

Ayrıca yapımın öngörülen süreden önce bitirilmesi halinde artan sürenin işletme süresine ekleneceği de uygulama sözleşmelerinde belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, yukarıda yazılı olan mevzuat hükümleri doğrultusunda sözleşme süresi (yapım+işletme) uygulama sözleşmelerinde tanımlanmış; yapım ve işletme süreleri de uygulama sözleşmelerinin Tanımlar kısmında mevzuata uygun olarak tanımlanmıştır. Ancak, uygulama sözleşmelerinde yapım sürelerinin uygulama sözleşmelerinin yürürlüğe girmesi ile başlayacağı belirtilmiş olmasına rağmen Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yapım İşi uygulama sözleşmesi hariç olmak üzere- diğer 6 adet yapım işinde sözleşme hükümlerine aykırı bir şekilde uygulama sözleşmesinin imzalanması ile fiili olarak işyeri teslimi yapılmış ve işe başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle sözleşmeye göre yapım süresi başlamadan fiili olarak yapım işlerine başlanması mümkün kılınmıştır. Şöyle ki; (Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yapım İşi hariç) diğer işlerin sözleşmelerinin 5 inci maddeleriyle işyeri tesliminin sözleşmenin imzalanmasına müteakip 10 gün içerisinde olacağı, akabinde ise 20 gün içinde işe başlanacağı belirtilmiştir. Bu hükümler uygulama sözleşmesinin diğer hükümlerine aykırı olduğu gibi ilgili Bakanlar Kurulu Kararında yer alan düzenlemelere aykırıdır. Bu uygulama sonucu ise, görevli şirketler sözleşme yürürlüğe girmeden önce fiili olarak yapım işine başlamışlar, ancak bu süreler uygulama sözleşmesinde belirlenen yapım süresinden sayılmamıştır. Uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi için gereken sürenin 180 gün olması göz önüne alındığında görevli şirketlere zımni olarak bu süre kadar ek yapım süresi verilmiştir.

Ek süre olarak verilen söz konusu yapım sürelerin ek süre olarak verilmemesi halinde görevli şirketlerin uygulama sözleşmesinde yer alan yapım süresini kullanması gerekeceken bu süre verilmekle işletme süresinden düşülmesi gereken yapım süresi düşülmemiştir. Söz konusu işlerde işletme süresi için günlük gelir garantisi verildiğinden, verilen ek işletme süresi kadar daha fazla günlük gelir garantisi verilmiş olmaktadır. Dolayısıyla verilen ek süre kadar işletmenin idareye devredilmesi gecikecek, bu süre zarfında işletmenin gelirleri idare yerine görevli şirket tarafından tahsil edilecek üstelik bu süre zarfında verilen garantiler de devam edecektir.

Verilen ek süre zarfında işletmenin idareye devredilmesi ve bu süre zarfında garantinin verilmemesi halinde, sözleşme süresi sonunda düzeltilmediği takdirde, idarenin sağlayabileceği kazanç (mahrum olabileceği gelir kaybı) aşağıda yapım işleri itibarıyla aşağıda sıralanmıştır.

- Ankara-Niğde Otoyolu Yapım İşi: 180*435.500 €: **78.390.000,00 Avro**

- Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu Yapım İşi: 180*128.450 €: **23.121.000,00 Avro**
- Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Yapım İşi:180*1.799.280 \$: **323.870.400,00 Dolar**
- Çanakkale Köprüsü Yapım İşi: 180*852.275,25 €: **153.409.545,00 Avro**

2) Uygulama sözleşmelerinin yürürlüğe girmesi görevli şirketlerin kusuru nedeniyle gecikmesine rağmen, öngörülen yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yapım İşi hariç, dört adet yapım işinin uygulama sözleşmesinin 180 gün içerisinde yürürlüğe girmesi gerekmesine rağmen, bu süre görevli şirketlerin kusuruyla aşılmıştır. Buna rağmen, görevli şirketlere uygulama sözleşmesinde öngörülen yaptırımlar uygulanmamıştır.

Uygulama sözleşmeleri, bu sözleşmelerin 38 (g) maddesinde yer alan;

- a) Yüklenici ile Yapılan Tasarım ve Yapım Sözleşmesinin,
- b) Sigorta Şirketi ile Yapılan Sigorta Sözleşmesinin,
- c) Ana Kredi Kuruluşları ile Yapılan Kredi Sözleşmelerinin madde 27.4(c)' de bahsi geçen, İdare, Görevli Şirket ve Ana Kredi Kuruluşları arasındaki anlaşma dahil) tamamının imzalanıp onaylı suretlerinin İdare'ye bir tutanakla teslim edilmesi ile yürürlüğe girecektir.

Yine, uygulama sözleşmelerine göre, bu işlemlerin tamamlanması için öngörülen süre, uygulama sözleşmelerinin imzalandığı tarihten itibaren 180 gündür. Ancak, görevli şirketin isteği üzerine bu süre 180 gün daha uzatılabilecektir. Bu durumda aşılacak süre işletme, süresinden düşülecektir. Ayrıca görevli şirketin kusuru dışında ilk 180 günlük süre içerisinde sözleşme imzalanamazsa, idare bu süreyi uzatacaktır. Sözleşme yine yürürlüğe girmezse ve bu durum Görevli Şirketin kusurundan kaynaklanmışsa o güne kadar yaptığı harcamalar için idareden herhangi bir talepte bulunmayacak, ayrıca kesin teminatı gelir kaydedilecektir.

Anılan hükümlere göre; uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi için sözleşmenin 38(g) maddesinde yer alan sözleşmelerin tamamının idareye teslimi zorunludur. Uygulama sözleşmesinin eki mahiyetinde olan bu sözleşmelerin görevli şirketçe, idareye teslim edilmesi için 180 gün süre verilmiştir.

Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyol Yapım İşi hariç olmak üzere, yukarıda yazılı olan 6 adet

yapım işinin sözleşmelerinin yürürlüğe girmesi aşamaları incelenmiş olup, Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Kınalı-Odayeri Arası Yapım İşi ile Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Kurtköy-Akyazı Arası Yapım İşleri hariç olmak üzere, diğer 4 işin uygulama sözleşmelerinin yürürlüğe girmesi işlemlerinin mevzuata uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Öncelikle; Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Kınalı-Odayeri Arası ve Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Kurtköy-Akyazı Arası Yapım İşlerinin uygulama sözleşmeleri, 2016 darbe girişiminden 10 gün önce imzalanmıştır. Bu hususun kredi bulmayı dolayısıyla sözleşmenin yürürlüğe girmesini geciktireceği aşıkardır. Zaten bu gerekçeden dolayı Görevli Şirketlere işletme süresinden düşülmek üzere ek 180 gün süre verilmiş olup, bu hususun mevzuata uygun olduğu aşıkardır.

Ancak, geriye kalan dört adet yapım işinin kredi bulma süreçleri incelendiğinde; her bir görevli şirket diğer ülkelerin olumsuz tavırları, dış dünyadaki ekonomik darboğaz gibi muğlak ve tam olarak gerekçelendirilemeyen, aynı zamanda ispat edilemeyen ifadelerle işletme süresinden düşülmek kaydıyla ek süre istemiş ve bu talepler idare tarafından olumlu karşılanmıştır. Bu hususun uygulama sözleşmesine aykırı olduğu açıktır. Yapılan incelemede, ek süre verilmesini gerektirecek herhangi bir bulguya rastlanılmamış, belge sunulmamış, görevli şirketler kusurları olmadığını açık olarak ispat edememiş, muğlak ifadeler kullanmış, buna rağmen işletme süresinden düşülmek kaydıyla her birine 180 gün ek süre verilmiştir. Dolayısıyla, her bir görevli şirket haksız olarak 180 gün fazla işletme hakkı kazanmıştır.

Söz konusu işlerde işletme süresi için günlük gelir garantisi verildiğinden, verilen ek işletme süresi kadar daha fazla günlük gelir garantisi verilmiş olmaktadır. Dolayısıyla verilen ek süre kadar işletmenin idareye devredilmesi gecikecek, bu süre zarfında işletmenin gelirleri idare yerine görevli şirket tarafından tahsil edilecek üstelik bu süre zarfında verilen garantiler de devam edecektir.

Verilen ek süre zarfında işletmenin idareye devredilmesi ve bu süre zarfında garantinin verilmemesi halinde, sözleşme süresi sonunda düzeltilmediği takdirde, idarenin sağlayabileceği kazanç (mahrum olabileceği gelir kaybı) aşağıda yapım işleri itibarıyla aşağıda sıralanmıştır;

- Ankara-Niğde Otoyolu Yapım İşi: 180*435.500 €: **78.390.000,00 Avro**
- Menemen-İliç-Çandarlı Otoyolu Yapım İşi: 180*128.450 €: **23.121.000,00 Avro**

- Kuzey Marmara Otoyolu 3. Boğaz Köprüsü Dahil Yapım İşi: 180*1.799.280 \$:
323.870.400,00 Dolar

- Çanakkale Köprüsü Yapım İşi: 180*852.275,25 €: **153.409.545,00 Avro**

3) Menemen-Aliğa-Çandarlı Otoyolu Yapım İşi, Çanakkale Köprüsü Yapım İşi ile Niğde-Ankara Otoyolu Yapım İşi uygulama sözleşmeleri gereği görevli şirket tarafından 20 adet lojman yaptırılacaktır. İşyeri tesliminden itibaren ise lojman inşaatı bitene kadar Görevli Şirket tarafından kira ödenmesi gerekmektedir. Yapılan incelemede söz konusu lojmanların halen yapılmadığı ve işyeri tesliminden itibaren ödenmesi gereken kiranın hiç ödenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Yap İşlet Devret Yöntemi temelde Özel Sektör dinamikleri harekete geçirilmek suretiyle kamudan bir kaynak çıkmadan yatırımların bir an önce hızlı ve ekonomik şekilde tamamlanmasını esas almaktadır. Bu çerçevede uygulama sözleşmesinin imzalanması ile finansal kapanışın tamamlanması arasındaki süreçte Görevli Şirketler olası bir fesih durumunda öz kaynaklarının Borç Üstlenimine tabi olmayacağını bilerek yapım çalışmalarına başlamakta ve yapım süresinden sağladıkları tasarrufu işletme süresine eklemeyi hedeflemektedir.

1) Uygulama Sözleşmelerinin 5. ve İdari Şartnamelerin 19. Maddesinde; Sözleşme'nin imzalanmasını müteakip İdare'ce 10 gün içerisinde iş yeri teslimi yapılacağı ve Görevli Şirket'in öz kaynak ile işe başlayacağı açıkça belirtilmiştir. Söz konusu durum ihale öncesinde tüm taraflarca bilinmekte olup teklif aşamasında bu süreler de isteklilerce göz önüne alınarak işletme süreleri teklif edilmiştir. Sözleşmedeki bu düzenlemenin amacı yatırımın bir an önce hizmete açılması ve kamunun faydasına sunulmasıdır. 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 35. Maddesinde “ Uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi sözleşmede belirtilen diğer sözleşmelerin imzalanması ile mümkündür.” ibaresi yer almaktadır. Bu durum sözleşmelerimizle çelişmemektedir.

2) Uygulama Sözleşmelerinin 40. Maddesinde “Madde 38(g)'de belirtilen sözleşmeler, işbu Sözleşme'nin imza tarihinden itibaren 180 (yüzseksen) gün içinde imzalanacaktır. Görevli Şirket'çe talep edilmesi halinde, İdare bu süreyi 180 (yüzseksen) gün daha ek süre vererek toplam 360 (üçyüzaltmış) güne kadar uzatabilir. İşbu Sözleşme'nin imza tarihi ile Madde 38(g)'de belirtilen sözleşmelerin imzalanma tarihi arasında geçen sürenin 180 (yüzseksen) günü aşması halinde aşan süre Sözleşme Süresi'nde yeralan İşletme Süresi'nden düşülecektir. Ancak, Madde 38(g)'de belirtilen sözleşmelerin, Görevli Şirket'in kusuru ve /veya kontrolü

dışındaki herhangi bir nedenle işbu Sözleşme'nin imza tarihinden itibaren 180 (yüzseksen) gün içinde imzalanamaması halinde aşan süre İşletme Süresi'nden düşülmeyecektir.” düzenlemesi mevcuttur.

Ülkemizde yaşanan darbe girişimi, ana kredinin temini noktasında bankalarla yapılacak olan yüksek miktartlı kredi görüşmelerini olumsuz etkilemiş, ayrıca dövizde yaşanan dalgalanmaları finans piyasasındaki kredi değerlendirmelerine yansımaları olmuştur.

Bu nedenle;

Menemen - Aliğa - Çandarlı Otoyolu için Görevli Şirketin sunduğu “Finans piyasalarındaki lokal ve global olumsuzluklar ve Kredi sözleşmesi borç üstlenim koşullarına tabi olup, projenin finansmanında kullanılacak Ana Kredinin de herhangi bir dış finansman kaynağından dış finansman olarak temin edilmesi gerekliliği karşısında Uluslararası Finans Piyasalarının proje finansmanın teminindeki olumsuz etkisi”

Kınalı-Tekirdağ-Çanakkale-Savaştepe Otoyolu Malkara-Çanakkale (1915 Çanakkale Köprüsü Dahil) Kesimi Projesi için Görevli Şirketin sunduğu “Finans Piyasalarında dünya genelinde durgunluk yaşanan ve yatırımların oldukça temkinli ve limitli şekilde gerçekleştirildiği bir dönem içerisinde bulunmaktadır. Finans kuruluşları bu tür süreçler ve olayların finansal piyasalardaki etkisini gözlemlemeden sağlayacakları kredilere ilişkin karar almakta çekinceli yaklaşmaktadır.”

Ankara - Niğde Otoyolu için Görevli Şirketin sunduğu “Son yıllarda uluslararası kredi piyasalarında küresel ölçekte bir durgunluk ve daralma yaşanması, bazı kredi kuruluşlarının art niyetli olarak ülkemizin kredi notunu düşürmelerinin uluslararası bankaların Türkiye'deki projeleri finanse etme isteklerinin azalmasına yol açtığı, Yap-İşlet-Devret mevzuatı gereği Projenin borç üstleniminden yararlanabilmesi için yurt dışından temin edilecek kredi ile finanse edilme zorunluluğunda olması sebebiyle uluslararası kredi piyasalarındaki mevcut durumun kredi teminini olumsuz etkilemesi”

Kuzey Marmara Otoyolu Odayeri-Paşaköy Kesimi için Görevli Şirketin sunduğu “2013 - 2014 yıllarında uluslararası piyasalarda meydana gelen kriz nedeniyle uluslararası bankaların Türkiye'ye yatırım yapma isteklerinin azalması, mevzuat gereği kredinin yurt dışından temin edilecek olması nedeniyle dış piyasalarda meydana gelen daralmanın kredi sürecini olumsuz etkilemesi”

gerekçeleri İdaremiz tarafından olumlu karşılanmıştır.

3) *Uygulama Sözleşmelerinin 39.d) Maddesinde “Ayrıca, Görevli Şirket İdare'nin uygun göreceği yerde 20 dairelik bir bağımsız lojman binasını yaparak bedelsiz olarak İdareye teslim edecektir. Lojmanların teslim tarihine kadar geçen sürede, İş yeri teslim tarihinden itibaren İdare tarafından kiralanacak (en az net 120 m2) 20 adet dairenin kira bedeli Görevli Şirket tarafından karşılanacaktır.” ibaresine istinaden Görevli Şirket tarafından yaptırılacak lojmanların projelendirme ve yapım işleri devam etmektedir. Yapımların tamamlanmasından sonra Sözleşmelerde belirtilen sürelerle denk gelen kullanılmayan kira bedelleri Görevli Şirketten tahsil edilecektir.” Denilmektedir.*

Sonuç olarak İdare cevabında ilk olarak, Yap İşlet Devret Yönteminin temelde özel sektör dinamiklerini harekete geçirmek suretiyle kamudan bir kaynak çıkmadan yatırımların bir an önce hızlı ve ekonomik şekilde tamamlanmasını esas aldığını ve sözleşme yürürlüğe girene kadar olan sürede görevli şirketin olası bir fesih durumunda öz kaynakların Borç Üstlenimine tabi olmayacağını bilerek yapım çalışmalarına başladığını ve yapım süresinden sağladıkları tasarrufu işletme süresine eklemeyi hedeflediğini belirtmiştir.

İdarenin verdiği bu cevaba katılmak mümkün değildir. Zira yap işlet devret yönteminin kullanılmasındaki amaç ve niyet her ne olursa olsun bulgumuzda da belirttiğimiz üzere idareye mevzuata aykırı işlem yapma hakkı vermez.

Ayrıca; sözleşmenin imzalanmasını müteakip idarece 10 gün içerisinde iş yeri teslimi yapılacağı ve görevli şirketin öz kaynak ile işe başlayacağı ihale öncesinde tüm taraflarca bilinmekte olduğunu, teklif aşamasında bu süreler de isteklilerce göz önüne alınarak işletme süreleri teklif edildiğini, sözleşmedeki bu düzenlemenin amacı yatırımın bir an önce hizmete açılması ve kamunun faydasına sunulması olduğunu belirtmişlerdir. 2011/1807 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 35 inci maddesinde yer alan “ Uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi sözleşmede belirtilen diğer sözleşmelerin imzalanması ile mümkündür.” ibaresinin uygulama sözleşmeleriyle çelişmediğini belirtmişlerdir.

Sorumluların cevabının bu kısmına katılmak mümkün değildir. Zira bulgumuzda da belirttiğimiz üzere sözleşme süresi (yapım+işletme) uygulama sözleşmelerinde tanımlanmış; yapım ve işletme süreleri de uygulama sözleşmelerinin “Tanımlar” kısmında mevzuata uygun olarak tanımlanmıştır. Ancak, uygulama sözleşmelerinde yapım sürelerinin uygulama sözleşmelerinin yürürlüğe girmesi ile başlayacağı belirtilmiş olmasına rağmen Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yapım İşleri uygulama sözleşmesi hariç olmak üzere- diğer 6 adet yapım işinde sözleşme hükümlerine aykırı bir şekilde uygulama sözleşmesinin imzalanması ile

fiili olarak işyeri teslimi yapılmış ve işe başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle sözleşmeye göre yapım süresi başlamadan fiili olarak yapım işlerine başlanması mümkün kılınmıştır. Şöyle ki; (Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu Yapım İşi hariç) diğer işlerin sözleşmelerinin 5 inci maddeleriyle işyeri tesliminin sözleşmenin imzalanmasına müteakip 10 gün içerisinde olacağı, akabinde ise 20 gün içinde işe başlanacağı belirtilmiştir. Bu hükümler uygulama sözleşmesinin diğer hükümlerine aykırı olduğu gibi ilgili Bakanlar Kurulu Kararında yer alan düzenlemelere aykırıdır. Sonuç olarak yapılan bu uygulamanın herhangi bir dayanağı olmadığı gibi, yapılan bu uygulamanın görevlendirme aşmasında herkes tarafından bilinmesi mevzuata aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır.

Ülkemizde yaşanan darbe girişiminin ana kredinin temini noktasında bankalarla yapılacak olan yüksek miktartlı kredi görüşmelerini olumsuz etkilediğini ayrıca dövizde yaşanan dalgalanmaların finans piyasasındaki kredi değerlendirmelerine yansımaları olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca bazı kredi kuruluşlarının da art niyetli olduklarını belirtmişlerdir.

İdarenin verdiği bu cevaba katılmak mümkün değildir. Zira idare denetim esnasında verilen bilgi ve belgelerden farklı bir doküman sunmamış, görevli şirketler kusurları olmadığını açık olarak ispat edememiş, muğlak ifadeler kullanmış, buna rağmen işletme süresinden düşülmemek kaydıyla her birine 180 gün ek süre vermiştir Dolayısıyla, her bir görevli şirket haksız olarak 180 gün fazla işletme hakkı kazanmıştır.

1) Son olarak uygulama sözleşmelerinde öngörülen lojmanların yapım ve proje çalışmalarının devam ettiğini belirtmiştir. Ayrıca yapımların tamamlanmasından sonra sözleşmelerde belirtilen sürelerle denk gelen kullanılmayan kira bedellerinin görevli şirketten tahsil edileceğini belirtmiştir..

İdarenin verdiği bu cevaba katılmak mümkün değildir. Zira uygulama sözleşmelerinde lojman inşaatlarının ve kira ödemelerinin hemen başlayacağı açıkça yazmaktadır. Bu hükme rağmen gerek inşaat çalışmaları gerekse kira ödemeleri halen başlamamıştır.

Sonuç olarak idarenin yaptığı hatalı uygulamaları düzeltmesi ve yeni yapılacak görevlendirmelerde mevzuata aykırı işlem tesis etmemesi uygun olacaktır.

BULGU 7: YİD Modeli ile Yapılan Gebze-Orhangazi-İzmir(İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu Yapım İşinde; Uygulama Sözleşmesinin Yürürlüğe Girmesi Görevli Şirketin Kusuru Nedeniyle Gecikmesine Rağmen Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması ve Uygulama Sözleşmesine Aykırı İşlemler Yapılması

1) İşin sözleşmesine göre, 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun kapsamında yapılan Gebze-Orhangazi-İzmir(İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu Yapım İşine ait uygulama sözleşmesinin 180 gün içerisinde yürürlüğe girmesi gerekmesine rağmen, bu süre görevli şirketin kusuruyla aşılmıştır. Buna rağmen, görevli şirkete uygulama sözleşmesinde öngörülen yaptırımlar uygulanmamıştır.

Uygulama sözleşmeleri, bu sözleşmelerin 38(g) maddesinde yer alan;

a) Yüklenici ile Yapılan Tasarım ve Yapım Sözleşmesinin,

b) Sigorta Şirketi ile Yapılan Sigorta Sözleşmesinin,

c) Ana Kredi Kuruluşları ile Yapılan Kredi Sözleşmelerinin madde 27.4(c)' de bahsi geçen, İdare, Görevli Şirket ve Ana Kredi Kuruluşları arasındaki anlaşma dahil) tamamının imzalanıp onaylı suretlerinin İdare'ye bir tutanakla teslim edilmesi ile yürürlüğe girecektir.

Yine, uygulama sözleşmesine göre, bu işlemlerin tamamlanması için öngörülen süre, uygulama sözleşmelerinin imzalandığı tarihten itibaren 180 gündür. Ancak, görevli şirketin isteği üzerine bu süre 180 gün daha uzatılabilecektir. Bu durumda aşılacak süre işletme, süresinden düşülecektir. Ayrıca görevli şirketin kusuru dışında ilk 180 günlük süre içerisinde sözleşme imzalanamazsa, idare bu süreyi uzatacaktır. Sözleşme yine yürürlüğe girmezse ve bu durum Görevli Şirketin kusurundan kaynaklanmışsa o güne kadar yaptığı harcamalar için idareden herhangi bir talepte bulunmayacak, ayrıca kesin teminatı gelir kaydedilecektir.

Anılan hükümlere göre; uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi için sözleşmenin 38/(g) maddesinde yer alan sözleşmelerin tamamının idareye teslimi zorunludur. Uygulama sözleşmesinin eki mahiyetinde olan bu sözleşmelerin görevli şirketçe, idareye teslim edilmesi için 180 gün süre verilmiştir.

Yapılan incelemede yukarıda yer alan hükümlere uyulmadığı tespit edilmiştir.

Şöyle ki; sözleşmeye göre, uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi için verilen son

tarih 26.03.2011' dir. Sözleşme ise, bu tarihten 715 gün sonra ancak 15.03.2013 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir. Ancak, 715 günlük gecikmenin bütün sorumluluğu görevli şirkette değildir.

Söz konusu işin görevlendirme aşamasında yapım işi için Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) muafiyeti vardır. Ayrıca, KGM Genel Bütçe kapsamında bir idaredir. Dolayısıyla, Borç Üstlenim Anlaşmasını Hazine imzalamakla yükümlüdür. Ancak, sözleşme imzalandıktan 10 gün sonra yani 07.10.2010 tarihinde ÇED muafiyeti ortadan kalkmış, sonrasında KGM Özel Bütçe kapsamına alınmış, dolayısıyla Hazinesinin Borç Üstlenim Anlaşmasını imzalama yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla görevli şirketin kredi bulması da zorlaşmıştır. Bu yüzden ilk 10 günlük süre hariç, 180 günlük kredi bulma süresinin işlememesi mevzuata uygundur. Diğer bir ifadeyle, kalan 170 günlük sürenin ihale aşamasındaki şartlar oluşana kadar işlememesi gerekmektedir.

Bununla beraber, önce ÇED muafiyeti tekrar tesis edilmiş, sonrasında ise, 31.03.2012 tarihinde 3996 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle hazinenin idare adına borç üstlenim anlaşmasını imzalamasına izin veren düzenleme yapılmıştır. Diğer bir ifade ile 31.03.2012 tarihi itibariyle koşullar ihale zamanına döndürülmüş olup, kalan 170 günlük sürenin 31.03.2012 tarihi itibariyle tekrar işlemeye başlaması gerekmektedir.

Sonuç itibariyle, kalan 170 gün sürenin 31.03.2012 tarihine eklenmesiyle uygulama sözleşmesinin en geç 18.09.2012 tarihinde yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Ancak, yukarıda belirtildiği üzere, sözleşme 15.03.2013 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir. Kalan 178 günlük fazla süre ise işletme süresinden düşülmüştür.

Söz konusu işlerde işletme süresi için günlük gelir garantisi verildiğinden, verilen ek işletme süresi kadar daha fazla günlük gelir garantisi verilmiş olmaktadır. Dolayısıyla verilen ek süre kadar işletmenin idareye devredilmesi gecikecek, bu süre zarfında işletmenin gelirleri idare yerine görevli şirket tarafından tahsil edilecek üstelik bu süre zarfında verilen garantiler de devam edecektir.

Verilen ek süre zarfında işletmenin idareye devredilmesi ve bu süre zarfında garantinin verilmemesi halinde, sözleşme süresi sonunda düzeltilmediği takdirde, idarenin sağlayabileceği kazanç (mahrum olabileceği gelir kaybı) ise 2017 yılsonu fiyatlarıyla günlük garanti ödeme tutarı 7.571.705,84 TL olup, idarenin 178*7.571.705,84: **1.347.763.639,52 TL** kaybı olacaktır.

2) Söz konusu işte uygulama sözleşmesine aykırı işlemler de yapılmıştır. Bu işlemler

sırasıyla şöyledir;

a) Yapılan incelemede, görevli şirketin yapım süresinin başlangıç tarihi olan 15.03.2013 tarihinden daha önce fiili olarak işin yapımına başladığı tespit edilmiştir. 03.02.2012 tarihli, İdare ve Görevli Şirket arasında düzenlenen Gebze-Orhangazi–İzmir Projesi Toplantı Tutanağında;

“Güney Yaklaşım Viyadüğü ihalesi Mart ayında ilan edilip, firma seçimi Mayıs ayı başında sonuçlandırılacaktır. Diğer otoyol kesimleri işlerinde olduğu gibi, bu ihale de ortaklar arasında yapılacaktır. Gebze-Orhangazi kesiminde yapım işleri planlandığı biçimde sürmektedir; ancak, kötü hava şartları nedeniyle bu günlerde yavaşlama olmuştur.”

İfadeleri yer almaktadır.

Ayrıca, Aylık Kalite Kontrol Raporlarından anlaşıldığı üzere, resmi olarak bildirilen işyeri tesliminden daha önceki tarihlerde imalat yapıldığı, buna bağlı olarak yapım süresinin kısaltıldığı ve bunun sonucunda işletme süresinin haksız olarak uzatıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan tespitler uyarınca, uygulama sözleşmesi yürürlüğe girmeden yapım işlerine başlanması nedeniyle görevli şirket, otoyolu sözleşmede öngörülen süreden daha fazla süre ile işletme hakkına sahip olacaktır. Bu fazla kullanım süresi inşaatın fiili başlama tarihi ile sözleşmenin resmen yürürlüğe girdiği yani yapım süresinin resmen başladığı tarih arasındaki fark kadardır.

Şöyle ki;

Sözleşmenin 4 üncü maddesine göre; sözleşme süresi uygulama sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 22 yıl 4 aydır. Bu sürenin 7 yılı yapım, kalanı ise işletme süresidir. Yine uygulama sözleşmesi gereği görevli şirket otoyolu 7 yıldan daha kısa sürede açarsa, artan süre işletme süresine eklenecektir.

Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde; görevli şirketin uygulama sözleşmesine aykırı olarak, sözleşme yürürlüğe girmeden fiili olarak yapım çalışmalarına başlaması sözleşme hükümlerine aykırıdır ve bu işlem yapım süresini uzatacaktır. Diğer bir ifadeyle, fiili yapım süresi resmi yapım süresinden uzun olacaktır. Dolayısıyla, sözleşmenin yürürlüğe girmesi tarihi ve gerçekten yapıma başlanan tarih arasındaki süre kadar Görevli Şirkete haksız işletme süresi verilmesi anlamına gelecektir. Bu süre İdareden öğrenilememiş ve resmi evraklardan tam olarak kaç gün olduğu tespit edilememiştir. Ancak, ilgili toplantı tutanağı ve Aylık Kalite Kontrol

Raporlarından görüleceği üzere bu süre en az 439gündür. (30.12.2011 ve 15.03.2013 arası)

Ek süre olarak verilen söz konusu yapım sürelerin ek süre olarak verilmemesi halinde görevli şirketlerin uygulama sözleşmesinde yer alan yapım süresini kullanması gerekecekken bu süre verilmekle işletme süresinden düşülmesi gereken yapım süresi düşülmemiş olmaktadır. Söz konusu işlerde işletme süresi için günlük gelir garantisi verildiğinden, verilen ek işletme süresi kadar daha fazla günlük gelir garantisi verilmiş olmaktadır. Dolayısıyla verilen ek süre kadar işletmenin idareye devredilmesi gecikecek, bu süre zarfında işletmenin gelirleri idare yerine görevli şirket tarafından tahsil edilecek üstelik bu süre zarfında verilen garantiler de devam edecektir.

Verilen ek süre zarfında işletmenin idareye devredilmesi ve bu süre zarfında garantinin verilmemesi halinde, sözleşme süresi sonunda düzeltilmediği takdirde, idarenin sağlayabileceği kazanç (mahrum olabileceği gelir kaybı) 2017 yılsonu fiyatlarıyla en az 7.571.705,84 *439: **3.323.978.863,76 TL** gelir kaybına uğrayacaktır.

Ayrıca, görevli şirket kendisine verilen fazla işletme süresi içinde otoyol hizmet tesislerini de işletecek ve gelir elde edecektir. Söz konusu gelir henüz oluşmadığından hesabı yapılamamıştır.

b) Sözleşmenin 13 üncü maddesinde; *“Kamulaştırma işlemlerinin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre idare tarafından yapılacağı, 400.000.000,00 TL’ na ye kadar olan kamulaştırma bedelinin görevli şirket tarafından ödeneceği bunun üzerindeki ilave kamulaştırma bedelinin de İdare tarafından karşılanacağı ve ayrıca talep edilen arazinin (taşınmazın) sınırlarını gösteren tam ayrıntılı arazi tanımları, arazi mülkiyeti ve koordinatlı planlar ile birlikte verilecek olan kamulaştırma programı, onaylı iş programına göre ayrılmış arazinin kullanım tarihinden 6 ay önce idareye ulaştırılacağı”*

Hükmü yer almaktadır.

Yine uygulama sözleşmesine göre; arazi mülkiyeti ve koordinatlı planlar ile birlikte verilecek olan kamulaştırma programı, onaylı iş programına göre ayrılmış arazinin kullanım tarihinden 6 ay önce idareye ulaştırılacaktır. İş programı ise, uygulama sözleşmesinin 40 ıncı maddesi gereği uygulama sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 30 gün içinde görevli şirket tarafından idareye teslim edilmelidir.

Bu hükümlere göre, uygulama sözleşmesi yürürlüğe girdikten sonra iş programı

yapılmalı ve kamulaştırma programı oluşturulmalıdır. Ancak, yapılan incelemede, Ancak kamulaştırmalara ilişkin ödeme emirleri incelenmiş olup, 07.10.2010 tarihi itibariyle yani uygulama sözleşmesi yürürlüğe girmeden kamulaştırmanın başladığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, yine yukarıda bahsedildiği üzere 2015 yılı Haziran sonu itibariyle, 1.651.000.000,00 TL kamulaştırma bedeli ödenmiş olup, ilk 400.000.000 TL' nı görevli şirketin ödemesi gerekirken, kamulaştırma bedelinin idare tarafından ödendiği tespit edilmiştir. Ancak, söz konusu tutar daha sonraki tarihlerde idareye ödenmiştir. 2010 yılı itibariyle kamulaştırmaların başladığı ve görevli şirket tarafından yapılması gereken ödemelerin idarece yapıldığı, söz konusu ödemelerin daha sonra görevli şirket tarafından idareye ödendiği düşünüldüğünde, görevli şirkete kullandırılmış olan fonun yasal faizinin görevli şirketten talep edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

c) Söz konusu işe ilişkin yapılacak tüm kamulaştırma işlemlerine ait “diğer masrafların” (dava masrafları) tamamının Görevli Şirket tarafından ödenmesi gerekirken, idare tarafından ödendiği tespit edilmiştir.

Sözleşmenin 13 üncü maddesine göre; yapılacak tüm kamulaştırma işlemlerine ilişkin bedel tespitine yönelik değerlendirme hizmet alımı ile diğer masrafların(dava masrafları) tamamı Görevli Şirket tarafından ödenmesi gerekmektedir.

Bu hususa ilişkin bir diğer tespit, yine YİD modeliyle ihale edilen Kuzey Marmara (3. Boğaz Köprüsü Dahil) Otoyolu Projesi Odayeri – Paşaköy (3. Boğaz Köprüsü Dahil) Kesimi Yapım İşinin görevlendirme aşamasında Soru- Cevap Kısmında yer almaktadır.

67 nolu soruda “Sözleşme taslağı 13(a) 3 üncü Fıkrasında belirtilen kamulaştırma işlemlerine ilişkin bedel tespitine yönelik değerlendirme hizmet alımının kim tarafından yapılacağı ve diğer masrafların hangi kalemleri içerdiği konularında açıklama talep edilmektedir.”

Hükmü yer almaktadır.

Bu soruya cevaben ise, “Değerleme hizmet alımı İdare tarafından yapılacaktır. Kamulaştırma bedeli dışındaki kamulaştırma ile ilgili tüm masraflar değerlendirme hizmet alımı bedeli de olmak üzere Görevli Şirket tarafından karşılanacaktır.”

Hükmü yer almaktadır.

Buradan da görüleceği üzere, “Kamulaştırma Bedeli” dışında her ne ad altına olursa

olsun diğer tüm masraflar Görevli Şirket tarafından ödenecektir.

Kamulaştırma Bedelinin kapsamı ise 6203 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda yer almaktadır.

İlgili Kanunun Kamulaştırma bedelinin tespiti esasları başlıklı 11 inci maddesinde;

“15 inci madde uyarınca oluşturulacak bilirkişi kurulu, kamulaştırılacak taşınmaz mal veya kaynağın bulunduğu yere mahkeme heyeti ile birlikte giderek, hazır bulunan ilgilileri de dinledikten sonra taşınmaz mal veya kaynağın;

a) Cins ve nevini,

b) Yüzölçümünü.

c) Kıymetini etkileyebilecek bütün nitelik ve unsurlarını ve her unsurun ayrı ayrı değerini,

d) Varsa vergi beyanını,

e) Kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini,

f) Arazilerde, taşınmaz mal veya kaynağın kamulaştırma tarihindeki mevkii ve şartlarına göre ve olduğu gibi kullanılması halinde getireceği net gelirini.

g) Arsalarda, kamulaştırılma gününden önceki özel amacı olmayan emsal satışlara göre satış değerini,

h) Yapılarda, (...)(2) resmi birim fiyatları ve yapı maliyet hesaplarını ve yıpranma payını,

i) Bedelin tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüleri,

Esas tutarak düzenleyecekleri raporda bütün bu unsurların cevaplarını ayrı ayrı belirtmek suretiyle ve ilgililerin beyanını da dikkate alarak gerekçeli bir değerlendirme raporuna dayalı olarak taşınmaz malın değerini tespit ederler.

Taşınmaz malın değerinin tespitinde, kamulaştırmayı gerektiren imar ve hizmet teşebbüsünün sebep olacağı değer artışları ile ilerisi için düşünülen kullanma şekillerine göre getireceği kâr dikkate alınmaz.”

Hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre, kamulaştırma bedeli belirlenirken göz önünde bulundurulacak hususlar; cins ve nevi, yüzölçümü, kıymetini etkileyebilecek bütün nitelik ve unsurları ve her unsurun ayrı ayrı değeri, varsa vergi beyanı, kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirleri; arazilerde, taşınmaz mal veya kaynağın kamulaştırma tarihindeki mevkii ve

şartlarına göre ve olduğu gibi kullanılması halinde getireceği net geliri; arsalarda kamulaştırılma gününden önceki özel amacı olmayan emsal satışlara göre satış değeri; yapılarda, resmi birim fiyatları ve yapı maliyet hesapları ve yıpranma payı ile bedelin tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüler esas alınacaktır.

Yukarıda yer alan ve kamulaştırma bedelinin oluşmasında göz önüne alınacak unsurların hiçbiri dava masraflarını işaret etmemektedir. Yani dava masrafları, Kamulaştırma Bedelinden tamamen ayrı ve bağımsız bir gider kalemidir.

Buna rağmen, yapılan incelemelerde; kamulaştırma davaları ile ilgili mahkeme masraflarının tamamının İdare tarafından üstlenildiği görülmüştür. Masrafların toplam tutarı sadece 2015 yılında 1.040.000,00 TL'dir.

d) İlgili işe ilişkin ihale sürecinde talep edilen açıklamalara ilişkin gerçekleştirilen Soru-Cevap faaliyeti kapsamında istekliler tarafından İdarenin ocak verip veremeyeceği yazılı olarak sorulmuş olup, cevaben ocak verilemeyeceği yazılı olarak belirtilmiştir. Bu cevaba rağmen 8 adet taş, 2 adet ariyet ocağı Görevli Şirkete verilmiştir. Yapılan bu uygulamanın görevli şirket lehine bir avantaja neden olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

1) *“Uygulama Sözleşmesi'nin “Sözleşme'nin Yürürlüğe Girmesi” başlıklı 40 maddesinde “Bu Sözleşme, Madde 38(g)'de belirtilen sözleşmelerin tamamının imzalanıp onaylı suretlerinin İdare'ye bir tutanakla teslimi tarihinde yürürlüğe girer, şu kadar ki bu sözleşmeler, işbu Sözleşme'nin imza tarihinden itibaren 180 gün içinde imzalanacaktır. Bununla birlikte, Madde 38(g)'de belirtilen sözleşmelerin, Görevli Şirket'in kusuru ve/veya kontrolü dışındaki herhangi bir nedenle işbu Sözleşme'nin imza tarihinden itibaren 180 gün içinde imzalanamaması halinde, İdare bu süreyi uzatacaktır. Görevli Şirket'in kusuru ve/veya kontrolü dışındaki herhangi bir nedenle işbu Sözleşme'nin imza tarihinden itibaren 180 gün içinde imzalanamaması halinde, aşan süre İşletme Süresi'nden düşülmeyecektir.” düzenlemesi mevcuttur.*

Gebze-Orhangazi-İzmir Projesi, ülkemizde ihalesi yapılan ilk YİD otoyol projesidir ve daha önce uygulaması olmamasından dolayı Uygulama Sözleşmesinin yürürlüğe girebilmesi için mevzuatta bir takım düzenlemeler yapma ve ÇED muafiyetinin yeniden tesis edilmesi gereği doğmuştur.

Öncelikle, 6001 sayılı yeni Karayolları Kanunu ile İdaremiz genel ve katma bütçeli kuruluş statüsü yerine özel bütçeli kuruluş haline dönüşmüştür. 3996 sayılı YİD kanunu genel bütçeli kamu kurumlarının borç üstlenim anlaşmalarının imzalanmasını yetkili kılmakta iken KGM'nin özel bütçeli kurum olmasından dolayı 3996 sayılı Kanununa Madde 11/A - (Ek:31.03.2012 -6288/3 md.'si ile Özel Bütçeli Kamu idarelerinin borç üstlenim anlaşmalarını imza yetkisi verilmiştir. Sayıştay raporunda 31.03.2012 tarihli düzenleme ile koşulların ihale zamanına döndürülmüş olduğu belirtilmiş olsa da Hazine'nin borç üstlenim anlaşmasını imzalayabilmesi için 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"da da düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır.

09.03.2013 tarih ve 28582 sayılı R.G. de yayınlanan 6428 sayılı kanunun Madde.13 ile 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun"un 4üncü maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmış, beşinci bölümünün başlığı "Hazine Garantileri ve Borç Üstlenimi" şeklinde değiştirilmiş ve Kanuna 8/A maddesi eklenerek Hazine'nin Özel Bütçeli kamu kuruluşlarının dahil olduğu YİD projelerine ilişkin olarak borç üstlenim anlaşmaları imzalamasına imkan sağlanmıştır.

Bütün bu dönem boyunca, Hazine Müsteşarlığı, İdaremiz ve kreditor kuruluşlar ile yeni mevzuata uyum müzakereleri sürdürülmüş ve borç üstlenime ilişkin olarak 4749 sayılı Kanunun ilgili maddesi 09.03.2013 tarihinde yürürlüğe girmiş ve YİD projelerinin sözleşmesel yapısının ayrılmaz bir parçası olan borç üstlenim anlaşmalarının imzalanabilmesi hukuken mümkün hale gelmiştir. Söz konusu mevzuat değişikliğinin yürürlüğe girmesinden 6 gün sonra, 15.03.2013 tarihinde, kredi anlaşması ve borç üstlenim anlaşması imzalanarak, Uygulama Sözleşmesi ve mevzuatın öngördüğü tüm sözleşmeler tamamlanmıştır.

Tüm bu mevzuat düzenlemeleri, İdare ve diğer kamu kurumlarını ilgilendirmesi nedeniyle, uzun zaman alan çalışmaları gerekli kılmıştır.

Sonuç olarak, Uygulama Sözleşmesi'nin yürürlüğe girme şartları tamamen yeni yasal düzenlemeler ihtiyacı ve anlaşmaların taraflarca mutabık kalınacak şekilde nihai hale getirilmesi ve imzalanması süreçleri Görevli Şirket'in kusuru ve/veya kontrolü dışında olmuştur.

YİD modeli ile ihale edilen ilk otoyol projesi olması nedeniyle bu projenin dokümanları ve yasal bilgilerin tamamlanmış olması diğer projeler için referans niteliğinde olmuş ve sonraki projelerde bu süreçler daha hızlı ilerlemiştir.

2-a) Yap İşlet Devret Yöntemi temelde Özel Sektör dinamikleri harekete geçirilmek suretiyle kamudan bir kaynak çıkmadan yatırımların bir an önce hızlı ve ekonomik şekilde tamamlanmasını esas almaktadır. Bu çerçevede uygulama sözleşmesinin imzası ve finansal kapanışın tamamlanışı arasındaki sürede Görevli Şirketler bir fesih halinde öz kaynaklarının Borç Üstlenimine tabi olmayacağını bilerek yapım çalışmalarına başlamakta ve yapım süresinden sağladıkları tasarrufu işletme süresine eklemeyi hedeflemektedir. Bu durumun mevzuatın ruhunu aykırı olmadığı düşünülmektedir.

Görevli Şirket yapmış olduğu yapıma ilişkin tüm sözleşmelerde İş'in süresinin Sözleşme'nin yürürlüğe girmesini müteakip verilecek İşe başlama emri ile başlayacağını hükme bağlamıştır. Ancak, proje bünyesinde dünyanın dördüncü en uzun orta açıklığa sahip asma köprüsü (Osmangazi Köprüsü) bulunmaktadır. Görevli Şirket, Köprü'nün yapısal güvenliği için çok önemli olan ve bölgenin bilinen ve bilinmeyen fay hatlarının araştırılması, zemin araştırmaları ve projelendirme çalışmaları, işin proje ve yapım işleri için alt yüklenicilerin seçilmesi, her türlü mobilizasyon, ulaşım yolları, kamulaştırma sorunu olmayan kesimlerde araştırma çalışmaları yapmak üzere sıyırma kazıları gibi bazı hazırlık çalışmaları niteliğinde çalışmaları, maliyet riskini kendisi üstlenerek, Uygulama Sözleşmesi yürürlüğe girmeden yapmıştır. Ancak projenin bitiş tarihini, bu tür lokal yerlerdeki hazırlık çalışmaları değil, 400 Km'lik güzergahtaki kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması belirlemektedir. Nitekim onaylı kamulaştırma programlarında da Faz-I için 2013 yılı sonuna kadar, Faz II-A için 2014 yılı sonuna kadar, Faz II-B için 2015 yılı sonuna kadar kamulaştırmaların devam edeceği öngörülmüştür.

Ülkemiz açısından önemli bir projenin iki ucundan başlanması, Sözleşme yürürlüğe girmeden Görevli Şirket'in risk alarak ve herhangi bir finansman gideri talebinde bulunmadan yaptığı çalışmalar nedeniyle işin yapım süresi kısalmamış, işletme süresi de bu nedenle uzamamıştır.

Uygulama Sözleşmesi 15.03.2013 tarihinde yürürlüğe girmiş, akabinde Uygulama Sözleşmesinin 4. Maddesi doğrultusunda 22.03.2013 tarihinde iş yeri teslimi yapılmış ve 05.04.2013 tarihinde işe başlanmıştır.

2-b) Uygulama Sözleşmesi 13a) Maddesi 5.paragrafında "Görevli Şirket kamulaştırmayı taahhüt ettiği tutarı kamulaştırma programına uygun olarak ve İdare tarafından belirlenen miktarlarda İdare bildiriminde belirtildiği şekilde ödeyecektir." hükmü doğrultusunda Gebze-Gemlik arası 50 Km'nin 2013 yılında, Gemlik Bursa arası' 40 Km'nin

2014 yılı sonunda, Bursa-İzmir arası 300 Km'nin de 2015 yılı sonunda tamamlanacağı öngören onaylı kamulaştırma Programı'na uygun olarak ödeme tutarları 2013 yılında 50 Milyon TL, 2014 yılında 100 milyon TL ve 2015 yılında 250 Milyon TL olarak belirlenmiş ve ödemeler de bu doğrultuda yapılmıştır.

Erken yapılan kamulaştırmalardaki maliyetler dikkate alındığında hem m2 maliyetlerinin düşük olması nedeniyle kamu yararına işlem yapılması sağlanmış, hem de Gebze-Bursa arasında kamulaştırmanın gecikmesi durumunda karşılaşılabilecek sözleşmesel mükellefiyetler bertaraf edilmiştir.

Kamulaştırma işlemleri 08.12.2010 tarihli 2010/24 sayılı Başbakanlık genelgesine istinaden başlamıştır. Ayrıca halihazırda Görevli Şirket uygulama sözleşmesi gereği yatırması gereken tüm kamulaştırma katkı payını önceden ödemediği halde çeşitli sebeplerle kamulaştırma işlemleri tamamlanarak güzergah Görevli Şirkete teslim edilememiştir.

Diğer yandan milli bütçeden karşılanacak ve 2.000.000.000 TL olması öngörülmüş olan kamulaştırma bedelleri ile ilgili olarak;

Sözleşmede iş programına göre ayrılmış arazinin kullanım tarihinden 6 (altı) ay önce kamulaştırma planlarının idareye teslim edilmesi dolayısıyla 6 ay içerisinde kamulaştırma işlemlerinin bitirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kamulaştırma işlemlerinin uzlaşma yoluyla yapıldığı düşünüldüğünde yapım işlerinin sekteye uğramaması için daha önceden başlaması olağan bir uygulama olup Kamulaştırmanın sözleşme ile başlaması hakkında herhangi bir hüküm yoktur.

2-c) Uygulama Sözleşmesi 13a) Maddesi 3.paragrafının son cümlesinde geçen "Yapılacak tüm kamulaştırma işlemlerine ilişkin bedel tespitine yönelik hizmet alımı ile diğer masrafların tamamı "Görevli Şirket" tarafından ödenecektir." cümlesindeki diğer masraflar, bedel tespitine yönelik masraflar olup dava masraflarının dışında bir bedeli ifade etmektedir. Söz konusu işlemler Görevli Şirket tarafından yaptırılmış ve bedeli ödenmiştir.

Davalar Kamulaştırmayı gerçekleştiren makama karşı açılmakta, İdareimiz tarafından davalar takip edilmekte olup dava sonucunda tespit edilen oranlara göre davanın taraflarınca karşılanmaktadır.

Ayrıca, Kamulaştırma kanununun "Kamulaştırma Bedelinin Mahkemece Tespiti ve Taşınmaz Malın İdare Adına Tescili -Madde 10 'da belirtildiği üzere;

Pazarlık görüşmesinden sonra, “anlaşmazlık” ya da “imtina” tutanağı düzenlenen taşınmazlarda kamulaştırma bedelinin tespiti ve kamulaştırılan kısmın Karayolları Genel Müdürlüğü adına tescili/terkini için ilgili Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açılır.

Kamulaştırma Kanununun 10. Maddesine göre açılan bu davanın yerel mahkemede sonuçlanması ile birlikte kamulaştırmaya konu yer Karayolları Genel Müdürlüğü mülkiyetine geçer.

Yerel Mahkemece verilen bu karar tescil yönünden kesin olup tarafların bedele ilişkin temyiz hakları saklıdır. Açılan davanın 4 aydan uzun sürmesi halinde 4 aydan sonra geçen süre için kamulaştırma bedeline ilave olarak yasal faiz de ödenir.

Davaya ilişkin bütün masraflar kamulaştırmayı yapan Karayolları Genel Müdürlüğüne ait olup, sadece kararda vekalet ücretine hükmedilmesi halinde taşınmaz sahibinden vekalet ücreti tahsil edilir.

Ayrıca, kamulaştırılan taşınmazların sahipleri teklif edilen bedeli kabul etmemeleri halinde de kamulaştırma bedeli için dava açamazlar. Kamulaştırma bedelinin tespiti için dava açma yetkisi ve görevi kamulaştırmayı yapan İdareye aittir.

2-d) Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu sözleşmesinin 13/b maddesinde “İdare, Proje'nin gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulacak Hazine özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin tahsisi işlemlerini sonuçlandıracak ve Görevli Şirket'in kullanımına bırakacaktır.” ifadesi gereğince, söz konusu projenin büyüklüğü, ülkemizin ve bölgesi için önemi dikkate alınarak, proje güzergahında yeterli sayıda ve kalitede malzeme ocaklarının bulunmaması nedeniyle, kurumumuz adına alınmış malzeme ocaklarının kullanılmasına müsaade edilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında; “Sayıştay raporunda 31.03.2012 tarihli düzenleme ile koşulların ihale zamanına döndürülmüş olduğu belirtilmiş olsa da Hazinenin borç üstlenim anlaşmasını imzalayabilmesi için 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”da da düzenleme yapılması gereği ortaya çıkmıştır.

“09.03.2013 tarih ve 28582 sayılı R.G. de yayınlanan 6428 sayılı kanunun Madde.13 ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmış, beşinci bölümünün başlığı “Hazine

Garantileri ve Borç Üstlenimi” şeklinde değiştirilmiş ve Kanuna 8/A maddesi eklenerek Hazine'nin Özel Bütçeli kamu kuruluşlarının dahil olduğu YİD projelerine ilişkin olarak borç üstlenim anlaşmaları imzalamasına imkan sağlanmıştır.” demiştir ve sonuç olarak verilen ek sürelerin görevli şirket kusuru olmadığını belirtmiştir.

İdarenin bu cevabına katılmak mümkün değildir. Zira sözleşmenin feshi halinde borç üstleniminin idarece yapılacağı uygulama sözleşmesi tasarısında açıkça yazmaktadır. Yani görevlendirme aşamasında sözleşmenin feshi halinde borç üstleniminin yapılacağı bilinmektedir. Bulgumuzda açıkça belirtildiği üzere sorun idarenin genel bütçeden özel bütçeye geçmesi ile oluşmuştur. Bu durumda 2012 yılında 3996 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile bertaraf edilmiştir. 2013 yılında 4749 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile sadece borç üstlenimini sağlayacak olanın idare yerine Hazine olarak değiştirilmesine karar verilmiştir. Yani ilk defa borç üstlenimime karar verilmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Anılan gerekçelerle verilen sürenin görevli şirkete haksız yere verildiği değerlendirilmektedir.

Yap İşlet Devret Yönteminin temelde özel sektör dinamiklerini harekete geçirmek suretiyle kamudan bir kaynak çıkmadan yatırımların bir an önce hızlı ve ekonomik şekilde tamamlanmasını esas aldığını, ve sözleşme yürürlüğe girene kadar olan sürede görevli şirketin olası bir fesih durumunda öz kaynakların Borç Üstlenimine tabi olmayacağını bilerek yapım çalışmalarına başladığını ve yapım süresinden sağladıkları tasarrufu işletme süresine eklemeyi hedeflediğini belirtmişlerdir.

İdarenin bu cevabına katılmak mümkün değildir. Zira yap işlet devret yönteminin kullanılmasındaki amaç ve niyet her ne olursa olsun bulgumuzda da belirttiğimiz üzere idareye mevzuata aykırı işlem yapma hakkı vermez.

Uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesini müteakip verilecek işe başlama emri ile yapım çalışmalarına başlanacağını belirtmişlerdir. Proje bünyesinde yer alan Osmangazi Köprüsünün yapısal özelliklerinden dolayı çok önemli olan ve bölgenin bilinen ve bilinmeyen fay hatlarının araştırılması, zemin araştırmaları ve projelendirme çalışmaları, işin proje ve yapım işleri için alt yüklenicilerin seçilmesi, her türlü mobilizasyon, ulaşım yolları, kamulaştırma sorunu olmayan kesimlerde araştırma çalışmaları yapmak üzere sıyırma kazıları gibi bazı hazırlık çalışmaları niteliğinde çalışmaları, maliyet riskini kendisi üstlenerek, uygulama sözleşmesi yürürlüğe girmeden yapıldığını belirtmişlerdir. Ayrıca projenin bitiş tarihini, bu tür lokal yerlerdeki hazırlık çalışmaları değil, 400 Km'lik güzergahtaki kamulaştırma işlemlerinin tamamlanmasının belirlediğini, onaylı kamulaştırma programlarında da Faz-I için 2013 yılı sonuna kadar, Faz II-A için 2014 yılı sonuna kadar, Faz II-B için 2015 yılı sonuna kadar kamulaştırmaların devam edeceğinin öngörüldüğünü belirtmişler ve “ülkemiz

açısından önemli bir projenin iki ucundan başlanması, Sözleşme yürürlüğe girmeden Görevli Şirket'in risk alarak ve herhangi bir finansman gideri talebinde bulunmadan yaptığı çalışmalar nedeniyle işin yapım süresi kısalmamış, işletme süresi de bu nedenle uzamamıştır.” demiştir.

İdarenin verdiği bu cevaba katılmak mümkün değildir. Zira idarenin verdiği cevabın aksine lokal yerlerde yapılan çalışmalar hazırlık çalışmaları mahiyetinde çalışmalar olmayıp, üstyapı imalatlarının bir kısmı bitirilmiş, tünelde nihai beton kaplama seviyesine gelinmiş, toprak işlerinin bir kısmı bitirilmiş ve sanat yapıları imatları başlamıştır. Anılan gerekçelerle idarenin cevabının yetersiz olduğu düşünülmekte ve görevli şirket lehine ek işletme süresi verildiği değerlendirilmektedir.

Kamulaştırmanın erken yapılmasıyla kamulaştırma bedellerinin düşük kaldığını, onaylı kamulaştırma programına göre 2013 yılında 50 milyon TL, 2014 yılında 100 milyon TL ve 2015 yılında 250 milyon TL olarak belirlenen kamulaştırma bedellerinin zamanında ödendiğini belirtmişlerdir. Ayrıca “kamulaştırma işlemlerinin uzlaşma yoluyla yapıldığı düşünüldüğünde yapım işlerinin sekteye uğramaması için daha önceden başlamasının olağan bir uygulama olup kamulaştırmanın sözleşme ile başlaması hakkında herhangi bir hüküm olmadığı belirtilmiştir.

İdarenin cevabına katılmak mümkün değildir. Zira uygulama sözleşmesinden görüleceği üzere kamulaştırmalar onaylı iş programına göre yapılacaktır. Onaylı iş programının da sözleşme yürürlüğe girdikten sonra verilmesi zorunlu olduğuna göre kamulaştırmanın sözleşme yürürlüğe girmeden başlayacağını iddia etmek her türlü izahtan varestedir. İdarenin kamulaştırma maliyetlerini düşürme maksadıyla sözleşme yürürlüğe girmeden kamulaştırmaya başlamasına rağmen kamulaştırma bedelini görevli şirketten tahsil için sözleşmenin yürürlüğe girmesini beklemesinin herhangi bir dayanağı yoktur.

“Yapılacak tüm kamulaştırma işlemlerine ilişkin bedel tespitine yönelik hizmet alımı ile diğer masrafların tamamı “Görevli Şirket” tarafından ödenecektir.” cümlesindeki diğer masraflar, bedel tespitine yönelik masraflar olup dava masraflarının dışında bir bedeli ifade etmektedir. Söz konusu işlemler Görevli Şirket tarafından yaptırılmış ve bedeli ödenmiştir.” demiştir. Ayrıca kamulaştırma dava süreçlerinden bahsetmiştir.

İdarenin cevabına katılmak mümkün değildir. Zira bulgumuzda da belirttiğimiz üzere; sözleşmenin 13 üncü maddesine göre; yapılacak tüm kamulaştırma işlemlerine ilişkin bedel tespitine yönelik değerlendirme hizmet alımı ile diğer masrafların (dava masrafları) tamamı Görevli Şirket tarafından ödenmesi gerekmektedir.

Bu hususa ilişkin bir diğer tespit, yine YİD modeliyle ihale edilen Kuzey Marmara (3. Boğaz Köprüsü Dahil) Otoyolu Projesi Odayeri – Paşaköy (3. Boğaz Köprüsü Dahil) Kesimi Yapım İşinin görevlendirme aşamasında Soru- Cevap Kısmında yer almaktadır.

67 nolu soruda “Sözleşme taslağı 13(a) 3 üncü Fıkrasında belirtilen kamulaştırma işlemlerine ilişkin bedel tespitine yönelik değerlendirme hizmet alımının kim tarafından yapılacağı ve diğer masrafların hangi kalemleri içerdiği konularında açıklama talep edilmektedir.” hükmü yer almaktadır.

Bu soruya cevaben ise, “Değerleme hizmet alımı İdare tarafından yapılacaktır. Kamulaştırma bedeli dışındaki kamulaştırma ile ilgili tüm masraflar değerlendirme hizmet alımı bedeli de olmak üzere Görevli Şirket tarafından karşılanacaktır.” hükmü yer almaktadır.

Buradan da görüleceği üzere, “Kamulaştırma Bedeli” dışında her ne ad altına olursa olsun diğer tüm masraflar Görevli Şirket tarafından ödenecektir.

Ayrıca bulgumuzda kamulaştırma dava süreci ile ilgili herhangi bir tespit yoktur.

Son olarak “Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu sözleşmesinin 13/b maddesinde *“İdare, Proje'nin gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulacak Hazine özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin tahsisi işlemlerini sonuçlandıracak ve Görevli Şirket'in kullanımına bırakacaktır.” ifadesi gereğince, söz konusu projenin büyüklüğü, ülkemizin ve bölgesi için önemi dikkate alınarak, proje güzergahında yeterli sayıda ve kalitede malzeme ocaklarının bulunmaması nedeniyle, kurumumuz adına alınmış malzeme ocaklarının kullanılmasına müsaade edilmiştir.*” Açıklamasına yer verilmiş olup darenin cevabı yeterli görülmüştür.

Sonuç olarak idarenin yaptığı hatalı uygulamaları düzeltmesi ve yeni yapılacak görevlendirmelerde mevzuata aykırı işlem tesis etmemesi uygun olacaktır.

BULGU 8: Muhasebe Kayıtlarında Yevmiye Numaralarının Sıra Takip Etmemesi

Kamu idaresi tarafından ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerine yevmiye numaraları verilirken bazı yevmiye numaralarının atlandığı görülmüştür.

GYMY'nin “İşlemlerin belgeye dayanması ve belge düzeni” başlıklı 15 inci maddesinde, bütün muhasebeleştirme işlemlerinin kanıtlayıcı belgelere dayandırılmasının zorunlu olduğu belirtilmekte olup kanıtlayıcı belgelerin, muhasebeleştirme belgesinin hazırlanmasını gerektiren ve ilgili mevzuatında belirtilen belgelerden oluştuğu ifade edilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin “Kayıt düzeni ve kayıt düzeltmesi” başlıklı 18 inci maddesinde ise, Kamu idarelerinin muhasebe birimlerinin, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında 1'den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar

numaralandırarak kaydedecekleri, muhasebe kayıtlarının ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltileceği ve söz konusu düzeltme işleminin gerekçesine ilgili muhasebe belgesinde yer verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerinin birbirlerini takip eden yevmiye numaraları ile numaralandırılması, arada numara atlanmaması ve numaraların ardışık olarak birbirini takip etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Kamu İdaresi tarafından toplam 79 adet yevmiye numarasının kullanılmadığı, muhasebe kayıtlarının söz konusu numaralar atlanarak yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “Say2000i sisteminden kaynaklanan teknik nedenlerle, yevmiye kayıtlarının numaralandırılmasında atlamalar oluşmaktaydı. Ancak bilindiği üzere Genel Müdürlüğümüz Merkez ve Bölge Muhasebe Birimlerinde 19.02.2018 tarihinden itibaren Yeni Muhasebe Bilişim Sistemine geçilmiş olup Say2000i sistemi kullanılmamaktadır.

Yeni Muhasebe Bilişim Sisteminde GYMY nin 15 ve 18 maddelerine uygun olarak işlem yapılmaktadır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında say2000i sisteminden kaynaklanan teknik nedenlerden dolayı yevmiye kayıtlarının numaralandırılmasında atlamalar oluştuğunu belirtmiştir. 19.02.2018 tarihinden itibaren say2000i sistemi yerine Yeni Muhasebe Bilişim Sistemine geçilmiş olduğundan söz konusu hatanın ilerleyen dönemlerde tekrar edip etmeyeceği izlenecektir.

BULGU 9:İdarenin Mülkiyetindeki Taşınmazın Bir Bölümünün S.S.Yol-İş Sendikası Mensupları Tüketim Kooperatifine Bedelsiz Kullandırılması ve Kantin Olarak İşletilen Bu Alanın Elektrik ve Su Giderlerinin İlgili Bölge Müdürlüğüne Karşılanması

KGM'nin mülkiyetinde olan 23056 ada 1 parsel nolu taşınmaz üzerindeki bina içinde S.S.Yol-İş Sendikası Mensupları Tüketim Kooperatifi tarafından işletilen 314 m² büyüklüğünde bir kantin yeri bulunmaktadır. Söz konusu kantin için ilgili Sendika tarafından herhangi bir kira bedeli ödenmemekte, elektrik ve su giderleri Karayolları 4 üncü Bölge Müdürlüğüne karşılanmaktadır.

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Görev ve yetkiler” başlıklı 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının (j) bendinde Genel Müdürlüğün

mülkiyetinde olan taşınmazların ve tesislerin kiraya verilmesi, bunlar üzerinde irtifak hakkı, kullanma izni veya ön izin verilmesi gibi işlemleri yapmak ya da yaptırmak KGM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anılan Kanun hükmü doğrultusunda yayımlanan Karayolları Genel Müdürlüğü Tasarrufundaki Taşınmazların Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik ile de KGM'nin tasarrufundaki taşınmazların İdarenin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetini aksatmayacak şekilde gelir getirici mahiyette değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "İhale usulleri" başlıklı 64 üncü maddesinin 2 nci fıkrasının (ğ) bendi ile İdareye tescilli taşınmazlar ile üzerindeki ve altındaki her türlü yapı ve tesislerin ticari amaçla kullanılması mümkün olan bölümlerinin veya tamamının kiraya verilmesine imkan tanınmıştır. Ancak İdarece söz konusu mevzuat hükümleri dikkate alınmadan, mülkiyetinde olan taşınmazın bir bölümü S.S.Yol-İş Sendikası Mensupları Tüketim Kooperatifine bedelsiz olarak kullandırılmış ve kantin olarak işletilen bu alanın elektrik ve su giderleri de İdare bütçesinden karşılanmıştır.

Kamu idaresince, mülkiyetinde olan taşınmaz üzerindeki bina içinde kantin olarak işletilen yerin kiraya verilmeden bedelsiz olarak ilgili Sendikaya kullandırılması ve kiracı tarafından ödenmesi gereken elektrik ve su giderlerinin İdare bütçesinden karşılanması suretiyle kamu kaynaklarının verimsiz kullanımına sebebiyet verildiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Türkiye Yol-İş Sendikası İle Karayolları Genel Müdürlüğü Adına Tühis (Türk Ağır Sanayii Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) Arasında İşletme Düzeyinde İmzalanan İş Sözleşmesinin 119.maddesi "Kantınler Ve Tüketim Kooperatifleri" uyarınca;

a) Kantin açılması konusunda 4857 sayılı İş Kanunu'nun 115. maddesi ve Kantin Yönetmeliği hükümleri uygulanır.

b)Tüm çalışanların aynı koşullarda yararlandıkları sendikaların girişimi ile kurulmuş bulunan "Tüketim Kooperatifleri" ne yer ve personel konusunda işveren imkânları nisbetinde yardımcı olur, "denilmektedir.

Sözleşme maddesine istinaden kantin kullanımı Türkiye Yol-İş Sendikasına verilmiştir.

Söz konusu kantine ait elektrik ve su bedeli talep edilmiş olup, ilgili sendika tarafından yatırılan bedel geri iade edilmiştir." Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Türkiye Yol-İş Sendikasının girişimi ile kurulmuş bulunan tüketim kooperatifine idarenin taraf olduğu Toplu İş Sözleşmesi hükümleri doğrultusunda kantin yeri verildiği ve kantin olarak işletilen bu alanın ilgili Bölge Müdürlüğüne karşılanmış olan elektrik ve su giderlerinin ilgili sendikadan talep edilerek tahsil edildiği belirtilmektedir.

Kamu idaresi cevabında bahsi geçen Toplu İş Sözleşmesinin ilgili maddesinde sendikaların girişimi ile kurulmuş bulunan tüketim kooperatiflerine yer ve personel konusunda işverenin imkânları nispetinde yardımcı olacağı belirtilmiş olmakla birlikte, bu hüküm idare taşınmazının bir bölümünün kantin yeri olarak bedelsiz kullanılmasına imkan tanımamaktadır. Kamu idaresince, mülkiyetinde olan taşınmaz üzerindeki bina içinde kantin olarak işletilen yerin kiraya verilmeden bedelsiz olarak ilgili Sendikaya kullanılması suretiyle kamu kaynaklarının verimsiz kullanımına sebebiyet verildiği düşünülmektedir.

BULGU 10: Danışmanlık Hizmeti Alımlarında, Yeterlilik Değerlendirmesine İlişkin Puanlama Sisteminde, Teknik Puan Ağırlığının Çok Yüksek Olması Nedeniyle Mali Puanın İhale Sonucuna Etkisinin Düşük Olması, Bu Nedenle İhalelerin Yüksek Fiyatlarla Sonuçlanması

Danışmanlık hizmet alımı ihaleleri, 4734 sayılı Kanunun 48 inci maddesi uyarınca ön yeterlilik değerlendirmesi yapıldıktan sonra Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile gerçekleştirilmektedir. Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 28 inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre;

“ (1) Genel uygunluk, mali kapasite ve teknik yetenek değerlendirme kriterleri ve istenecek belgeler, rekabeti engelleyecek şekilde belirlenemez.

“ (2) Yeterlik değerlendirmesi için istenecek belgelerin ve yeterlik değerlendirilmesinde aranacak kriterler ile kısa listeye alınacak aday sayısı veya sayı aralığının ön yeterlik ilanı ve şartnamesinde, kısa listeye alınacakların belirlenmesi için öngörülen puanlama kriterlerinin ise ön yeterlik şartnamesinde belirtilmesi zorunludur....”

Ön yeterlik değerlendirmesinin nasıl yapılacağı ise, Yönetmeliğin 54 üncü maddesinde düzenlenmiştir. 54 üncü maddeye göre;

“ (1) Ön yeterlik değerlendirmesi, Kanun, bu Yönetmelik ve tip şartnamelerde belirtilen esaslar çerçevesinde standart formlar kullanılarak yapılır....”

(9) Puanlama, idare tarafından ön yeterlik dokümanında daha önce belirlenen kriter, alt kriter ve puanlama yöntemine göre adayların teknik yetenek ve mali kapasitelerinin belirlenmesine yönelik olarak yapılır. İşin mahiyeti ve önemine göre aşağıda verilen puan aralıklarında olmak kaydıyla, idare tarafından belirlenecek tam puanlar üzerinden adayların mali kapasite ve teknik yetenek puanları hesaplanır.

<u>Ön yeterlik değerlendirme kriterleri</u>	<u>Tam Puan</u>
a) Mali kapasite	[10 –30]
b) Teknik Yetenek	[70 –90]
1) Genel Hizmet Deneyimi	[....]
2) Özel Hizmet Deneyimi	[....]
3) Personel Durumu	[....]
4) Ekipman Durumu	[....]
5) Araştırma–Geliştirme, Standart ve Kaliteye İlişkin Belgeler[....]	
Toplam: [100]	

(10) Değerlendirme safhasında, öncelikle adayların teknik yetenek açısından puanlanması her üye tarafından ön yeterlik şartnamesinde belirtilen kriterlere göre ayrı ayrı yapılarak Teknik Yetenek Değerlendirme Üye Standart Formuna kaydedilir. Daha sonra Teknik Yetenek Değerlendirme Komisyon Standart Formu ile komisyon üyelerinin ayrı ayrı vermiş olduğu teknik puanlar toplanıp üye sayısına bölünmek suretiyle her adayın teknik yetenek puanı belirlenir. Bu işlemlerden sonra adayların mali kapasite açısından puanlanmasına geçilir. Ön yeterlik şartnamesinde belirtilen kriterlere göre adayların almış oldukları mali kapasite puanları Mali Kapasite Komisyon Değerlendirme Standart Formuna kaydedilir. Her adayın aldığı teknik yetenek ve mali kapasite puanları Ön yeterlik Değerlendirme ve Sıralama Standart Formuna kaydedilir. Daha sonra bu formda yer alan sıralamaya göre kısa listeye girmeye hak kazanan adayların alfabetik olarak sıralandığı kısa liste oluşturulur....”

Aynı Yönetmeliğin “İhaleye davet” başlıklı 55 inci maddesinde ise;

“ (1) Ön yeterlik değerlendirmesini geçerek kısa listeye giren adaylar, bu listenin oluşturulmasından itibaren 3 iş günü içinde davet mektubu ve ihale dokümanı gönderilmek suretiyle ihaleye davet edilir. Bu mektup ekinde Ön Yeterlik Değerlendirme Sonucu Tutanağına da yer verilir...”

Şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yönetmeliğe göre isteklilerin mali kapasite puanı 10-30 aralığında iken, teknik yetenek puanı 70-90 aralığında belirlenmiştir. Burada, işin teknik kısmının ne kadar çok önemsendiği ortaya çıkmaktadır. Puanlama kriterlerinin detayları ise, ön yeterlilik şartnamelerinde açıklanmaktadır.

Bu şekilde yapılan değerlendirme sonucunda yeterli bulunan firmalar ihaleye davet edilmektedir. Ön yeterlilik süreci sonunda yeterli puanı alan tüm firmaların mevcut işi gereği gibi yapabilecekleri sonucuna varılır. Yani, bu aşamadan sonra, yeterlilik alan firmaların teknik olarak işi yapabilecekleri kabul edilmiş olur.

Yeterli sayılan firmalar daha sonra ihaleye davet edilerek ihale sürecine devam edilir. İhale sürecinde, isteklilerden teknik ve mali tekliflerini birlikte sunmaları istenir.

Yönetmeliğin “Teknik ve mali tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 61 inci maddesine göre;

“(1) Tekliflerin değerlendirilmesi ilk aşamada teknik değerlendirme, ikinci aşamada ise mali değerlendirme olmak üzere iki aşamada yapılır...”

“Teknik ve mali puan ağırlık katsayılarının belirlenmesi” başlıklı 62 inci madde şu şekilde düzenlenmiştir:

“(1) Teknik ve mali puan ağırlık katsayıları, teknik puan ağırlığı daha yüksek olmak üzere hizmetin niteliği ve özgünlüğüne göre ihaleden önce idarece hesaplanır ve idari şartnamede gösterilir.

(2) Teknik puan ağırlık katsayısının hesaplanmasında aşağıdaki kriterler dikkate alınır:

<u>KRİTER</u>	<u>Puan</u>
<i>İşin sonraki yıllardaki etkisi,</i>	0-5
<i>Hizmetin alınmasından sonra ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar,</i>	0-5

<i>Sözleşme öncesi koşullar,</i>	0–5
<i>Danışmanlık hizmetinin alınmaması neticesinde oluşabilecek kayıplar,</i>	0–5
<i>Hizmetin karmaşıklığı ,</i>	0–5
<i>Hizmetin birden fazla disiplinin bir arada çalışmasını gerektirmesi,</i>	0–5
<i>Çevresel ve toplumsal etkiler,</i>	0–5
TOPLAM	0–35

(3) Yukarıda belirtilen her bir parametreye (0) ile (5) arasında puan verilerek toplam puan bulunur. Burada (0) önemsizliği, (1) en az önemi, (5) ise en yüksek önemi belirtmektedir. Bulunan bu toplam puan ve hizmetin önem derecesine göre aşağıdaki teknik puan ağırlığı belirlenir ve ihale dokümanında belirtilir.

<u>Puan</u>	<u>Teknik Puan Ağırlık Katsayısı (%)</u>
29'dan büyük ise	78 –80
23 –29 aralığında ise	74 –77
0 –22 aralığında ise	70 –73

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

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

b) *Hizmetin alınmasından sonra ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar: Alınan hizmetin nitelikli ve verimli olmaması sonucu ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar, can, mal, sosyal ve ekonomik kayıpların ortaya çıkma olasılığı.*

c) *Sözleşme öncesi koşullar (İş tanımının açıklığı, işverenin bu konudaki tecrübesi): İşverenin yapılan iş konusunda daha önce tecrübesinin olup olmadığı ve benzer nitelik ve ölçekte bir proje gerçekleştirip gerçekleştirmediği, iş tanımının yeterli açıklık ve detayda verilip verilmediği.*

ç) *Danışmanlık hizmetinin alınmaması neticesinde oluşabilecek kayıplar: İdarenin ihtiyaç duyduğu danışmanlık hizmetinin alınmaması sonucu ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar.*

d) *Hizmetin karmaşıklığı: Danışmanlık hizmetinin kapsam ve karmaşıklık derecesi.*

e) *Hizmetin birden fazla disiplinin bir arada çalışmasını gerektirmesi: Hizmetin muhtelif disiplinlere mensup kadroların bir arada çalışmasını gerektirmesi.*

f) *Çevresel ve toplumsal etkiler: Projenin çevresel ve toplumsal etkilerinin önemi; hizmetin önemi ve ulaşacağı insan sayısının büyüklüğü.”*

Teknik ve mali puan ağırlık katsayıları yukarıda yer alan madde hükümlerine göre yapılır. Bu puanlama kriterlerine göre, teknik açıdan en önemsiz iş en az 70 puan iken en önemli iş azami 80 puan olmaktadır. Bu durumda önem derecesine göre sadece %10 luk bir aralık söz konusudur. Esasen ön yeterlilik şartlarını karşılayan tüm isteklilerin işi hakkıyla yapabileceğinden kuşku duyulmamalıdır. Aksi halde yeterlilik değerlendirmesi yapılmasının hiçbir anlamı kalmayacaktır.

Buna rağmen, mevzuatımızda yeterli sayılan firmaların girebildiği Danışmanlık hizmeti alımlarında, teknik puan ağırlığı en az 70 puan en çok 80 puan olmaktadır. Mali puan ise 20-30 aralığında kalmaktadır.

Yukarıda yer alan 62 nci maddeye göre, teknik puan ağırlık katsayısının hesaplanmasında kullanılacak kriterler değerlendirilirse, spekülasyona çok açık, komisyonun subjektif değerlendirmelerine izin verebilecek durumda olduğu görülmektedir.

Örneğin, söz konusu işlerin karayollarının yapım kontrollüğü işleri olduğu düşünülürse, kriter olarak kullanılacak unsurlar şöyle değerlendirilebilir:

Yönetmeliğin 62 inci maddesinde yer alan değerlendirme kriterleri şu şekildedir:

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

İşin sonraki yıllardaki etkisi kriterine, komisyon üyeleri açısından çok önemli addedilerek en yüksek puan verilebilir. Ancak kriterde bahsedilen bir sektörün gelişmesi,

gelecekteki konumu belirleyen stratejik bir çalışma olması gibi unsurların burada çok önemli olmadığı düşünülebilir. Çünkü ülkenin ve idarenin bu iş alanında zaten yeterli birikimi ve donanımı mevcuttur.

b)-Hizmetin alınmasından sonra ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar: Alınan hizmetin nitelikli ve verimli olmaması sonucu ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar, can, mal, sosyal ve ekonomik kayıpların ortaya çıkma olasılığı.

Hizmetin alınmasından sonra ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar, kriteri için de subjektif değerlendirmeler mümkündür.

c)-Sözleşme öncesi koşullar (İş tanımının açıklığı, işverenin bu konudaki tecrübesi): İşverenin yapılan iş konusunda daha önce tecrübesinin olup olmadığı ve benzer nitelik ve ölçekte bir proje gerçekleştirip gerçekleştirmediği, iş tanımının yeterli açıklık ve detayda verilip verilmediği.

Sözleşme öncesi koşullar, kriteri için, hangi durumlarda önemli ya da önemsiz olduğu nasıl kararlaştırılacaktır. İşverenin yapılan iş konusunda daha önceden çok ciddi tecrübesi vardır. Benzer nitelikte çok sayıda proje gerçekleştirmiştir. Bu anlamda bu kriter için önemsiz puan verilmesi düşünülebilir.

ç) Danışmanlık hizmetinin alınmaması neticesinde oluşabilecek kayıplar: İdarenin ihtiyaç duyduğu danışmanlık hizmetinin alınmaması sonucu ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar.

Danışmanlık hizmetinin alınmaması neticesinde oluşabilecek kayıplar,) kriteri için, önem derecesinin ne olacağı neye göre belirlenecektir. Örneğin, KGM bünyesinde çalışan kontrol elemanları işlerin çok büyük bir kısmını kontrol etmekte yol yapımının denetimini yürütmektedirler. Bu hizmetin satın alınması yerine idarenin kendi imkanlarıyla kontrol şansının ne kadar olduğu, önemlilik derecesini etkileyecektir.

d)-Hizmetin karmaşıklığı: Danışmanlık hizmetinin kapsam ve karmaşıklık derecesi

Hizmetin karmaşıklığı kriteri, başka işlerde önemli olabilir ancak, KGM kurumsal olarak bu alanda ülkenin en iyi ve en deneyimli kurumudur. Bu nedenle idare açısından işin hiçbir karmaşıklığı yoktur. Dolayısıyla puanlamada önemsiz addedilmesi gerekir.

e)-Hizmetin birden fazla disiplinin bir arada çalışmasını gerektirmesi: Hizmetin muhtelif

disiplinlere mensup kadroların bir arada çalışmasını gerektirmesi.

Hizmetin birden fazla disiplinin bir arada çalışmasını gerektirmesi, kriteri de kanaatimizce önemlilik seviyesi yüksek olmayan bir kriterdir. Çünkü iş çok karmaşık olmayıp, ne yapılacağı ve hangi yöntemlerle yapılacağı çok açık olarak mevzuatla belirlenmiştir. Uzmanlık alanları itibarı ile işin karmaşıklığı yoktur.

f) Çevresel ve toplumsal etkiler: Projenin çevresel ve toplumsal etkilerinin önemi; hizmetin önemi ve ulaşacağı insan sayısının büyüklüğü.”

Çevresel ve toplumsal etkiler kriteri de aynı şekilde önemlilik seviyesi değişken olabilecek ve subjektif değerlendirmelere açık kriterlerdir.

Kaldı ki, puan ağırlığının belirlenmesinde,

<u>“Puan</u>	<u>Teknik Puan Ağırlık Katsayısı (%)</u>
29’den büyük ise	78 –80
23 –29 aralığında ise	74 –77
0 –22 aralığında ise	70 –73”

Şeklindeki ağırlık puanları, işi alacak olan yüklenicinin belirlenmesinde temel etken olmaktadır. Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlüklerinde yapılan tüm ihalelerde, teknik puan ağırlığı %80 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla yukarıdaki kriterlerin tamamı komisyon üyeleri tarafında önemli bulunmuş, toplam puan 29 -35 aralığında oluşmuştur. Oysa, yukarıda açıklandığı gibi kriterler objektif değerlendirmeye tabi tutulursa, teknik puan aralığının 78-80 puanın altına düşmesi muhtemeldir.

Yönetmeliğin 63 üncü maddesinde “Teknik değerlendirmede dikkate alınacak kriterler” belirlenmiştir. Buna göre;

(1) Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde kullanılacak teknik değerlendirme kriterleri, Kanununun 10 uncu maddesine uygun olarak, benzer nitelik ve ölçekteki sözleşmeleri yerine getirme deneyimi, iş için önerilen yöntem, organizasyon yapısı, yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelin eğitim seviyesi ve mesleki nitelikleri esas alınarak tespit edilir.

(2) Teknik değerlendirmede, işin kapsamı, karmaşıklığı ve önem derecesi dikkate alınarak bu Yönetmeliğe ekli Tablo 1’de verilen aralıklarda tam puanlar belirlenir. İdarelerce

hangi kriterlere ve alt kriterlere ne şekilde puan verileceği ile puanlama yöntemi ihale dokümanında somut ve anlaşılabilir olarak açıklanır...”

Yönetmeliğin 64 üncü maddesinde “Teknik Puanlama” başlığı ile;

“ (1) Teknik puanlama aşağıda belirtilen esaslara göre yapılır:

a)İsteklilerin teknik teklif belgeleri her üye tarafından tek tek incelenerek idari şartnamede belirtilen kriterlere göre her istekliye gerekçeli olarak ayrı ayrı puan verilir ve bu teknik puanlar ile gerekçeleri Teknik Teklif Üye Değerlendirme Standart Formuna yazılarak imzalanır. Üyelerin doldurduğu bu formlar bir araya getirilerek verilen puanlar Teknik Teklif Komisyon Değerlendirme Standart Formuna geçirilir. Her istekli için komisyon üyelerinin verdiği puanlar toplanarak üye sayısına bölünmek suretiyle isteklilerin ayrı ayrı teknik puanları bulunur. İdari şartnamede belirlenen asgari puanın altında kalan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılır.

b) Asgari puanı sağlayan isteklilerin puanları, en yüksek teknik puana sahip isteklinin puanına bölünüp 100’le çarpılarak isteklilerin itibari teknik değerlendirme puanı bulunur. (PTİ=100 x PT/PTmax).Bu formülde;

PTİ = İtibari teknik puanı,

PT = Komisyon tarafından istekliye verilmiş asgari puanın üzerindeki ham teknik puanı,

PTmax = Komisyon tarafından isteklilere verilen ham teknik puanların en yüksekini, ifade eder.”

Şeklinde düzenleme yapılmış,

“Mali tekliflerin açılması ve puanlama” başlıklı 65 inci maddesinde de;

“ (1) Belgeleri eksik olan veya istenilen şartlara uygun olmadığı tespit edilen ya da asgari teknik puanın altında puan alan isteklilere tekliflerinin değerlendirme dışı bırakıldığı ve mali tekliflerinin açılmaksızın, mali tekliflerin açılacağı tarih ve saatte kendilerine veya vekillerine elden iade edileceği Teknik Değerlendirmede Yeterli Bulunmayan Adaylara Sonucun Bildirilmesine İlişkin Form kullanılarak bildirilir. Bu formun ekinde Teknik Teklif Üye Değerlendirme ve Teknik Teklif Komisyon Değerlendirme Formlarına da yer verilir. Aynı

tarihte, asgari teknik puan ve üzerinde puan alan isteklilere de mali tekliflerin açılacağı tarih ve saat yazılı olarak bildirilir.

(2) İhale komisyonunca isteklilere bildirilen tarih ve saatte teknik değerlendirme sonuçları ve teknik puanlar hazır bulunanlar önünde açıklanır. Teknik puanların açıklanmasından sonra toplu halde muhafaza altına alınmış olan mali teklif paketleri açılır. Komisyon tarafından, teklifleri değerlendirme dışı bırakılan isteklilerin mali teklif zarfları açılmaksızın kendilerine veya vekillerine elden iade edilerek, bu kişiler ihale salonundan çıkarılır. İade edilemeyen mali tekliflere ait zarflar ihalenin sonuçlandırılmasından hemen sonra posta ile gönderilir.

(3) (Değişik:16/07/2011-27996 R.G./12 md.) Asgari teknik puan ve üzerinde puan alan isteklilerin mali teklif zarfları açılmadan önce işin yaklaşık maliyeti açıklanır. Asgari teknik puan ve üzerinde puan alan isteklilerin mali teklif zarfları açılarak istekliler ve teklif ettikleri fiyatlar duyurulur. Mali teklif zarfındaki belgelerin uygunluğu incelenir ve inceleme sonucu mali teklif açma ve belge kontrol tutanağına kaydedilir. Bu tutanağın komisyon başkanınca onaylanmış suretleri, isteyenlere imza karşılığı verilmeden oturum kapatılamaz. Mali teklifi içerisinde teklif mektubu ile geçici teminatı bulunmayan veya usulüne uygun olmayan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılır.

(4) Sonraki aşamada isteklilerin birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı incelenir. Birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunduğu tespit edilen isteklilere ait teklifler değerlendirme dışı bırakılır.

(5) En son aşamada belgeleri uygun bulunan isteklilerin teklif ettikleri tutarlar, ihale komisyonu tarafından (Mali Teklif Komisyon Değerlendirme Standart Formuna) kaydedilir.

(6) İstekliler arasında teklif edilen en düşük teklif fiyatı (Mmin) isteklilerin mali teklif fiyatına bölünüp yüze (100) çarpılması sonucu her isteklinin mali teklif puanı (PM) bulunur. (PM= 100 x Mmin/M). Bu formülde;

PM = Mali teklif puanını,

Mmin = İstekliler arasında teklif edilen en düşük fiyatı,

M = İsteklinin teklif ettiği fiyatı,

ifade eder.

(7) *Yapılan teknik ve/veya mali değerlendirme sonucunda üçten az isteklinin kalması halinde ihale yapılmaz...*”

Düzenlemesi yapılmıştır.

Yönetmeliğin “Toplam puanların belirlenmesi, görüşmeye davet ve ihalenin karara bağlanması” başlıklı 66 ncı maddesine göre ise;

“ (1) *Teknik ve mali değerlendirmeye tabi tutulan isteklilere ait teknik ve mali puanlar ihale dokümanında belirlenen ağırlık katsayıları ile çarpılarak toplanır ve toplam puanlar tespit edilerek Teklif Genel Değerlendirme Standart Formuna kaydedilir. Toplam puanı en yüksek olan istekli görüşme yapmak üzere davet edilir.*

(2) *Puan eşitliği durumunda ise mali teklif puanı yüksek olan istekli görüşme yapmak üzere davet edilir. Mali teklif puanlarının da eşit olması durumunda, tek sözleşmeye ilişkin benzer iş deneyim tutarı fazla olan istekli görüşme yapmak üzere davet edilir. Mali teklif puanı eşit olanlar arasında ortak girişimin bulunması halinde, iş ortaklığında pilot ortağın tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim tutarının, konsorsiyum da ise koordinatör ortağın tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim tutarının değerlendirilmesi suretiyle görüşme yapmak üzere davet edilecek istekli belirlenir.*

(3) *Toplam puanı en yüksek olan istekli iş tanımı, sözleşme şartları, personel ve mali teklifle ilgili görüşme yapmak üzere davet edilir. Ancak bu görüşme, ihale dokümanında yer alan şartları önemli ölçüde değiştirecek nitelikte olamaz. Bu toplantıda işin nasıl yapılacağı, kullanılacak personel, idarenin katkılarının neler olacağı, sözleşmede gerekli ilave açıklamalar gibi hususlar görüşülür ve gerekirse bunlar üzerinde esasa ilişkin olmayan değişiklikler yapılabilir. Teklifte gösterilmiş olan personel ücretleri ile teklif edilen diğer harcamaların tutarları tekrar pazarlık konusu edilemez. Mali teklif üzerinde yapılan görüşmenin kapsamı sadece ödeme koşulları ve planının, mali teklif tutarını değiştirmemek kaydıyla idare lehine düzenlenmesine yönelik olabilir.*

(4) **(Değişik: 03/07/2009-27277 R.G. / 12 md.)** *Önerilen anahtar teknik ve teknik personel zorunlu olmadıkça değiştirilemez. Böyle bir gereksinimin ortaya çıkması halinde yeni anahtar teknik ve teknik personelin teklifte sunulanın dengi veya daha niteliklisi olması gereklidir.*

(5) *Görüşme sonucunda şartların netleştirilerek anlaşmaya varılması halinde, bu*

şartlar dahilinde, anlaşma sağlanamazsa ihale dokümanında belirtilen koşullarla toplam puanı en yüksek olan bu istekli üzerine ihale yapılır. Görüşme sonrası ihale komisyonunca alınan gerekçeli karar ihale yetkilisinin onayına sunulur.”

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ihale dokümanına yazılması gereken teknik puan aralığı 70-80, mali puan ağırlığı ise 20-30 aralığındadır. Ön yeterlilik değerlendirilmesi sonucunda, işi yapabilecek durumda olduğu ispatlanmış olan firmalar yeterlilik alabildiğine göre, ihale aşamasında teknik puan ağırlığı olarak 70-80 aralığında puanların esas alınması, mali teklifin etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır.

KGM ve Bölge Müdürlüklerinde, teknik puan ağırlığı %80, mali puan ağırlığı %20 olarak uygulanmıştır. Oysa yukarıda yer alan puanlama kriterlerinin subjektif değerlendirmelere açık olduğu ortada iken, teklif puanının bu kadar yüksek belirlenmesi, mali teklifi önemsiz hale getirmekte, ihaleler firmaların tamamının işi yapabilme kapasitesi olmasına rağmen, fiyatın düşüklüğü önem arz etmemektedir.

Örneğin, bir Bölge Müdürlüğünde yapılan ihalede çıkan sonuç şu şekildedir:

Yaklaşık Maliyet: 42 267 944,88 TL

İhale Bedeli: 38 918 610,00 TL

Tablo 5: Teknik ve Mali Puanlama

Firma	Ortalama teknik puan	İtibari teknik puan	Mali teklif puanı	Teknik puan %80	Mali puan %20	Toplam puan	Mali teklif tutarı(TL)
A	98,80	100,00	87,31	80,00	17,46	97,46	38.918.610,00
B	94,40	95,55	78,47	76,44	15,69	92,13	43.301.250,00
C	94,00	95,14	90,61	76,11	18,12	94,23	37.499.040,00
D	92,40	93,52	100,00	74,82	20,00	94,82	33.980.944,00
E	94,20	95,34	83,51	76,27	16,70	92,97	40.690.864,00

Tabloda görüleceği üzere, kazanan firmanın toplam puanı 97,46 olurken ikinci firmanın toplam puanı 94,82 olarak çıkmıştır. Teknik puanlamada, kazanan firma lehine % 6,48 fark oluşurken, mali puanlamada, ikinci firma lehine % 12,70 fark çıkmaktadır.

İkinci olan firma ile kazanan firma teklifleri arasında, 4 937 666,00 TL fark çıkmaktadır.

İkinci olan firma, kazanan firmaya göre %12,70 oranında daha ucuz teklif vermesine rağmen teknik puan ağırlığı nedeniyle ikinci sırada kalmıştır.

Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan puanlama sisteminden dolayı, ikinci olan firma, ancak 31.454.20,60 TL teklif ederse birinci firmayla puan olarak eşitlenmektedir. Yani, bu ihalede kazanan firmadan %19,18 daha ucuz fiyat vermesi durumunda ikinci firma birinci firmayla eşit hale gelebilmektedir.

Bu durumda, yapılan uygulama, kaynakların verimli kullanılması ilkesiyle çelişmektedir. Bu nedenle, Uygulama Yönetmeliği'nde, puanlama kriterlerinin komisyon tarafından daha objektif olarak değerlendirilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kamu İhale Kanunu'nun “ Tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin yapılması” başlıklı 52.maddesinin 3.fıkrasında;

Danışmanlık hizmet ihalelerinde tekliflerin değerlendirilmesi, teknik ve malî değerlendirme olmak üzere iki aşamada yapılır. İlk aşamada teknik teklif, ikinci aşamada ise malî teklif değerlendirilir ve her iki aşama için ayrı puanlama yapılır. Teknik ve malî puan için belirlenen ağırlık katsayıları dikkate alınarak yapılan hesaplama sonucunda toplam puan tespit edilir. Teknik ve malî puan ağırlık katsayıları, teknik puan ağırlığı daha yüksek olmak üzere hizmetin niteliği ve özgünlüğüne göre farklı oranlarda belirlenebilir.

Hükmü,

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Danışmanlık hizmetlerinin kapsamı” başlıklı 6.maddesinin 1.fıkrasında;

“(1) Kanununun 48 inci maddesinde belirtilen mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmet sunucularından alınır.”

Hükmü ile,

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “İhalenin karara bağlanması ve onaylanması” başlıklı 68.maddesinin 1.fıkrasında;

“(1) Yapılan değerlendirme sonucu ihale toplam puanı en yüksek olan isteklinin

üzerinde bırakılır ve ihale komisyonunca alınan gerekçeli karar ihale yetkilisinin onayına sunulur.“ hükmü yer almaktadır. Bu maddeler birlikte değerlendirildiğinde, Danışmanlık Hizmet Alımlarının teknik ve özellikli işler olduğu ve bu nedenle bu tür ihalelerde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, en düşük fiyat değil toplam puanı en yüksek istekli olarak belirlenmesi hüküm altına alınmıştır. Bu sebeple söz konusu teknik puanlama kriterleri Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Ön yeterlik değerlendirmesi” başlıklı 54.maddesinde belirtilen;

“**MADDE 54** — (1) Ön yeterlik değerlendirmesi, Kanun, bu Yönetmelik ve tip şartnamelerde belirtilen esaslar çerçevesinde standart formlar kullanılarak yapılır.

(2) Başvuruların değerlendirilmesinde, öncelikle belgeleri eksik olduğu veya usulüne uygun olmadığı ilk oturumda tespit edilen adayların başvurularının değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir.

(3) Başvuru zarfı içinde sunulması istenilen belgeler ve bu belgelere ilgili mevzuat gereğince eklenmesi zorunlu olan belgelerden herhangi birinin, adaylarca sunulmaması halinde, bu eksik belgeler idarelerce tamamlanamaz.

(4) Başvurunun esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla, sunulan belgelerde bilgi eksikliği bulunması halinde idarece belirlenen sürede adaylardan bu eksik bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenir. Bu çerçevede, tamamlanması istenen bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgelerin niteliği dikkate alınarak, idare tarafından iki iş gününden az olmamak üzere makul bir tamamlama süresi verilir. Belirlenen sürede bilgileri tamamlamayanların teklifleri değerlendirme dışı bırakılır.

(5) İdarelerce bilgi eksikliklerinin tamamlanmasına ilişkin olarak verilen süre içinde adaylarca sunulan belgelerin, başvuru tarihinden sonraki bir tarihte düzenlenmesi halinde, bu belgeler, adayın başvuru tarihi itibarıyla ihaleye katılım şartlarını sağladığını göstermesi gereklidir.

(6) Bu işlemde sonra, başvuru belgeleri tam ve usulüne uygun olan adayların genel uygunluk şartlarına sahip olup olmadıkları kontrol edilir. Genel uygunluk şartlarını taşımayan adaylar yeterli kabul edilmez ve değerlendirme dışı bırakılır. Genel uygunluk şartlarını taşıyan aday sayısının üçten az olması durumunda ihale iptal edilir.

(7) Sonraki aşamada genel uygunluk şartlarını taşıyan adayların ön yeterlik

kriterlerini sağlayıp sağlayamadıklarının tespitine geçilir. Ön yeterlik şartnamesinde belirtilen ön yeterlik kriterlerini sağlayamayan adaylar değerlendirme dışı bırakılır. Ön yeterlik kriterlerini sağlayan aday sayısının kısa listeye alınacak aday sayısına eşit veya az olması durumunda bu aşamadan sonraki puanlama işlemi yapılmadan doğrudan kısa liste oluşturulur.

(8) *Ön yeterlik kriterlerini sağlayan aday sayısının kısa listeye alınacak aday sayısından fazla olması durumunda adaylar, ön yeterlik şartnamesinde belirtilen kriterlere göre tek tek değerlendirilerek puanlamaya geçilir.*

(9) *Puanlama, idare tarafından ön yeterlik dokümanında daha önce belirlenen kriter, alt kriter ve puanlama yöntemine göre adayların teknik yetenek ve mali kapasitelerinin belirlenmesine yönelik olarak yapılır. İşin mahiyeti ve önemine göre aşağıda verilen puan aralıklarında olmak kaydıyla, idare tarafından belirlenecek tam puanlar üzerinden adayların mali kapasite ve teknik yetenek puanları hesaplanır.*

<i>Ön yeterlik değerlendirme kriterleri</i>	<i>Tam Puan</i>
<i>a) Mali kapasite</i>	<i>[10 –30]</i>
<i>b) Teknik Yetenek</i>	<i>[70 –90]</i>
<i>1) Genel Hizmet Deneyimi</i>	<i>[...]</i>
<i>2) Özel Hizmet Deneyimi</i>	<i>[...]</i>
<i>3) Personel Durumu</i>	<i>[...]</i>
<i>4) Ekipman Durumu</i>	<i>[...]</i>
<i>5) Araştırma–Geliştirme, Standart ve Kaliteye İlişkin Belgeler</i>	<i>[...]</i>
<hr/>	
<i>Toplam:</i>	<i>[100]</i>

(10) *Değerlendirme safhasında, öncelikle adayların teknik yetenek açısından puanlanması her üye tarafından ön yeterlik şartnamesinde belirtilen kriterlere göre ayrı ayrı yapılarak Teknik Yetenek Değerlendirme Üye Standart Formuna kaydedilir. Daha sonra Teknik Yetenek Değerlendirme Komisyon Standart Formu ile komisyon üyelerinin ayrı ayrı vermiş olduğu teknik puanlar toplanıp üye sayısına bölünmek suretiyle her adayın teknik yetenek puanı*

belirlenir. Bu işlemlerden sonra adayların mali kapasite açısından puanlanmasına geçilir. Ön yeterlik şartnamesinde belirtilen kriterlere göre adayların almış oldukları mali kapasite puanları Mali Kapasite Komisyon Değerlendirme Standart Formuna kaydedilir. Her adayın aldığı teknik yetenek ve mali kapasite puanları Ön yeterlik Değerlendirme ve Sıralama Standart Formuna kaydedilir. Daha sonra bu formda yer alan sıralamaya göre kısa listeye girmeye hak kazanan adayların alfabetik olarak sıralandığı kısa liste oluşturulur.

(11) **(Değişik: 28/11/2013-28835 R.G. /1 md.)** Puan eşitliği sonucunda kısa listeye alınacak aday sayısının aşılması durumunda, eşit puana sahip adaylardan, tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim tutarı daha fazla olan aday sıralamada öne çıkarılarak kısa liste oluşturulur. İş ortaklığında hisse oranına bakılmaksızın pilot ortağın, konsorsiyumda ise koordinatör ortağın tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim tutarı göz önünde bulundurulur.

(12) **(Değişik:16/07/2011-27996 R.G./10 md.)** Yapılan ön yeterlik değerlendirmesi sonucu düzenlenen Ön Yeterlik Değerlendirme Sonucu Tutanağı, ön yeterlik kararının verilmesini izleyen üç iş günü içinde, kısa listede yer alamayan adaylara, Ön Yeterlik Değerlendirilmesinde Yeterli Bulunmayan Adaylara Sonucun Bildirilmesine İlişkin Form ekinde gönderilir.” kriterler dikkate alınarak idarece mevzuata uygun şekilde düzenlendiği düşünülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum cevabında, özet olarak Uygulama Yönetmeliğinde yer alan puanlama kriterlerine uygun olarak değerlendirme yapıldığı belirtilmektedir.

Bulgu konusu, öncelikle Uygulama Yönetmeliğinde yer alan puanlama kriterlerinin rasyonel olmadığı düşüncesi ile ilgilidir. Teknik puanın ağırlığının mali puana göre çok yüksek olması mali teklifi önemsiz hale getirmektedir. Ancak burada bahsi geçen risk, idare tarafından bertaraf edilebilecek bir risk olmayıp, Yönetmelik hükümlerinde değişiklik yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun için, ilgili Bakanlık ve Kamu İhale Kurumu nezdinde girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

Diğer yandan, bulguda da açıklandığı üzere, teknik puan aralığı belirlenirken kullanılan kriterlerin değerlendirilmesi, tamamen idare ilgilidir.

Yönetmeliğin “Teknik ve mali puan ağırlık katsayılarının belirlenmesi” başlıklı 62 inci maddesinde yer alan kriterlerin idare tarafından doğru değerlendirilmesi gerekmektedir. Bulguda da açıklandığı üzere, yol yapım işleriyle ilgili olarak, ülkenin en deneyimli ve uzmanlaşmış kurumu Karayolları Genel Müdürlüğü olduğu halde, puanlama kriterleri

değerlendirilirken bu husus dikkate alınmamıştır. Mevcut kriterlerin objektif olarak değerlendirilmesi durumunda, teknik puan ağırlığının %80 in altına ineceği düşünülmektedir. Bu nedenle, idarenin değerlendirmeleri daha objektif yapması gerekmektedir.

BULGU 11: Yaklaşık Maliyet Hesabı Yapılırken ve Birim Fiyat Teklifler Alınırken Aynı İş Kalemlerinin, İş Grupları İtibarı İle Ayrı Ayrı Değerlendirilmesi Nedeniyle, Yapım Şartları Aynı Olan İmalatın Farklı Fiyatlardan Yaptırılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelerde yaklaşık maliyet hesabı yapılırken, yapılacak işler; toprak işleri, sanat yapıları, köprü işleri, tünel işleri gibi iş gruplarına ayrılmaktadır. Her bir iş grubu kendi içinde farklı iş kalemlerinden oluşmaktadır. Ancak, iş kalemlerinin hepsi birbirinden farklı olmayıp, bazı iş kalemleri birden çok grup içinde yer almaktadır.

İhale sistemi gereği, birim fiyatlı işlerde idare yüklenicilere ihale dokümanı kapsamında birim fiyat teklif edecekleri birim iş kalemleri ile iş miktarını gösteren birim fiyat teklif cetvelini vermekte, istekliler bu cetveli doldurarak, birim fiyat tekliflerini sunmaktadırlar.

İdarenin yaklaşık maliyet çalışması yaparken, iş grupları itibarıyla maliyet tespiti yapmasında herhangi bir sakınca yoktur. Ancak, birim fiyat teklif cetveli standart formuna uygun olarak ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen listede, aynı iş kalemine birden fazla yer verilmektedir.

Yapım şartları aynı olduğu halde ihale konusu iş bünyesinde aynı iş kaleminin birden fazla gösterilmesi ve iş grupları itibarıyla aynı iş kalemi için birden fazla teklif alınmasının 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6 ncı maddesindeki birim fiyat sözleşme tanımına aykırı olacağı düşünülmektedir. Anılan maddede birim fiyat sözleşme; *“Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme”* olarak tanımlanmış olup, birim fiyat tarifi tek olan bir iş kalemi için birden fazla teklif verilmesine izin verilmesi bu tanım uyarınca mümkün değildir.

Aynı iş kalemleri için hazırlanan yaklaşık maliyet hesaplarında, idare tarafından aynı

fiyatlar kullanılmaktadır. Bunun böyle olması doğaldır. Ancak, isteklilerin tekliflerinde, aynı iş bünyesinde yer alan birden fazla aynı iş kalemine farklı teklifler sunulduğu görülmektedir.

Örneğin, KGM/23/ND poz numaralı iş kalemi, “inşaat bünyesine giren ince ve kalın her ebat ve çaptaki nervürlü çelik zati bedeli, işbaşına nakli ve işçiliği” ile ilgilidir. Birim fiyat tarifi, analizi ve yapım şartları aynı olan bu iş kalemi, köprü işlerinde ayrı, sanat yapılarında ayrı gösterilmektedir. Ayrı iş kalemi olarak gösterilen bu imalatlar için, istekliler de farklı fiyatlar sunabilmektedir.

Örneğin, KGM/23/ND poz numaralı iş kalemi için, aynı istekli, sanat yapısı iş grubunda 100 TL/TON teklif verirken, köprü iş grubunda 150 TL/TON fiyat verebilmektedir. Bu anlamda, idare aynı imalatı aynı iş bünyesinde olmasına rağmen sadece idare ayrı iş grubunda gösterdiği için farklı fiyattan yaptırmak zorunda kalmaktadır.

Ayrıca, bu uygulama revize fiyat hesaplamalarında da hataya sebep olmaktadır. Revize fiyat hesabı yapılırken, iş grupları itibarı ile revize uygulaması yapıldığından, bazen toplamda idare lehine ya da aleyhine sonuçlar çıkabilmektedir.

Örneğin, KGM/23/ND poz numaralı iş kaleminde, sanat yapıları için 100 ton, köprü için 100 ton olmak üzere toplam 200 ton imalat öngörüldüğü düşünülürse, sanat yapısı için 140 ton, köprü için 70 ton imalatın fiilen gerçekleştiği durumda, toplam 210 ton imalat yapılmış olacak, revize fiyat şartlar gerçekleşmediğinden revize fiyat hesabı yapılmayacaktır. Oysa ayrı iş kalemi olarak değerlendirildiğinde, sanat yapısı için %20 nin üzerinde artış olduğundan, bu artışın toplam sözleşme bedelinin %1 ini geçmesi durumunda revize fiyat hesabı yapılması gerekecektir.

Diğer yandan, iş grupları itibarıyla yaklaşık maliyet hesabı yapılırsa dahi, iş gruplarında yer alan aynı iş kalemlerinin toplam miktarının birim fiyat teklif cetvelinde yer alması, idare ya da yüklenici açısından hiç bir problem yaratmayacaktır.

Birim fiyat teklif cetvelinde, aynı iş bünyesinde birden çok iş kalemi göstermek yerine, toplam miktar için sadece bir adet iş kalemi gösterilmesi, aynı imalatın aynı iş bünyesinde farklı fiyatlardan yaptırılması gibi garip karşılanabilecek uygulamaları ortadan kaldıracak gibi, revize fiyat hesaplarında da idare lehine ya da aleyhine hata yapılmasını engelleyecektir.

Konuya ilişkin olarak, iki örnek iş aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 6: Yaklaşık Maliyet ve Teklif Birim Fiyatları

İşin adı	İş kalemi poz numarası ve adı	Yaklaşık maliyet birim fiyatı (TL)	Teklif birim fiyatı (TL)	
Ordu- Mesudiye – Koyulhisar devlet yolu Ordu –Ulubey AYR.- Topçam 35+000-47+980,80 arası üstyapı toprak, sanat yapısı, köprü, tünel işleri	KGM/23/ND (İnşaat bünyesine giren ince ve kalın her ebat ve çaptaki nervürlü çelik zati bedeli, işbaşına nakli ve işçiliği.)	San.Yap: 3.322,84 Köprü: 3.322,84 Tünel: 3.322,84	2.750,00 2.750,00 2.750,00	
	16073 K-Ö Köprülerde ve ya heyelanlı bölgelerde 120 cm çapında her boyda yerinde dökme kazık	San. Yap: 633,80 Köprü: 633,80	500,00 500,00	
	16100 K-Ö Her türlü inşaat temelinde ve temel dışında kuruda ve suda her dozda demirsiz beton	San. Yap:178,90 Tünel: 78,90	125,00 150,00	
	16130 K-Ö Her türlü inşaatta kuruda veya suda demirli beton	San. Yap:293,14 Tünel: 293,14	250,00 250,00	
	Antalya-Kemer-Tekirova Yolu Toprak İşleri, sanat yapıları, BSK... İş	KGM/23.015 K/T Betonarme için 14-32 mm kalınlıkta nervürlü çelik temini ve işçiliği	San.Yap: 2.659,12 Köprü: 2.659,12 Tünel: 2.659,12	2.000,00 2.500,00 2.500,00
		KGM/23.014 K/T Betonarme için 8-12 mm	San.Yap: 2.773.02	2.000,00

	kalınlıkta nervürlü çelik temini ve işçiliği	Köprü: 2.773.02 Tünel: 2.773,02	2.500,00 2.500,00
--	--	------------------------------------	----------------------

Analiz girdileri ve birim fiyat tarifi aynı olan iş kalemlerinin birim fiyat cetvelinde birden fazla yer almasının, aynı iş için farklı fiyat teklifleri alınmasına, bu durumun da 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6 ncı maddesindeki birim fiyat sözleşme tanımına aykırı sözleşme imzalanmasına yol açtığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Birim fiyat teklif cetvelinde niteliksel anlamda farklı imalatların bünyesinde yer aldıkları iş gruplarında ayrı iş kalemleri olarak yer alması, onlara farklı teklif birim fiyatı verilebilmesine de olanak sağlamaktadır. Keza bazı ihalelerde aynı isim veya tarifte olmasına rağmen farklı iş gruplarında yer alan imalat kalemlerine farklı teklif fiyatlarının verilebildiği çoğunlukla görülmektedir.

İhale aşaması boyunca farklı iş gruplarında yer alan iş kalemleri hiç bir durumda birleştirilerek aynı iş kalemi olarak değerlendirilmemektedir. Sözleşme imzaladıktan sonra yapım aşamasında da yapılan imalatlara ait metrajlar, içinde yer aldığı iş gruplarına göre ayrı ayrı ataşmanlarda hesaplanmaktadır. Hakedişlerde her iş grubuna ait imalat miktarları, o iş grubuna ait bölümde konularak hakediş tanzim edilmekte ve gerek fiyat farkı hesabı gerekse revize fiyat hesabı buna göre yapılmaktadır.

Bununla birlikte; isteklilerin aynı iş kalemi için farklı iş gruplarında farklı teklifler vermesinin önlenmesi için, aynı tanım ve tarife sahip iş kalemlerinin birleştirilmesi yöntemi de tercih edilebilir ve uygulanabilir. Ancak, bu uygulamanın sağlıklı olarak yapılabilmesi için, imalatın yer aldığı iş grubuna ait fiyat farkı katsayılarına göre fiyat farkı hesabının doğru tasniflenmesi gerektiği mütalaa edilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında da belirtildiği gibi, aynı iş kaleminin, farklı iş gruplarında ayrı ayrı yer alarak farklı fiyatlara sebep olmasını önlemek için, tek bir iş kalemi olarak belirlenmesinde hiçbir problem yoktur. Bu şekilde, bulguda yer alan sorunların önüne geçilecektir.

Dolayısıyla, İhale konusu iş bünyesinde aynı iş kaleminin farklı fiyatlardan yaptırılmasının önlenmesi için, yaklaşık maliyet ve birim fiyat teklif cetvelinde tek iş kalemi olarak gösterilmesi daha doğru olacaktır. Yapılacak imalatların yeri projelerde gösterildiği için,

iş grupları itibarı ile bu cetvellerde ayrı ayrı gösterilmesine gerek yoktur. İş grupları bünyesinde yer alan ortak iş kalemleri, mutlaka o iş grubu bünyesinde gösterilmek zorunda değildir. Bunların diğer iş kalemleri şeklinde ayrı bir iş grubu olarak gösterilmesi de mümkündür.

İdare cevabında yer alan fiyat farkı katsayısının iş grubuna göre doğru tasnif edilmesi gerektiği mütalaasının doğru olduğu düşünülmektedir. İdare cevabında bu durum çekince gibi belirtilmiş ise de bu konuda hiçbir zorluk yoktur. Fiyat farkı ödenmesine esas katsayıların ihaleden önce belirlenmesi sırasında bu husus düzenlenebilir. Bu konu tamamen idarenin takdirindedir.

Bu nedenle yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda uygulama yapılması daha rasyonel olacaktır.

BULGU 12: YİD Modeli ile Yapılan Gebze-Orhangazi-İzmir(İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu Yapım İşinde Geçerli Bir Dayanağı Olmadan “Doğrudan Sözleşme” Adı Altında Sözleşme Yapılması ve Bu Sözleşmenin Uygulama Sözleşmesine Aykırı Hükümler İçermesi

1) Uygulama sözleşmesi yürürlüğe girdikten sonra, idare, görevli şirket ve ana kredi kuruluşlarını arasında uygulama sözleşmesinde bahsedilen diğer sözleşmeler arasında bulunmayan “doğrudan sözleşme” adı altında bir sözleşme imzalanmıştır. Konusu “*idare, görevli şirket ve finans tarafları arasında finans taraflarının uygulama sözleşmesinde düzenlenmiş olan uygulama sözleşmesinin fesih veya devir süreci ile bağlantılı haklarına ilişkin bazı konularda doğrudan anlaşma sağlanması ve uygulama sözleşmesinin bazı hükümlerinin yerine getirilmesi ve açıklığa kavuşturulması*” olarak belirlenen ve dayanağının uygulama sözleşmesinin 8 inci ve 27-4 üncü maddeleri olarak belirtilen doğrudan sözleşmenin herhangi bir geçerli dayanağının olmadığı tespit edilmiştir.

Doğrudan sözleşmenin dayanağı olarak gösterilen uygulama sözleşmesinin 8 inci maddesi, projenin finansmanına ilişkin olup görevli şirketin buna ilişkin yükümlülüklerini düzenlemektedir. İlgili maddede yer alan; “*İdare, yazılı talepleri halinde ana kredi kuruluşlarını sözleşmenin devri veya feshi yanı sıra sözleşme maddeleri dahilinde muhatap olacakları hukuki durum ve sonuçları hakkında yazılı olarak bilgilendirecektir. İşbu bilgilendirme idarenin sözleşme uyarınca öngörülen haklarını ve yükümlülüklerini etkilemeyecektir*” hükmü idare tarafından doğrudan sözleşmenin dayanaklarından birini oluşturduğu öne sürülmüştür. Ancak, içeriğinden de anlaşılacağı üzere, ilgili hüküm, idarenin

ana kredi kuruluşlarını, sözleşme şartları ve sonuçları hakkında bilgilendirme amaçlıdır. Oysa, bu madde yeni bir sözleşme yapılmasını gerektiren bir hüküm içermediği gibi, bu bilgilendirme ile idarenin sözleşmeden doğan hakları ve yükümlülükleri olumsuz bir şekilde etkilenmemelidir.

Doğrudan sözleşmesinin diğer bir dayanağı olarak gösterilen uygulama sözleşmesinin 27-4 üncü maddesi c bendi; sözleşmenin feshi halinde ana kredi kuruluşları tarafından sağlanmış/sağlanacak kredilerin idare/hazineye tahsisi şartları ile kullanılmış kredilerin idare/hazine tarafından üstlenimi ve ödenmesi şartlarının belirlenmesi için yapılacak anlaşmaya ilişkindir. Diğer bir ifadeyle, borç üstlenim anlaşmasından bahsedilmektedir. Bu anlaşma ise hali hazırda 15.03.2013 tarihinde görevli şirket, hazine ve ana kredi kuruluşları arasında imzalanmış bulunmaktadır.

Bu itibarla, sözleşmenin ilk dayanağı idarenin ana kredi kuruluşlarını yazılı olarak bilgilendirmesini; ikinci dayanak ise, sözleşmenin feshi halinde kredilerin borç üstlenimi ve şartlarını düzenlediğinden, bu düzenlenmiş hali ile “doğrudan sözleşme”nin dayanağını teşkil etmesi mümkün değildir. Bu nedenle, yapılan işlemler uygulama sözleşmesi hükümleri ile görevlendirme kurallarını düzenleyen Bakanlar Kurulu Kararı’na aykırıdır.

2) Doğrudan sözleşme ile getirilen hükümlerle uygulama sözleşmesinin hükümlerinin üstünlüğü ve geçerliliği ortadan kaldırıldığı gibi, doğrudan sözleşmede uygulama sözleşmesine aykırı hükümlerin de yer aldığı tespit edilmiştir.

Bu hususlar sırasıyla şunlardır:

a) Doğrudan sözleşme ile getirilen hükümlerle uygulama sözleşmesinin hükümlerinin üstünlüğü ve geçerliliği ilkesine aykırı düzenlemeler yapılmıştır.

Doğrudan sözleşmenin 2 nci maddesinde;

2.4. “Taraflar, Finans Taraflarının Uygulama Sözleşmesi ve Türk hukuku genel hükümler kapsamındaki belirli haklarını ve Uygulama Sözleşmesi’nin belirli hükümlerini açıklığa kavuşturmak ve tavzih etmek ve İdare ile Görevli Şirket’in Uygulama Sözleşmesi’ndeki ilgili hükümler üzerinde mutabık kaldıkları zamandaki niyetlerini burada ve Ek 2.4’te belgelemek ve detaylandırmak amacıyla işbu Sözleşmeyi imzalamaktadırlar. İşbu Sözleşme Uygulama Sözleşmesi’ne ek mahiyette olup Uygulama Sözleşmesi’ni tadil eder nitelikte değildir. İş bu Sözleşmede düzenlenmiş ancak Uygulama Sözleşmesi’nde düzenlenmemiş

hususlar açısından işbu Sözleşme hükümleri uygulanır. Taraflar, Uygulama Sözleşmesi ile Uygulama Sözleşmesi'nin ekini teşkil eden işbu Sözleşme arasındaki ilişki ve etkileşim açısından aşağıdaki hususları kabul, beyan ve taahhüt ederler:

(i) Uygulama Sözleşmesi ile işbu Sözleşme'nin hükümleri arasında herhangi bir çelişki veya tutarsızlık olmadığını ve bu nedenle işbu Sözleşme'nin herhangi bir hükmünün geçersizliğini veya uygulanamazlığını iddia etmeyeceklerini ve

(ii) Uygulama Sözleşmesi ile işbu Sözleşme'nin bir bütün olduğunu ve Uygulama Sözleşmesi'nin hükümleri yorumlanırken ve uygulanırken, Uygulama Sözleşmesi hükümlerinin, Uygulama Sözleşmesi'ni açıklayan ve Tarafların Uygulama Sözleşmesi'ni akdederkenki niyetlerini ifade eden işbu Sözleşme hükümleri uyarınca yorumlanarak uygulanacağını.

2.5. İşbu Sözleşme'nin hiçbir hükmü, Görevli Şirket'in herhangi bir US Proje Dokümanı tahtındaki yükümlülükleri için ya da anılan yükümlülüklerle ilgili olarak Temsilci Banka ya da herhangi bir diğer Finans Tarafı açısından herhangi bir sorumluluk ya da yükümlülük oluşturmayacaktır.

2.6. İşbu Sözleşme'nin akdedilmesi ya da herhangi bir hükmü Görevli Şirket'in Uygulama Sözleşmesi'nin feshi ile ilgili olarak Türk hukuku tahtında sahip olduğu veya olabileceği hak ya da yetkileri sınırlandırmamaktadır.”

Düzenlemeleri yapılmıştır.

Doğrudan Sözleşmenin 2 nci maddesinden görüleceği üzere, doğrudan sözleşme uygulama sözleşmesinin ekidir. Uygulama Sözleşmesinin 38 inci maddesine göre ise görevli şirket, sözleşme konusu işi imza aşamasından sonra sözleşmeye bağlanacak ekler çerçevesinde ifa etmeye mecburdur. Yorum gerektiren hallerde ve uyuşmazlık çıkması durumunda uygulama sözleşmesi esas alınacak metin olup, uygulama sözleşmesi ile eklerinde yer alan hükümler arasında çelişki olduğunda uygulama sözleşmesindeki hükümler esas alınacaktır.

Uygulama sözleşmesinin bu hükmüne rağmen, yukarıda yer alan doğrudan sözleşmenin 2 nci maddesinden görüleceği üzere, iki sözleşme arasında çelişki veya tutarsızlık olmadığı, bu nedenle doğrudan sözleşmenin herhangi bir hükmünün geçersizliği veya uygulanamazlığını iddia edilemeyeceği yine doğrudan sözleşmede hüküm altına alınmıştır.

Ancak, 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Kararın “Tanımlar” başlıklı 4 üncü

maddesinde, “Diğer Sözleşmeler” uygulama sözleşmesine bağlı olarak imzalanan ve uygulama sözleşmesine aykırı hükümler ihtiva etmeyen sözleşmeler olarak nitelendirilmiştir.

Gerek uygulama sözleşmesi, gerekse 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karara göre, doğrudan sözleşme, uygulama sözleşmesine aykırı olamaz ve iki sözleşme arasında çelişki olursa uygulama sözleşmesi hükümlerinin esas alınması gerekir. Buna rağmen, yukarıda ayrıntısı ile anlatıldığı üzere her ne olursa olsun doğrudan sözleşme ile getirilen düzenleme ile uygulama sözleşmesine aykırı olmadığı ve çelişmediği karar altına alınmıştır.

Bu itibarla, yapılan düzenlemeler uygulama sözleşmesi ve ilgili Bakanlar Kurulu Kararı’na aykırıdır.

b) Uygulama sözleşmesinde yer alan fesih sebeplerine ek olarak doğrudan sözleşme ile yeni fesih gerekçeleri getirildiği tespit edilmiştir.

Uygulama sözleşmesinin 27 nci maddesine göre, sözleşmenin feshi görevli şirket kusuru, maliyet artışı ve milli güvenlik nedeniyle mümkün olabilmektedir. Görevli şirket kusuru nedeniyle idare, maliyet artışı nedeniyle görevli şirket, milli güvenlik nedeniyle ise hem idare hem de görevli şirket sözleşmenin feshini isteyebilecektir. Bu haller haricinde sözleşmenin feshi mümkün değildir.

Ancak, doğrudan sözleşme ile getirilen hükümlerle “ Özel Fesih Hali” öngörülmüş ve *“Orijinal ilk Borç Üstlenim Sözleşmesinin imza tarihinden sonra herhangi bir zamanda işbu Sözleşmenin veya Uygulama Sözleşmesinin herhangi bir mahkeme kararıyla, İdare ya da diğer herhangi bir idari otoritenin kararıyla veya Mevzuat Değişikliği ile kısmen ya da tamamen geçersiz ya da ifa edilemez hale gelmesi ya da uygulamanın durdurulması ya da 1, 2, 3, ve 4 üncü Kesimlerin faaliyetinin durdurulması ve söz konusu durdurma halinin 60 günü aşan bir süre için devam etmesi, ya da İdarenin işbu Sözleşmeye ve/veya Uygulama Sözleşmesine taraf olma yetkisinin olmadığı, sona erdiği ya da projeye ilişkin yetkisinin sona erdiği yönünde herhangi bir mahkeme kararı ya da idari karar alınması ya da söz konusu yetkinin durdurulması ve söz konusu durdurma halinin 60 günü aşan bir süre için devam etmesi, hallerinden her biri ”* de fesih sebebi olarak tanımlanmış ve bu durumlardan herhangi birinin gerçekleşmesi halinde de sözleşmenin feshedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca, doğrudan sözleşmenin 6.2.3.1 maddesine göre, trafik garantilerinin ödeme vadesinden itibaren 10 gün içinde ödenmemesi halinde sözleşme feshedilecektir. Ancak bu

düzenleme de uygulama sözleşmesinde belirtilen fesih halleri arasında yer almamaktadır. Uygulama sözleşmesinin 29 uncu maddesine göre, trafik garantilerinin zamanında ödenmemesi halinde, ödemenin yapıldığı tarihe kadar yasal cari faiz uygulanarak ödemenin yapılacağı belirtilmekte, fesih ile ilgili herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

Sonuç olarak bu madde de uygulama sözleşmesinin 27 ve 29 uncu maddelerine açıkça aykırılık teşkil etmekte ve uygulama sözleşmesi hükümlerini ortadan kaldırmaktadır.

Yukarıda anlatıldığı üzere, uygulama sözleşmesinde öngörülmeven fesih sebeplerinin daha sonra yapılan doğrudan sözleşme ile fesih sebebi olarak sayılması mümkün değildir.

c) Bir diğer aykırılık fesih yetkisine ilişkindir. Uygulama sözleşmesi gereği sözleşmeyi sadece idare ve görevli şirket feshedebilecektir. Görevli Şirket Kusuru nedeniyle İdare, Maliyet Artışı nedeniyle Görevli Şirket, Milli Güvenlik nedeniyle ise hem İdare hem de Görevli Şirket sözleşmenin feshini isteyebilecektir.

Ancak, yapılan incelemede doğrudan sözleşmenin 6.2.6.1 maddesi ile Finans Tarafına da uygulama sözleşmesini feshetme yetkisi verilmiştir.

İlgili maddeye göre;

“Görevli şirketin ya da idarenin işbu sözleşmenin uygulanabilir herhangi bir hükmü kapsamında uygulama sözleşmesini feshetme hakkını haiz hale gelmesi halinde ve ilgili tarafın uygulama sözleşmesini feshetme hakkını haiz hale geldiği ilk gün söz konusu tarafın fesih hali bildirimini göndermemesi halinde, finans tarafları adına ve onların talimatları doğrultusunda hareket eden temsilci banka, ilgili tarafın fesih hali bildirimini gönderme hakkını haiz hale geldiği tarihte veya söz konusu tarihi müteakip herhangi bir zamanda idareye veya görevli şirkete işbu sözleşme hükümleri uyarınca fesih hali bildirimini göndermesi için ihbar gönderebilir. İdare ve/veya görevli şirketin söz konusu ihbarı tebellüğ etmesi üzerine derhal, Madde 6.3’ e tabi olmak üzere, fesih hali bildirimini gönderecek ve ilk Borç Üstlenim Sözleşmesi ve Uygulama Sözleşmesi madde 27.4 hükümleri uyarınca Borç Üstlenimi yürürlüğe girecektir. Taraflar, İdare ve/veya Görevli Şirketin anılan ihbarı almasından itibaren 10 işgünü içerisinde Fesih Hali Bildirimi göndermemesi veya İdare ve/veya Görevli Şirketin aynı süre içerisinde Fesih Hali Bildirimi göndermeme nedeni olarak yazılı şekilde Temsilci Bankaya sunduğu nedenlerin Temsilci Banka tarafından Finansman Taraflarının Finans Dokümanları tahtındaki menfaatleri dikkate alınarak makul sebepler olarak değerlendirilmemesi halinde, Temsilci Bankanın Fesih Hali Bildirimi göndermeye yetkili olacağını ve Fesih Hali Bildiriminin

gönderilmesi üzerine ve başka herhangi bir şartın gerçekleşmesi ya da ihbarın gönderilmesine gerek olmaksızın Üstlenim Tarihinde veya Borç Ödeme Tarihinde derhal Uygulama Sözleşmesinin fesh olmuş sayılacağını kabul ederler.”

Bu düzenlemeyle uygulama sözleşmesinin tarafı olmayan ana kredi kuruluşlarına uygulama sözleşmesini dolaylı olarak feshetme yetkisi verilmiştir.

Getirilen düzenlemeden de açıkça anlaşılacağı üzere, söz konusu düzenlemenin içeriği uygulama sözleşmesi hükümlerine aykırıdır.

d) Uygulama sözleşmesi hükümlerine göre; sigorta gelirlerinin yolun tekrardan yaptırılması amacıyla kullanılması gerekmektedir doğrudan sözleşme ile getirilen hükümlerle ilgili gelirlerin kredi geri ödemelerinde de kullanılacağına dair düzenleme yapılmıştır.

Doğrudan sözleşmenin 5.2.3 üncü maddesinde, *tarafklar*, Uygulama Sözleşmesi madde 23(C) ve madde 8(f) birlikte değerlendirildiğinde, Proje'nin sürdürülebilirliğini sağlama amacı da gözeterek sigorta gelirlerinin Otoyolun yeniden onarılması ve eski haline getirilmesi veya belirli hallerde ise Finansman Dokümanları ve İlk Borç Üstlenim Sözleşmesi şartları uyarınca o anda ödenmemiş Ana Kredilerin (duruma göre tamamen veya kısmen) erken geri ödenmesi veya geri ödenmesi için kullanılacağını kabul ederler. Sigorta gelirlerinin Finansman Dokümanları ve İlk Borç Üstlenim Sözleşmesi şartları uyarınca o anda ödenmemiş Ana Kredilerin (duruma göre tamamen veya kısmen) erken veya vadesinde ödenmesi için kullanılacağı haller Taraflarca aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

Buna göre sigorta gelirleri, Otoyolun yeniden onarılması ve eski haline getirilmesi veya belirli hallerde ise Finansman Dokümanları ve İlk Borç Üstlenim Sözleşmesi şartları uyarınca, o anda ödenmemiş Ana Kredilerin (duruma göre tamamen veya kısmen) erken geri ödenmesi veya geri ödenmesi için kullanılacaktır.

Uygulama sözleşmesinin sigortayı düzenleyen 23 c maddesinde ise, açık olarak sigorta gelirlerinin Otoyolun onarılması ve eski haline getirilmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu hükme rağmen, sigorta gelirlerinin doğrudan sözleşme hükümleriyle düzenleme yapmak suretiyle kredi geri ödemelerinde kullanılmasına yol açılması mümkün değildir.

e) Doğrudan sözleşme ile getirilen hükümlerle işletme veya yapım süresinden düşülmesi gereken sürelerin düşülmemesi yönünde idareden kabul ve taahhüt alındığı tespit edilmiştir.

Doğrudan sözleşmenin 4 üncü maddesinin “Süre Düşümü Olmaması” başlıklı sekizinci bendinde;

“İdare, (i) Uygulama Sözleşmesi madde 38(g)’de yer alan sözleşmelerin Uygulama Sözleşmesi madde 40’ta öngörülen 180 günlük süre içerisinde imzalanmamış olmasının Görevli Şirket’in kusuru dışındaki nedenlerden kaynaklanmış olduğunu ve (ii) Uygulama Sözleşmesi’nin 40’uncü maddesine göre anılan sözleşmelerin imzalanmasına kadar geçecek olan 180 günü aşan sürenin işletme süresi ya da yapım süresinden düşülmeyeceğini kabul ve taahhüt eder”

Düzenlemesi yer almaktadır.

Bu hüküm, uygulama sözleşmesinde yer alan ve sözleşmenin yürürlüğe girmesini düzenleyen 40 ıncı madde hükümlerini tekraren düzenleyerek ortadan kaldırmaktadır.

Uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesi için tanınan süreyi aşan sürenin işletme süresi işletme ve yapım süresinden düşülmesine ilişkin hükümler uygulama sözleşmesinde düzenlenmiştir. Uygulama sözleşmesinde düzenlendiği haliyle görevli şirket uygulama süresinin yürürlüğe girmesi için tanınan sürede gerekli sözleşmeleri tamamlayarak uygulama sözleşmesinin yürürlüğe girmesini sağlayamamıştır. Bu nedenle, uygulama sözleşmesi uyarınca tanınan süreyi aşan ve görevli şirketten kaynaklanan gecikmelerin işletme süresinden düşülmesi gerekmektedir.

Doğrudan sözleşmenin 4 üncü maddesiyle yapılan söz konusu düzenleme ile görevli şirketin işletme süresinden düşülmesi gereken sürenin düşülmeyeceği idare tarafından kabul ve taahhüt edilmiştir. Dolayısıyla yapılan düzenleme uygulama sözleşmesi hükümlerine aykırı olduğu gibi, hükümlerinin uygulama sonuçlarını da ortadan kaldırmaktadır.

Doğrudan sözleşmeyle getirilen hükmün uygulanması sonucunda uygulama sözleşmesine göre ek süre verilmemesi gerektiği halde ek sürenin kabul edilmesi nedeniyle idarenin sağlayacağı kazançtan mahrum kalınmıştır. Bu gelir, 2017 yılsonu fiyatlarıyla günlük garanti ödeme tutarı 7.571.705,84 TL’nin verilen ek 178 gün süreyle çarpımı olan (178*7.571.705,84): **1.347.763.639,52 TL’dir.**

Kamu idaresi cevabında; “YİD Projeleri finansman projeleri olup Görevli Şirketin sağladığı öz kaynak ve proje finansman kredileri ile finanse edilmektedirler. Her ne kadar projenin yapım ve işletilmesine ilişkin Uygulama Sözleşmesinin tarafları İdare ve Görevli

Şirket olsa da projeye kaynak sağlayan kredi kuruluşları ile İdare arasındaki hukuksal ilişkinin düzenlenmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu ihtiyaç ilgili mevzuat ve Yüksek Planlama Kurulu kararı doğrultusunda imzalanan Uygulama Sözleşmesinin 27.4 c)'de düzenlenen ve Doğrudan Anlaşma olarak isimlendirilen ek anlaşma ile giderilmektedir.

Uygulama Sözleşmesinin imzalanmasından sonra, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a eklenen 8/A maddesi ile 3996 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülen projelerde Hazine Müsteşarlığına, herhangi bir nedenle uygulama sözleşmesinin feshi halinde kreditorler ile YİD projelerine sağlanan kredilere ilişkin olarak borç üstlenim anlaşmaları imzalama yetkisi getirilmiştir. Mevzuat değişikliği ile borç üstleniminin tarafının İdaremiz yerine Hazine Müsteşarlığına dönüşmesi üzerine, İdaremiz, Görevli Şirket ve kreditorler ile imzalanacak Doğrudan Anlaşmanın müzakerelerine Hazine Müsteşarlığının da katılımı sağlanmıştır.

Doğrudan Anlaşma, 4749, 3996 ve 6001 sayılı Kanun ile getirilen hukuki düzenlemeler sonrası mevzuat gereği, YİD Projelerinde imzalanması gereken asli sözleşmelerden biri haline gelmiştir.

Ayrıca, Uygulama Sözleşmesi ile aynı tarihli Doğrudan Anlaşmanın 2.1 maddesinde de belirtildiği gibi Doğrudan Anlaşmanın amacı “İdare, Görevli Şirket ve Finans Tarafları arasında, Finans Tarafları'nın Uygulama Sözleşmesi'nde düzenlenmiş olan Uygulama Sözleşmesi'nin fesih ve/veya devir süreci ile bağlantılı haklarına ilişkin bazı konularda doğrudan anlaşma sağlanması ve Uygulama Sözleşmesi'nin bazı hükümlerinin yerine getirilmesi ve açıklığa kavuşturulmasıdır”. Ayrıca madde 2.4 hükmünde de Doğrudan Anlaşma'nın Uygulama Sözleşmesini tadil eder nitelikte olmadığı açıkça düzenlendiği gibi, her iki sözleşme hükümleri arasında herhangi bir çelişki ve tutarsızlık olmadığı taraflarca teyit edilmiştir. Bu itibarla Doğrudan Anlaşma, Uygulama Sözleşmesinde yer almayan konularda düzenleme getirirken, Uygulama Sözleşmesinde yer alan bir kısım düzenlemelerin de nasıl yorumlanacağına ilişkin hükümler içermektedir.

Hazine Müsteşarlığının da bilgisi dahilinde Doğrudan Sözleşme, Uygulama Sözleşmesinin 8. ve 27-4-c Maddesi gereğince imzalanmıştır. Uygulama Sözleşmesi ile Doğrudan Sözleşmenin hükümleri birbirine aykırı değil birbirinin tamamlayıcısıdır.

Örneğin Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi ve Bağlantı Yolları Dahil) Otoyolu Projesinde kredi kuruluşları finansman maliyeti dahil 8,5 Milyar Dolarlık kredi

sağlarken bu sözleşmeyi çok daha önce imzalamış ve tarafı olmadığı uygulama sözleşmesi ile işi yürütmüştür. Dünyadaki bu tür tüm finansman projelerinde aynı uygulamalar yapılmaktadır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak İdare cevabında özetle;

Kredi kuruluşları ile idare arasındaki hukuksal ilişkinin düzenlenmesi ihtiyacının bulunduğunu, bu ihtiyacın doğrudan anlaşma olarak isimlendirilen ek anlaşma ile giderildiğini, uygulama sözleşmesinin doğrudan sözleşme ile çelişmediğini ve birbirlerinin tamamladıklarını belirtmiştir. Ayrıca doğrudan anlaşma ile uygulama sözleşmesinde yer almayan konularda düzenleme getirildiğini, uygulama sözleşmesinde yer alan bir kısım düzenlemelerin de nasıl yorumlanacağına ilişkin hükümler içerdiğini belirtmiştir. Son olarak bu sözleşmenin dünya uygulamalarında da olduğunu belirtmiştir.

İdarenin cevabına katılmak mümkün değildir. Zira bulgumuzda da belirtildiği üzere doğrudan sözleşmenin dayanağı olarak gösterilen uygulama sözleşmesinin 8 inci maddesi, projenin finansmanına ilişkin olup görevli şirketin buna ilişkin yükümlülüklerini düzenlemektedir. İlgili maddede yer alan; “İdare, yazılı talepleri halinde ana kredi kuruluşlarını sözleşmenin devri veya feshi yanı sıra sözleşme maddeleri dahilinde muhatap olacakları hukuki durum ve sonuçları hakkında yazılı olarak bilgilendirecektir. İşbu bilgilendirme idarenin sözleşme uyarınca öngörülen haklarını ve yükümlülüklerini etkilemeyecektir” hükmü idare tarafından doğrudan sözleşmenin dayanaklarından birini oluşturduğu öne sürülmüştür. Ancak, içeriğinden de anlaşılacağı üzere, ilgili hüküm, idarenin ana kredi kuruluşlarını, sözleşme şartları ve sonuçları hakkında bilgilendirme amaçlıdır. Oysa, bu madde yeni bir sözleşme yapılmasını gerektiren bir hüküm içermediği gibi, bu bilgilendirme ile idarenin sözleşmeden doğan hakları ve yükümlülükleri olumsuz bir şekilde etkilenmemelidir.

Doğrudan sözleşmesinin diğer bir dayanağı olarak gösterilen uygulama sözleşmesinin 27-4 üncü maddesi c bendi; sözleşmenin feshi halinde ana kredi kuruluşları tarafından sağlanmış/sağlanacak kredilerin idare/hazineye tahsisi şartları ile kullanılmış kredilerin idare/hazine tarafından üstlenimi ve ödenmesi şartlarının belirlenmesi için yapılacak anlaşmaya ilişkindir. Diğer bir ifadeyle, borç üstlenim anlaşmasından bahsedilmektedir. Bu anlaşma ise hali hazırda 15.03.2013 tarihinde görevli şirket, hazine ve ana kredi kuruluşları arasında imzalanmış bulunmaktadır.

Yani ana kredi kuruluşlarının yazılı talepleri halinde ana kredi kuruluşlarını sözleşmenin devri veya feshi yanı sıra sözleşme maddeleri dahilinde muhatap olacakları hukuki durum ve sonuçları hakkında yazılı olarak bilgilendirme maksadı taşıyan uygulama sözleşmesinin 8 inci

maddesi dayanak gösterilerek yeni bir anlaşma yapılamaz. Ayrıca yine diğer bir gerekçe olarak sunulan ve doğrudan anlaşmanın dayanağı olarak uygulama sözleşmesinin 27 nci maddesi gösterilmiş olsa da yukarıda ayrıntısı ile izah edildiği üzere bu anlaşma yani borç üstlenim anlaşması zaten imzalanmıştır.

Yine sorumluların bu iki anlaşmanın birbirleriyle çelişmediği ve birbirlerini tamamladığı savunması da doğru değildir. Zira bulgumuzda ayrıntısı ile bahsedildiği üzere, doğrudan anlaşma ile uygulama sözleşmeleri değiştirilmiş ve uygulama sözleşmelerine aykırı hükümler kabul edilmiştir.

Ayrıca idarenin doğrudan anlaşmanın dünya uygulamasında da olduğunu iddia etmesinin de herhangi bir geçerliliği yoktur. Zira dünya uygulamalarının böyle olması mevzuatımızda olmayan bir yetkinin kullanımını mümkün kılmaz.

Sonuç olarak idarenin yaptığı hatalı uygulamaları düzeltmesi ve yeni yapılacak görevlendirmelerde mevzuata aykırı işlem tesis etmemesi uygun olacaktır.

BULGU 13: Bütçe Ödeneklerinin Tahsis Edildikleri İşler Dışında Kullanılması

Yatırım Programları, kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin yükseltilmesi politikasına hizmet verecek şekilde, kamu yatırım ödeneklerinin öncelikli alanlarda kullanımı ve kullanımda 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 itibarıyla, 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 2017 Bütçe Kanunu ve 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

2017 Yılı Bütçe Kanunu'nun 9 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında yer alan;

"(1) 2017 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz 2017 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2017 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2017 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, *"2017 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yıl içinde yapılması zorunlu değişiklikler için 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usullere uyulur"* hükmü ise istisnai durumlarda gerçekleştirilecek zorunlu yatırım cetveli değişikliklerinde uyulacak usulleri düzenlemektedir.

19.10.2016 tarihli ve 29862 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan, 2016/9368 sayılı 2017 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; *"2017 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 Gazetede 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 bendinde ise;

"e) Ödenek değişiklikleri;

1) Sektörlerarası ödenek aktarmaları ile GAP, DAP, KOP ve DOKAP kodlu projeler arasındaki aktarmalar ve bu bölgeler dışındaki projelere yapılacak aktarmalar (toplu, toplulaştırılmış projeler ve bilgi amaçlı dahi olsa alt projeler dahil) Kalkınma Bakanının; aynı sektör içerisindeki projeler arası aktarmalar ile yukarıda belirtilen her bir bölgenin kendi içerisindeki projeler arası aktarmalar Kalkınma Bakanlığına bilgi vermek kaydı ile 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 Bakanının 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 Kanunu'nun "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:

a)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 2017 yılı yatırım ödeneklerinin incelenmesi sonucunda;

13.1-Yatırım Programında Yer Almayan Projeler İçin 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 Kanunu'nda yatırım programında yer almayan bir projeye harcama yapılamayacağına dair düzenleme olmasına rağmen Karayolları Bölge Müdürlüklerince aşağıda ayrıntısı gösterildiği üzere, yatırım programında yer almayan yapım işleri için toplam 3.187.498.834,00 TL harcama yapılmıştır.

Tablo 7: Yatırım Programında Yer Almayan Projelere İlişkin Harcamalar

İlgili Birim	Yapılan Harcama(TL)
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	156.273.124
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	178.775.836

3. Bölge Müdürlüğü - Konya	225.996.317
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	137.681.548
5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	231.059.566
6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	189.744.192
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	289.327.533
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	144.664.136
9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	114.832.147
10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	268.805.526
11. Bölge Müdürlüğü - Van	123.895.329
12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	180.509.046
13. Bölge Müdürlüğü -Antalya	351.821.638
14. Bölge Müdürlüğü- Bursa	121.425.344
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	262.339.158
16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	108.822.274
18. Bölge Müdürlüğü - Kars	101.526.120
TOPLAM	3.187.498.834

KGM'nin 2017 yılı sene başı yatırım ödeneğinin 10.989.842.000 TL olduğu göz önüne alındığında yatırım programında yer almayan projelere harcanan rakam sene başı ödeneğinin yaklaşık % 29' unu oluşturmaktadır. Bu büyüklükteki proje stokunun 2017 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 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilen usuller dâhilinde yatırım programına alınması ile mümkün olacaktır.

13.2- Yatırım Programında Yer Alan ve Bütçe İle Ödenek Tahsis Edilen Projelere Ait Ödenekler Başka İşler İçin Kullanılmıştır.

Yılı yatırım programında yer alan ve dolayısı ile bütçe ile ödenek tahsis edilen işlere ait ödeneklerin tahsis, tenkis ve aktarma usullü 2017 Bütçe Kanunu ve 2017 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; 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 7 nci maddesinin (e) bendinde belirtildiği üzere Kalkınma Bakanlığına bilgi vermek kaydı ile ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakan onayı ile karara bağlanır.

2017 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 dâhil 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 2017 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 Kanunu'nda 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.

13.3- Yol Yapım Dairesine Tahsis Edilen Yatırım Ödenekleri Yatırım Niteliği Taşımayan Harcamalar İçin Kullanılmıştır.

5018 sayılı KMYKK'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 sayılı Kanun'un 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, 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın 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 2017 Yatırım Programında 2017E040160 proje no ile yer alan "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" ödeneğinden 157.013.674,00 TL'lik tutarın hizmet alımı, danışmanlık, araç kiralama, peyzaj vb. cari nitelikli harcamalarda kullanılmasının, mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini azaltıcı etkileri olması yanı sıra 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında belirtildiği üzere 'yatırımla ilgili olmayan amaçlarla kullanılamaz' ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Tablo 8: Yatırım Niteliği Taşımayan İşler İçin Kullanılan Yatırım Ödenekleri

Bölge Adı	Harcama Tutarı (TL)
1. Bölge Müdürlüğü-İstanbul	25.734.264,00
2. Bölge Müdürlüğü-İzmir	1.620.283,00
3. Bölge Müdürlüğü - Konya	9.749.806,00
4. Bölge Müdürlüğü - Ankara	16.692.332,00
5. Bölge Müdürlüğü - Mersin	7.707.468,00
6. Bölge Müdürlüğü - Kayseri	272.822,00
7. Bölge Müdürlüğü - Samsun	64.614.728,00
8. Bölge Müdürlüğü - Elazığ	4.223.050,00
9. Bölge Müdürlüğü - Diyarbakır	1.153.034,00
10. Bölge Müdürlüğü - Trabzon	1.660.863,00
11. Bölge Müdürlüğü – Van	8.248.859,00
12. Bölge Müdürlüğü - Erzurum	3.176.204,00
13. Bölge Müdürlüğü -Antalya	2.606.250,00
14. Bölge Müdürlüğü- Bursa	5.354.829,00
15. Bölge Müdürlüğü - Kastamonu	414.657,00

16. Bölge Müdürlüğü - Sivas	855.333,00
18. Bölge Müdürlüğü – Kars	2.928.891,00
TOPLAM	157.013.674,00

13.4- Ödeneği Toplu Verilen 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' Ödeneğinin Global Detayı Yoktur.

2017 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 2017 yılı Yatırım Programında yer alan projeler için yıl içerisinde zaruri ödenek ihtiyaçları 2017 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.

Söz konusu projenin, detay programı hazırlanmamış ve bu ödenek 2017 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olarak, yatırım programında yer alan projeler için kullanılmıştır.

13.5-Yatırım Programı, Ödenek ve İş 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 2017E040250 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 2017E040160 proje nolu "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesine aktarılması 13.4' te belirtildiği üzere 'Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi' projesinin detay projelerinin olmaması dolayısıyla, bölge müdürlüklerine program dışı iş yapma imkanı sunmaktadır.

13.6- Ödeneği Bulunmayan İşler İçin İhaleye Çıkmıştır.

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; 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Karar'ın 6 ncı maddesinde yer alan;

"(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 Bakanının 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 Bakanının onayıyla, 100 milyon TL'nin üzerinde olanlar ise Yüksek Planlama Kurulunca sonuçlandırılır." hükmünde belirtilen usul çerçevesinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

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 Tablo 4'te görüldüğü üzere yatırım programında yer almayan işler için ihaleye çıkılmış ve bu işler için toplam 3.187.498.834,00 TL harcama yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; " 1) 6001 sayılı "Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un" 4'üncü Maddesi ile Kurumumuza verilen görevlerin başında; ağıımızdaki yolların yapımı ile bu yolların emniyetle kullanımlarını sağlayacak şekilde sürekli bakım ve onarımlarının yapılarak işletilmesi gelmektedir. Bu kapsamda Karayolları Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Teşkilatı olarak yatırım programında yer alan projelerle ilgili çalışmalar program dahilinde yürütülmektedir. 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 oluşmaktadır. Yapılan bu çalışmalara ait kaynak, yatırım programımızda 2017E040150 proje no ile yer alan "Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi" projesinden temin edilmektedir.

2) Ülkemizin coğrafi koşullarının, iklim şartları ile projelerdeki çalışma performanslarının değişkenlik göstermesi, mevcut kaynakların yerinde ve zamanında kullanılması mecburiyetini doğurmaktadır. Bu kapsamda yıllık programların gerçekleştirilebilmesi, 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 aktarmaları yapılmaktadır.

Genel Müdürlüğümüz yatırım programında, toplam proje bedeli 184,027 Milyar TL

olan 1.460 adet projede çalışılmakta olup, 2017 yılı sonuna kadar 102,094 Milyar TL harcama yapılmıştır. Bu projelerde yıllık hedeflere ulaşılması için işler, proje bazında takip edilmekte ve hedef harcamalar belirlenerek gerekli ödenek akışı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Yapım, bakım ve onarım projelerinin belirli bölümleri, Kurumumuzun diğer uzman birimleri tarafından ihale edilmekte ve çalışmalar proje bütünlüğü içerisinde tamamlanmaktadır. Bir başka ifadeyle; projenin tümünü ilgilendiren oto korkuluk, alt ve üst geçitler ile yatay ve düşey işaretlemeler gibi diğer iş gruplarının, Kurumumuzun uzman birimleri tarafından ayrı ayrı ihale edilerek harcama yapıldığı düşünüldüğünde; kullanılan ödeneğin projenin kendi bütünlüğünü sağlamak üzere olduğu görülecektir.

3) Fiziki Standartların Yükseltilmesi kapsamında yapılan çalışmalar sırasında, cari ödeneklerin yetersiz kaldığı durumlarda işlerin aksamaması ve proje bütünlüğünün bozulmaması amacıyla hizmet alımı, danışmanlık, araç kiralama, peyzaj vb. harcamalar yapılması zorunluluk arz etmektedir. Yatırım harcamalarına oranla çok düşük miktarlarda olan bu harcamalar, yatırım programımızda yer alan projelerin tamamlanmasına yönelik olarak yapılmaktadır.

4) Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi projesi; karayolu ağında bulunan yolların, her türlü mevsim şartlarında trafik, can ve mal güvenliğinin sağlanarak trafiğe açık tutulmasına yönelik olarak yatırım programında yer alan bir projedir. Ülkemizin coğrafi yapısı, iklim şartları, mevcut karayollarındaki ağır taşıt trafiğinin % 25'in üzerinde olması, yolcu ve yük taşımacılığının ise %90 oranında 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.

5) Kurumumuzun yıllar itibariyle yapmış olduğu harcamalar incelendiğinde; bütçeden tahsis edilen sene başı ödeneklerin gerçek yatırım ihtiyacını karşılayamamakta 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. 13.6- Ödeneği Bulunmayan İşler İçin İhaleye Çıkmıştır.

6) Asfalt Fiziki Standartlarını Yükseltmesi Ödeneği Gösterilmek Suretiyle İhaleye Çıkmış 1.117 adet İş için yıl sonuna kadar yapılan 3.187,50 Milyon TL harcama, 2017E040150 No.lu Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltmesi projesinden, projeler arası ödenek aktarması yapılarak da karşılanmıştır.

Raporda da belirtildiği gibi Kurumumuzun 2017 yılı sene başı cari ve yatırım bütçesi 15.010 Milyon TL. olup 2017 yılı sene sonu bütçesi 25.775 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre % 71,71 oranında artış göstermiştir. Bu da dinamik ve etkin bir proje yönetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. 2017 yılı içinde alınan ek ödeneklerle birlikte Kurumumuzun yatırım ödeneği ile cari ödenekler dahil, yatırım amaçlı kullanılan bitüm, akaryakıt ve yol bakım-onarım hizmetleri dahil edildiğinde toplam bütçe içindeki yatırım payı % 81,19 oranına çıkmaktadır.

Özellikle de yatırım amaçlı ihale süreçlerinin uzun olması, ülkemizin coğrafi yapısı, iklim şartları göz önünde tutulduğunda, kanun ile kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında, sene başı yeterli ödeneği olmayan ancak yıl içi temin edilen ek ödeneklerle ihale için öngörülen şartların sağlandığı projelerde de trafik, can ve mal güvenliğinin temini için çalışma yapılması zorunluluğu oluşmaktadır.” Denilmektedir.

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 dâhilinde ekonomiye kazandırılmasında da kritik önem arz etmektedir. Kurumun yıl içinde kullanacağı yatırım ödenekleri tutarı, yılı yatırım programı esas alınarak belirlendiği için, yıl içinde verilen ilave ve ek ödeneklerin de yatırım programı ile bağlantısının kurulması gerekmektedir.

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 2017 yılı sene başı yatırım ödeneği 10.989.842.000,00 TL olup 2017 yılı sene sonu ödeneği yıl içinde eklenenlerle birlikte 20.911.478.270,00 TL olarak gerçekleşmiştir. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre yaklaşık olarak % 100 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. "Esnek ve dinamik bir çalışma programının uygulanması", mevzuatta öngörülen hususlara riayet edilmemesi sonucunu doğurmamalı, yıllık çalışma planları ile yıllık yatırım programları arasındaki çelişkinin giderilmesi yöntemleri geliştirilmelidir.

2017 Yatırım Programında, 2017E040160 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.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 40.52		Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl : 2017			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2017	
1 DÖNEN VARLIKLAR		3.323.215.210,69		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		3.600.276.295,10	
10 HAZİR DEĞERLER		1.486.677.303,43		32 FAALİYET BORÇLARI		874.665.873,54	
100 KASA HESABI	37.690,63			320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	874.665.873,54		
102 BANKA HESABI	1.517.634.808,96			33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		960.149.016,88	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-31.330.036,05			330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	110.178.611,17		
104 PROJE ÖZEL HESABI	334.839,89			333 EMANETLER HESABI	849.970.405,71		
12 FAALİYET ALACAKLARI		1.162.055.119,66		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		469.993.754,85	
120 GELİRDEN ALACAKLAR HESABI	1.151.738.047,00			360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	432.714.019,13		
125 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	10.317.072,66			361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	34.419.604,76		
14 DİĞER ALACAKLAR		11.899.951,35		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD.ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	2.860.130,96		
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	11.899.951,35					59.756.214,43	
15 STOKLAR		648.376.431,82		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	59.756.214,43		
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	648.321.823,08			38 GELECEK AYLARA AIT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		1.235.470.609,20	
157 DİĞER STOKLAR HESABI	54.608,74			380 GELECEK AYLARA AIT GELİRLER HESABI	1.235.470.609,20		
16 ÖN ÖDEMELER		14.189.945,20		39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI		240.826,20	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	14.189.945,20			397 SAYIM FAZLALARI HESABI	240.826,20		
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR		16.459,23		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		14.052.752.258,67	
197 SAYIM NOKSANLARI HESABI	16.459,23			43 DİĞER BORÇLAR		115.822,41	
				430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	115.822,41		
						790.224.371,46	
				472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	790.224.371,46		
				48 GELECEK YILLARA AIT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI		13.262.412.064,80	
				480 GELECEK YILLARA AIT GELİRLER HESABI	13.262.412.064,80		

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 40.52		Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yıl : 2017	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017		PASİF HESAPLAR	
2 DURAN VARLIKLAR		135.475.164.868,50		5 ÖZ KAYNAKLAR	
22 FAALİYET ALACAKLARI		216.130,29		50 NET DEĞER	
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	216.130,29			500 NET DEĞER HESABI	48.364.264.265,51
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		135.450.906.395,27		51 DEĞER HAREKETLERİ	
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	17.976.007.084,07			519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	569.042.500,89
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	44.511.896.506,63			57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	
252 BİNALAR HESABI	1.596.487.432,75			570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	71.335.238.381,17
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	623.364.621,76			58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	
254 TAŞITLAR HESABI	331.364.165,85			580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-17.514.919.091,16
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	134.381.301,06			59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	
256 HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	14.497.882.674,00			590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	18.391.705.469,01
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-12.653.825.057,16				
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	68.324.355.698,70				
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	6.991.967,61				
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		16.237.025,26			
260 HAKLAR HESABI	109.337.498,19				
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	63.016,25				
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-93.163.489,18				
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR		7.805.317,68			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	20.302.251,59				
299 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-12.496.933,91				
AKTİF TOPLAMI		138.798.380.079,19		PASİF TOPLAMI	
Bilanço Dipnotları :				138.798.380.079,19	
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	7.166.093.366,46				
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	7.166.093.366,46				
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	32.561.797.106,94				
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI	32.561.797.106,94				
922 KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI	23.953.478.966,99				
923 KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	23.953.478.966,99				
930 VERİLEN GARANTİLER HESABI	20.149.099.825,43				
931 VERİLEN GARANTİLER KARŞILIĞI HESABI	20.149.099.825,43				
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	580.949.094,90				
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	580.949.094,90				

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52				Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ				Yılı : 2017				
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)	Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ	Carı Yılı (N)	
630				GİDERLER HESABI	7.539.384.229,69	600				GELİRLER HESABI	25.931.089.698,70	
630	01			Personel Giderleri	1.703.758.995,42	600	03			Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.611.649.333,34	
630	01	01		Memurlar	267.956.652,34	600	03	01		Mal ve Hizmet Bağış Gelirleri	1.561.400.029,27	
630	01	01	01	Temel Maaşlar	164.456.295,06	600	03	01	01	Mal Bağış Gelirleri	4.200.863,46	
630	01	03	01	Temel Maaşlar	53.281.090,31	600	03	01	01	Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	4.152.594,16	
630	01	03	01	Taban Aylığı	111.175.205,75	600	03	01	02	Kitap, Yayın vb. Satış Gelirleri	35.469,30	
630	01	01	02	Zamir ve Tazminatlar	92.718.570,11	600	03	01	99	Diğer Mal Satış Gelirleri	12.800,00	
630	01	03	02	Zamir ve Tazminatlar	92.718.570,11	600	03	01	02	Hizmet Gelirleri	1.537.199.169,81	
630	01	01	03	Ödenekler	1.259.319,80	600	03	01	02	Muayene, denetim ve kontrol ücretleri	8.339,33	
630	01	03	03	Ödenekler	1.259.319,80	600	03	01	02	03	Avukatlık Vekalet Ücreti Gelirleri	0,00
630	01	01	04	Sosyal Haklar	8.030.479,08	600	03	01	02	06	Laboratuvar Deney ve Analiz Gelirleri	8.685.915,14
630	01	03	04	Sosyal Haklar	8.030.479,08	600	03	01	02	08	Yol, Köprü ve Tünel Ücret Gelirleri	1.433.852.219,76
630	01	01	05	Ek Çalışma Karşılıkları	731.908,28	600	03	01	02	11	İlan ve Reklam Gelirleri	15.160,62
630	01	03	05	Ek Çalışma Karşılıkları	245.732,95	600	03	01	02	70	Hizmet İmtiyaz Varlıkları Köprü, Tünel ve Geçiş Ücretleri	0,00
630	01	03	05	İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Görevlendirme Ücretleri	486.235,33	600	03	01	02	99	Diğer hizmet gelirleri	92.637.330,96
630	01	01	06	Ödül ve İkramiyeler	0,00	600	03	06		Kira Gelirleri	50.249.304,07	
630	01	03	06	Ödül ve İkramiyeler	0,00	600	03	06	01	Taşınmaz Kiralan	50.054.286,11	
630	01	02		Sözleşmeli Personel	8.637.102,05	600	03	06	01	Lojman Kira Gelirleri	11.081.043,81	
630	01	02	01	Ücretler	8.702.985,77	600	03	06	01	99	Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	38.973.242,30
630	01	02	01	557 S.K. 4/B Sözleşmeli Personel Ücretleri	8.647.580,74	600	03	06	03	Ön İzin, İrtifak Hakkı ve Kullanma İzni Gelirleri	195.017,96	
630	01	02	01	Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Ücretleri	135.415,03	600	03	06	03	01	Ön İzin Gelirleri	195.017,96
630	01	02	05		2.310,90	600	04			Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	24.037.803.708,26	
630	01	02	03	557 S.K. 4/B Sözleşmeli Personel Ödenekleri	2.310,90	600	04	01		Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	131.059,76	
630	01	02	04	Sosyal Haklar	24.035,57	600	04	01	01	Carı	131.059,76	
						600	04	01	01	AB' den Alınan Bağış ve Yardımlar	131.059,76	
						600	04	02		Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İd Alınan Bağış ve Yard	23.785.644.870,00	

05/03/2018 07:09

Sayfa 1 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52		Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yılı : 2017									
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)			
6.30	01	02	04	01	557 S.K. 4/B Sözleşmeli Personel Sosyal Hakları	24.035,57	600	04	02	01	Cari	4.460.174.870,00	
6.30	01	02	06		Ödül ve İkramiyeler	27.759,85	600	04	02	01	Hazine yardımı	4.460.174.870,00	
6.30	01	02	06	01	557 S.K. 4/B Sözleşmeli Personelin Ödülü ve İkramiyeleri	27.759,85	600	04	02	02	Sermaye	19.325.470.000,00	
6.30	01	03			İşçiler	1.426.161.774,14	600	04	02	02	Hazine yardımı	19.325.470.000,00	
6.30	01	03	01		Ücretler	916.329.645,38	600	04	04		Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar	252.027.778,50	
6.30	01	03	01	01	Sürekli İşçilerin Ücretleri	916.329.645,38	600	04	04	01	Cari	7.084.075,02	
6.30	01	03	01	02	Geçici İşçilerin Ücretleri	0,00	600	04	04	01	Kişilerden alınan Bağış ve Yardımlar	7.084.075,02	
6.30	01	03	02		İhbar ve Kıdem Tazminatları	122.775.443,74	600	04	04	02	Sermaye	244.943.703,48	
6.30	01	03	02	01	Sürekli İşçilerin İhbar ve Kıdem Tazminatları	122.775.443,74	600	04	04	02	Kurumlardan alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	
6.30	01	03	03		Sosyal Haklar	99.422.400,44	600	04	04	02	03	Kurumlardan Alınan Şartlı Bağış ve Yardımlar	244.943.703,48
6.30	01	03	03	01	Sürekli İşçilerin Sosyal Hakları	99.422.400,44	600	05			Diğer Gelirler	275.875.210,05	
6.30	01	03	04		Fazla Mesaller	70.760.477,54	600	05	01		Falç Gelirleri	28.852.808,58	
6.30	01	03	04	01	Sürekli İşçilerin Fazla Mesalleri	70.760.477,54	600	05	01	09	Diğer Falçler	28.852.808,58	
6.30	01	03	05		Ödül ve İkramiyeler	214.986.473,78	600	05	01	09	01	Kişilerden Alınacak Falçler	109.521,98
6.30	01	03	05	01	Sürekli İşçilerin Ödül ve İkramiyeleri	214.986.473,78	600	05	01	09	03	Mevduat Falçleri	28.531.645,84
6.30	01	03	05		Diğer Ödemeler	1.887.333,26	600	05	01	09	99	Diğer Falçler	221.641,16
6.30	01	03	05	01	Sürekli İşçilerin Diğer Ödemeleri	1.886.090,90	600	05	03		Para Cezaları	3.286.842,42	
6.30	01	03	05	02	Geçici İşçilerin Diğer Ödemeleri	1.302,35	600	05	03	09	Diğer Para Cezaları	3.286.842,42	
6.30	01	04			Geçici Personel	763.466,85	600	05	03	09	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Para Cezaları	3.286.842,42
6.30	01	04	01		Ücretler	733.448,13	600	05	05		Diğer Çeşitli Gelirler	247.725.558,65	
6.30	01	04	01	04	557 sayılı Kanunun 4/C Kapsamında Çalış Yap Ödemeleri	733.448,13	600	05	05	01	Diğer Çeşitli Gelirler	247.725.558,65	
6.30	01	04	04		Ek Ödemeler	30.018,73	600	05	09	01	01	İrat Kaydedilecek Nakdi Teminatlar	1.152.761,93
6.30	01	04	04	04	557 S. Kan. 4/c Mad. Kapsamında Çalışanların Ek Ödemeleri	30.018,73	600	05	09	01	03	İrat Kaydedilecek Teminat Mektupları	20.901.533,71
6.30	02				Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	344.345.540,73	600	05	09	01	06	Kişilerden Alınacaklar	21.178.467,75
							600	05	09	01	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler	204.492.815,26

05/03/2018 07:09

Sayfa 2 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ	Cari Yılı (M)	Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ	Cari Yılı (N)
6.30	02	01		Memurlar	55.438.202,12	600	11			Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.761.447,05
6.30	02	01	06	Sosyal Güvenlik Kurumuna	59.438.202,12	600	11	99		Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.761.447,05
6.30	02	03	06	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	36.780.902,44	600	11	99	00	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.761.447,05
6.30	02	03	06	Sağlık Primi Ödemeleri	22.657.299,68	600	11	99	00	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.761.447,05
6.30	02	02		Sözleşmeli Personel	2.506.738,76						
6.30	02	02	04	İşsizlik Sigortası Fonuna	72.346,10						
6.30	02	03	04	İşsizlik Sigortası Fonuna	72.346,10						
6.30	02	02	06	Sosyal Güvenlik Kurumuna	2.434.392,66						
6.30	02	03	06	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	2.431.589,75						
6.30	02	03	06	Sağlık Primi Ödemeleri	802,91						
6.30	02	03		İşçiler	262.286.160,32						
6.30	02	03	04	İşsizlik Sigortası Fonuna	24.964.315,47						
6.30	02	03	04	İşsizlik Sigortası Fonuna	24.964.315,47						
6.30	02	03	06	Sosyal Güvenlik Kurumuna	257.321.844,85						
6.30	02	03	06	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	257.321.844,85						
6.30	02	03	06	Sağlık Primi Ödemeleri	0,00						
6.30	02	04		Geçici Personel	106.096,35						
6.30	02	04	04	İşsizlik Sigortası Fonuna	1.407,83						
6.30	02	04	04	İşsizlik Sigortası Fonuna	1.407,83						
6.30	02	04	06	Sosyal Güvenlik Kurumuna	106.688,52						
6.30	02	04	06	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	106.688,52						
6.30	02	99		Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	6.743,18						
6.30	02	99	00	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	6.743,18						
6.30	02	99	00	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	6.743,18						
NET İZLENİM TOPLAMI :											25.931.089.698,70

05/03/2018 07:09

Sayfa 3 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52				Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ				Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
6.30	03			Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	848.150.688,54						
6.30	03	02		Tüketilme Yönelik Mal Ve Malzeme Alımları	137.268.375,28						
6.30	03	02	01	Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları	696.312,93						
6.30	03	02	01	Kırtasiye Alımları	232.246,09						
6.30	03	02	01	Büro Malzemesi Alımları	9.581,64						
6.30	03	02	01	Periyodik Yayın Alımları	23.998,91						
6.30	03	02	01	Diğer Yayın Alımları	432,99						
6.30	03	02	01	Baskı ve Cilt Giderleri	404.133,58						
6.30	03	02	01	Diğer Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları	25.919,75						
6.30	03	02	02	Su ve Temizlik Malzemesi Alımları	9.518.648,66						
6.30	03	02	02	Su Alımları	9.518.412,66						
6.30	03	02	02	Temizlik Malzemesi Alımları	236,00						
6.30	03	02	03	Enerji Alımları	121.149.753,29						
6.30	03	02	03	Yakacak Alımları	29.897.566,15						
6.30	03	02	03	Akaryakıt ve Yağ Alımları	41.179,43						
6.30	03	02	03	Elektrik Alımları	91.140.803,56						
6.30	03	02	03	Diğer Enerji Alımları	70.294,17						
6.30	03	02	04	Yiyecek, İçecek ve Yem Alımları	226.806,15						
6.30	03	02	04	İçecek Alımları	226.806,15						
6.30	03	02	05	Giyim ve Kuşam Alımları	4.114.854,66						
6.30	03	02	05	Giyecek Alımları	4.098.052,86						
6.30	03	02	05	Diğer Giyim ve Kuşam Alımları	6.801,80						
6.30	03	02	06	Özel Malzeme Alımları	363.347,00						
6.30	03	02	06	Laboratuvar Malzemesi ile Kimyasal ve Temizlik Mal Al	143.240,83						
6.30	03	02	06	Tıbbi Malzeme ve İlaç Alımları	10.974,00						
6.30	03	02	06	Zirai Malzeme ve İlaç Alımları	73.278,00						
6.30	03	02	06	Diğer Özel Malzeme Alımları	35.845,17						
6.30	03	02	07	Güv ve Savunmaya Yön Mal, Mal ve Hizmet Alımları, Yap ve Gid	8.850,00						

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52 Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ						Yılı : 2017					
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
6.30	03	02	01	01	Güv ve Savunmaya Yön Silah, Araç, Gereç ve Savaş Teçhizat	8.620,00					
6.30	03	02	05		Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları	1.310.306,64					
6.30	03	02	08	01	Bahçe Malzemesi Alımları ile Yapım ve Bakım Giderleri	16.697,00					
6.30	03	02	08	90	Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları	1.293.609,64					
6.30	03	03			Yolluklar	30.259.371,04					
6.30	03	03	01		Yurtdışı Geçici Görev Yollukları	8.477.411,70					
6.30	03	03	01	01	Yurtdışı Geçici Görev Yollukları	8.477.413,70					
6.30	03	03	02		Yurtdışı Sürekli Görev Yollukları	2.568.136,30					
6.30	03	03	02	01	Yurtdışı Sürekli Görev Yollukları	2.568.136,30					
6.30	03	03	03		Yurtdışı Geçici Görev Yollukları	530.331,53					
6.30	03	03	03	01	Yurtdışı Geçici Görev Yollukları	530.331,53					
6.30	03	03	05		Yoluluk Tazminatları	18.686.881,51					
6.30	03	03	05	01	Seyyar Görev Tazminatları	18.686.881,51					
6.30	03	03	06		Uluslararası Profesör Uzman, Memur ve Öğrenci Mübadele Gider.	16.590,00					
6.30	03	03	06	02	Öğrenci Mübadele Giderleri	16.590,00					
6.30	03	04			Görev Giderleri	103.564.230,77					
6.30	03	04	02		Yasal Giderler	102.534.280,27					
6.30	03	04	02	03	Kusursuz Tazminatlar	41.633.825,01					
6.30	03	04	02	04	Mahkeme Harç ve Giderleri	54.808.001,39					
6.30	03	04	02	90	Diğer Yasal Giderler	6.082.454,07					
6.30	03	04	03		Ödenecek Vergi, Resim, Harçlar ve Benzeri Giderler	1.029.820,95					
6.30	03	04	03	02	İşletme Ruhsatı Ödemeleri ve Benzeri Giderler	1.028.358,54					
6.30	03	04	03	90	Diğer Vergi, Resim ve Harçlar ve Benzeri Giderler	1.391,96					
6.30	03	05			Hizmet Alımları	214.487.039,14					
6.30	03	05	01		Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	107.936.384,55					

05/03/2018 07:09

Sayfa 5 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52		Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yılı : 2017	
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
630	03 02 01 01	EhTÜ-Proje Bilirkişi Ekspertiz Giderleri		96.074,68	
630	03 02 01 02	Araştırma ve Geliştirme Giderleri		37.067,34	
630	03 02 01 03	Bilgisayar Hizmeti Alımları		565.707,70	
630	03 02 01 04	Müteahhithik Hizmetleri		4.190.339,96	
630	03 02 01 08	Temizlik Hizmeti Alım Giderleri		71.506.921,30	
630	03 02 01 09	Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri		25.024.432,49	
630	03 02 01 30	İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmeti Alım Giderleri		4.269.436,86	
630	03 02 01 31	Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personel Yapı Kırı Taz Od		986.996,72	
630	03 02 01 90	Diğer Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler		444.407,97	
630	03 03 02	Haberleşme Giderleri		28.817.631,93	
630	03 03 02 01	Posta ve Telgraf Giderleri		24.944.251,96	
630	03 03 02 02	Telefon Abonelik ve Kullanım Ücretleri		2.040.194,34	
630	03 03 02 03	Bilgiye Abonelik ve İnternet Erişimi Giderleri		949.914,54	
630	03 03 02 04	Haberleşme Cihazları Ruhsat ve Kullanım Giderleri		1.770,00	
630	03 03 02 06	Hat Kira Giderleri		843.143,12	
630	03 03 02 90	Diğer Haberleşme Giderleri		38.357,97	
630	03 05 03	Taşıma Giderleri		108.342,46	
630	03 05 03 02	Yolcu Taşıma Giderleri		6.349,00	
630	03 05 03 03	Yük Taşıma Giderleri		50.515,56	
630	03 05 03 04	Gağış Ücretleri		29.472,49	
630	03 05 03 90	Diğer Taşıma Giderleri		22.005,36	
630	03 05 04	Tarifeye Bağlı Ödemeler		9.239.906,92	
630	03 05 04 01	İlan Giderleri		5.031.428,76	
630	03 05 04 02	İlgorta Giderleri		4.207.578,16	
630	03 05 05	Kiralar		56.174.987,32	
630	03 05 05 02	Taşıt Kiralaması Giderleri		20.306.717,72	
630	03 05 05 07	Arsa ve Arazi Kiralaması Giderleri		59.615,06	
630	03 05 05 12	Personel Servisi Kiralama Giderleri		34.817.210,68	
630	03 05 05 90	Diğer Kiralama Giderleri		901.443,86	
630	03 05 09	Diğer Hizmet Alımları		12.210.485,94	
630	03 05 09 03	Kurslara Katılma ve Eğitim Giderleri		665.685,03	

05/03/2018 07:09

Sayfa 6 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52				Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yılı : 2017					
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)		Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)	
6.30	03	05	00	90	Diğer Hizmet Alımları	11.544.800,94					
6.30	03	06			Temsil Ve Tanıtma Giderleri	52.130,61					
6.30	03	06	01		Temsil Giderleri	52.130,61					
6.30	03	06	01	01	Temsil, Ağırılama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri	52.130,61					
6.30	03	07			Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım Ve Onarım Giderleri	5.356.195,37					
6.30	03	07	01		Menkul Mal Alım Giderleri	394.529,63					
6.30	03	07	01	01	Büro ve İşyeri Mal ve Malzeme Alımları	5.913,70					
6.30	03	07	01	02	Büro ve İşyeri Makine ve Teçhizat Alımları	25.894,39					
6.30	03	07	01	03	Avadanlık ve Yedek Parça Alımları	14.616,74					
6.30	03	07	01	04	Yangından Korunma Malzemeleri Alımları	2.065,00					
6.30	03	07	01	90	Diğer Dayanıklı Mal ve Malzeme Alımları	346.039,78					
6.30	03	07	02		Gayri Maddi Hak Alımları	41.819,70					
6.30	03	07	02	01	Bilgisayar Yazılım Alımları ve Yapımları	41.819,70					
6.30	03	07	03		Bakım ve Onarım Giderleri	9.319.846,16					
6.30	03	07	03	01	Tefrişat Bakım ve Onarım Giderleri	3.562,40					
6.30	03	07	03	02	Makine Teçhizat Bakım ve Onarım Giderleri	1.015.807,32					
6.30	03	07	03	03	Taşıt Bakım ve Onarım Giderleri	3.069.677,74					
6.30	03	07	03	04	İş Makineleri Onarım Giderleri	4.408.623,37					
6.30	03	07	03	90	Diğer Bakım ve Onarım Giderleri	622.175,23					
6.30	03	08			Gayrimenkul Mal Bakım Ve Onarım Giderleri	353.142.742,33					
6.30	03	08	01		Hizmet Binaları Bakım ve Onarım Giderleri	15.052.776,40					
6.30	03	08	01	01	Büro Bakım ve Onarımı Giderleri	6.001.667,90					
6.30	03	08	01	04	Atölye ve Test Binaları Bakım ve Onarımı Giderleri	4.265.390,31					
6.30	03	08	01	90	Diğer Hizmet Binaları Bakım ve Onarım Giderleri	4.785.718,19					
6.30	03	08	02		Lojman Bakım ve Onarımı Giderleri	22.656,00					
6.30	03	08	02	01	Lojman Bakım ve Onarımı Giderleri	22.656,00					

05/03/2018 07:09

Sayfa 7 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52				Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ				Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
6.30	03	08	03	Sosyal Tezisi Bakım ve Onarımı Giderleri			60.915,39				
6.30	03	08	03	Sosyal Tezisi Bakım ve Onarımı Giderleri			60.915,39				
6.30	03	08	06	Yol Bakım ve Onarımı Giderleri			328.034.792,28				
6.30	03	08	06	Yol Bakım ve Onarımı Giderleri			328.034.792,28				
6.30	03	08	09	Diğer Taşınmaz Yapım, Bakım ve Onarım Giderleri			9.971.602,27				
6.30	03	08	09	Diğer Taşınmaz Yapım, Bakım ve Onarım Giderleri			9.971.602,27				
6.30	05			Carî Transferler			1.146.041.798,32				
6.30	05	01		Görev Zararları			15.764.242,84				
6.30	05	01	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına			15.764.242,84				
6.30	05	01	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına			15.764.242,84				
6.30	05	03		Kar Amacı Götmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler			2.119.718,28				
6.30	05	03	01	Kar Amacı Götmeyen Kuruluşlara			2.119.718,28				
6.30	05	03	01	Kar Amacı Götmeyen Kuruluşlara			2.119.718,28				
6.30	05	03	05	Memurların Öğle Yemeğine Yardım			2.119.718,28				
6.30	05	04		Hane Halkına Yapılan Transferler			1.127.887.015,99				
6.30	05	04	08	Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler			1.127.887.015,99				
6.30	05	04	08	Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler			1.127.887.015,99				
6.30	05	04	03	Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler			1.660,87				
6.30	05	04	03	Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler			1.660,87				
6.30	05	04	03	5547 S.K. Gereği Yapılan Mall Sorumluluk Sigortası Giderleri			1.660,87				
6.30	05	06		Yurtdışına Yapılan Transferler			249.151,34				
6.30	05	06	02	Uluslararası Kuruluşlara Yapılan Ödemeler			249.151,34				
6.30	05	06	02	Uluslararası Kuruluşlara Üyelik Aidatı Ödemeleri			249.151,34				
6.30	1			Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri			10.734,25				
6.30	1	99		Diğer Değer ve Miktar Değişimleri			10.734,25				

05/03/2018 07:09

Sayfa 8 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52				Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ				Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
6.30	11	95	00	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri			10.734,25				
6.30	11	95	00	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri			10.734,25				
6.30	12			Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler			1.177.077,37				
6.30	12	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay Gid			831.804,75				
6.30	12	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri			508.456,77				
6.30	12	03	01	Mal Satış Gelirleri			2.365,00				
6.30	12	03	02	Hizmet Gelirleri			501.091,77				
6.30	12	03	06	Kira Gelirleri			321.348,02				
6.30	12	03	06	Taşınmaz Kiralan			321.348,02				
6.30	12	03	06	Taşınır Kiralan			0,00				
6.30	12	05		Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler			345.272,58				
6.30	12	05	01	Falız Gelirleri			5.055,64				
6.30	12	05	01	Diğer Falızlar			5.055,64				
6.30	12	05	05	Diğer Çeşitli Gelirler			340.216,94				
6.30	12	05	05	Diğer Çeşitli Gelirler			340.216,94				
6.30	13			Amortisman Giderleri			1.183.042.530,01				
6.30	13	01		Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri			1.127.382.550,48				
6.30	13	01	01	Yeraltı ve Yerüstü Düzenlerinin Amortisman Giderleri			954.925.182,05				
6.30	13	01	01	Yeraltı ve Yerüstü Düzenlerinin Amortisman Giderleri			954.925.182,05				
6.30	13	01	02	Binaların Amortisman Giderleri			29.955.503,76				
6.30	13	01	02	Binaların Amortisman Giderleri			29.955.503,76				
6.30	13	01	03	Teles, Makine Ve Cihazların Amortisman Giderleri			83.244.072,89				
6.30	13	01	03	Teles, Makine Ve Cihazların Amortisman Giderleri			83.244.072,89				
6.30	13	01	04	Taşıtların Amortisman Giderleri			24.661.854,32				

05/03/2018 07:09

Sayfa 9 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52				Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ				Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
6.30	13	03	04	00	Taahhüt Amortisman Giderleri		24.661.824,33				
6.30	13	01	05		Demirbağlanın Amortisman Giderleri		34.393.937,41				
6.30	13	03	05	00	Demirbağlanın Amortisman Giderleri		34.393.937,41				
6.30	13	02			Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri		55.660.379,61				
6.30	13	02	01		Haklar Amortisman Giderleri		55.660.379,61				
6.30	13	03	01	00	Haklar Amortisman Giderleri		55.660.379,61				
6.30	14				İlk Madde ve Malzeme Giderleri		1.206.448.485,27				
6.30	14	01			Kırtasiye Malzemeleri		164.414.988,64				
6.30	14	01	00		Kırtasiye Malzemeleri		164.414.988,64				
6.30	14	01	00	00	Kırtasiye Malzemeleri		164.414.988,64				
6.30	14	02			Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfağa Kull Tüketim Malz		606.245,09				
6.30	14	02	00		Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfağa Kull Tüketim Malz		606.245,09				
6.30	14	02	00	00	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfağa Kull Tüketim Malz		606.245,09				
6.30	14	03			Tıbbi ve Laboratuar Sarf Malzemeleri		1.474.615,13				
6.30	14	03	00		Tıbbi ve Laboratuar Sarf Malzemeleri		1.474.615,13				
6.30	14	03	00	00	Tıbbi ve Laboratuar Sarf Malzemeleri		1.474.615,13				
6.30	14	04			Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar		166.494.910,51				
6.30	14	04	00		Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar		166.494.910,51				
6.30	14	04	00	00	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar		166.494.910,51				
6.30	14	05			Temizleme Ekipmanları		1.681.205,91				
6.30	14	05	00		Temizleme Ekipmanları		1.681.205,91				
6.30	14	05	00	00	Temizleme Ekipmanları		1.681.205,91				
6.30	14	06			Giycek, Mefruat ve Tuhafiy Malzemeleri		4.730.151,11				

05/03/2018 07:09

Sayfa 10 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52				Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ				Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
6.30	14	04	00	Glyecek, Mevruat ve Tuhafiye Malzemeleri			4.730.151,11				
6.30	14	04	00	Glyecek, Mevruat ve Tuhafiye Malzemeleri			4.730.151,11				
6.30	14	07		Yiyecek			610.294,28				
6.30	14	07	00	Yiyecek			610.294,28				
6.30	14	07	00	Yiyecek			610.294,28				
6.30	14	08		İçecek			92.447,65				
6.30	14	08	00	İçecek			92.447,65				
6.30	14	08	00	İçecek			92.447,65				
6.30	14	10		Zirai Maddeler			1.162.996,07				
6.30	14	10	00	Zirai Maddeler			1.162.996,07				
6.30	14	10	00	Zirai Maddeler			1.162.996,07				
6.30	14	11		Yem			140,27				
6.30	14	11	00	Yem			140,27				
6.30	14	11	00	Yem			140,27				
6.30	14	12		Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri			789.113.222,36				
6.30	14	12	00	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri			789.113.222,36				
6.30	14	12	00	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri			789.113.222,36				
6.30	14	13		Yedek Parçalar			34.727.820,64				
6.30	14	13	00	Yedek Parçalar			34.727.820,64				
6.30	14	13	00	Yedek Parçalar			34.727.820,64				
6.30	14	14		Nakil Vahatları Lastikleri			6.193.902,38				
6.30	14	14	00	Nakil Vahatları Lastikleri			6.193.902,38				

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 40.52				Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ				Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ				Cari Yıl (N)			
6.30	14	14	00	00	Nakil Vasıtaları Lastikleri		6.193.902,38				
6.30	14	15			Değişim, Bağış ve Sabıç Amaçlı Yayınlar		104.052,81				
6.30	14	15	00		Değişim, Bağış ve Sabıç Amaçlı Yayınlar		104.052,81				
6.30	14	15	00	00	Değişim, Bağış ve Sabıç Amaçlı Yayınlar		104.052,81				
6.30	14	17			Basınçlı Ekipmanlar		385.542,16				
6.30	14	17	00		Basınçlı Ekipmanlar		385.542,16				
6.30	14	17	00	00	Basınçlı Ekipmanlar		385.542,16				
6.30	14	99			Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler		34.455.941,00				
6.30	14	99	00		Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler		34.455.941,00				
6.30	14	99	00	00	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler		34.455.941,00				
6.30	20				Silinen Alacaklardan Kaymaktanan Giderler		8.865,45				
6.30	20	02			Kişilerden Alacaklardan Silinenler		8.865,45				
6.30	20	02	01		5016 S.K. Uyanınca Üst Yönetici Tarafından Silinenler		2.952,36				
6.30	20	02	01	00	5016 S.K. Uyanınca Üst Yönetici Tarafından Silinenler		2.952,36				
6.30	20	02	03		Diğer Mevzuat Hükümleri Gereğince Silinenler		5.913,09				
6.30	20	02	03	90	Fazla veya Yersiz Olarak Kaydedilen Alacaklar ve Fazlari		1.025,44				
6.30	20	02	03	99	Diğer Mevzuat Gereğince Silinenler		4.887,65				
6.30	30				Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler		991.560.413,10				
6.30	30	06			Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler		991.560.413,10				
6.30	30	06	02		Menkul Sermaye Üretim Giderleri		191.690.003,54				
6.30	30	06	02	01	Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler		191.690.003,54				
6.30	30	06	05		Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri		566.053.218,74				
6.30	30	06	05	01	Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler		161.650.939,02				

05/03/2018 07:09

Sayfa 12 / 13

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

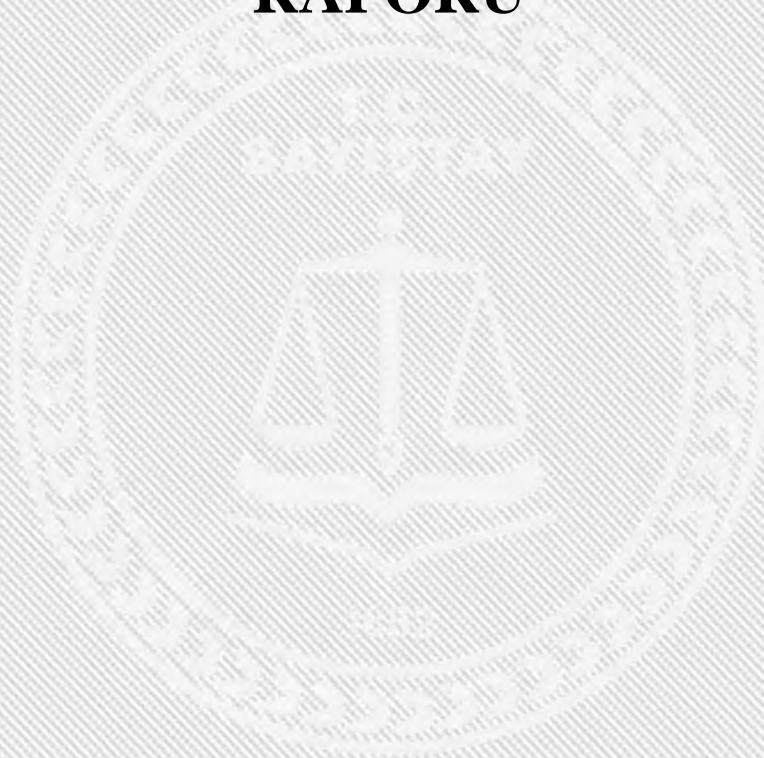
Kurum Kodu : 40.52		Adı : KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
6.30	30	06	02	04	Enerji Giderleri		187.038,57
6.30	30	06	02	05	Haberleşme Giderleri		2.664,26
6.30	30	06	02	06	Kİra Giderleri		86.749.648,33
6.30	30	06	02	09	Diğer Giderler		318.362.908,51
6.30	30	06	06		Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri		4.902.467,09
6.30	30	06	06	01	Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler		70.249,02
6.30	30	06	06	02	Malzeme Giderleri		106.085,56
6.30	30	06	06	04	Enerji Giderleri		7.677,57
6.30	30	06	06	07	Müteahhlik Hizmetleri		337.485,31
6.30	30	06	06	09	Diğer Giderler		4.290.969,63
6.30	30	06	07		Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri		280.772.615,84
6.30	30	06	07	01	Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler		52.244.295,44
6.30	30	06	07	05	Haberleşme Giderleri		75.690,00
6.30	30	06	07	09	Diğer Giderler		168.452.720,40
6.30	30	06	08		Diğer Sermaye Giderleri		1.242.107,89
6.30	30	06	04	08	Diğer Sermaye Giderleri		1.242.107,89
6.30	99				Diğer Giderler		114.798.301,23
6.30	99	99			Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler		114.798.301,23
6.30	99	99	00		Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler		114.798.301,23
6.30	99	99	01	00	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler		114.798.301,23
			ΓΙΑΣΡΑΡΕΡ ΤΟΠΛΑΜΙ :			7.539.384.229,69	
GİDERLER TOPLAMI (A)		7.539.384.229,69					
GELİRLER TOPLAMI (B)		25.331.089.698,70					
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)		0,00		NET GELİR (D= B- C)		25.331.089.698,70	
				FAALİYET SONUCU D - A		18.391.705.469,01	

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2017 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	117
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	117
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	118
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	118
5. GENEL DEĞERLENDİRME	118
6. DENETİM BULGULARI.....	126

1. ÖZET

Bu rapor, Karayolları Genel Müdürlüğünün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

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

Karayolları Genel Müdürlüğünün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2017 yılı Performans Programı,
- 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Kurumun Stratejik Planı, Performans Programı ve Faaliyet Raporu zamanında hazırlanmış olup; kapsam ve içerik açısından ilgili mevzuatta belirtilen hususları karşılamaktadır. Dolayısıyla, Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu için raporlama gereklilikleri yerine getirilmiştir. Bunun yanında seçilen hedef ve göstergeler için gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten “veri kayıt sisteminin” ise kısmen amaca uygun olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2017 yılında risk değerlendirilmesinin yapılmamış olması, verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması 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 Sayıştaya sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

Bu çerçevede, Karayolları Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2017 yılı performans denetimi kapsamında Karayolları Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen

performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

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

Tablo 1: Raporlama Gerekliliklerine Uygunluk Kriterleri	
Mevcudiyet	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 İçeriğine 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**

Kurum Stratejik Planı zamanında hazırlamış, yasal süresi içinde yayımlamış olup Stratejik Plan mevzuatla belirlenen usullere uyumludur. Dolayısıyla, Stratejik Plan zamanlılık, mevcudiyet ve sunum kriterlerini sağlamaktadır

Performans Bilgisinin İçeriği

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

İlgililik

Stratejik Planda yer alan 19 stratejik hedef ile 101 performans göstergesinin tamamının ilgili olduğu görülmüştür.

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

	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İlgili	19	101

İlgili Değil	0	0
Toplam	19	101

Ölçülebilirlik

İlgili olduğu değerlendirilen 101 performans göstergesinden 13 tanesinin ölçülebilir olmadığı görülmüştür.

Tablo5: Stratejik Hedef ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Ölçülebilir	19	88
Ölçülebilir Değil	0	13
Toplam	19	101

İyi Tanımlanma

İlgili ve ölçülebilir olduğu değerlendirilen 88 performans göstergesinin tümünün iyi tanımlandığı görülmüştür.

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

	Stratejik Hedef Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İyi Tanımlanmış	19	88
İyi Tanımlanmamış	0	0

Toplam	19	88
---------------	----	----

B- PERFORMANS PROGRAMI

Raporlama Gerekliliklerine Uyum

Kurum Performans Programını zamanında hazırlamış, yasal süresi içinde yayımlamış olup Performans Programı mevzuatla belirlenen usullere uyumludur. Dolayısıyla, Performans Programı zamanlılık, mevcudiyet ve sunum kriterlerini sağlamaktadır.

Performans Bilgisinin İçeriği

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

İlgililik

Performans Programında yer alan 25 performans hedefi ile 90 performans göstergesinin tamamının ilgili olduğu görülmüştür.

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

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İlgili	25	90
İlgili değil	0	0
Toplam	25	90

Ölçülebilirlik

Ölçülebilirlik kriterine göre değerlendirmeye tabi tutulan 25 performans hedefi ile 90 adet performans göstergesinin tamamının ölçülebilir olduğu görülmüştür.

Tablo 8: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Ölçülebilir	25	90
Ölçülebilir Değil	0	0
Toplam	25	90

İyi Tanımlanma

Performans hedef ve göstergelerinin tamamının iyi tanımlandığı görülmüştür.

Tablo 9: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanma Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
İyi Tanımlanmış	25	90
İyi Tanımlanmamış	0	0
Toplam	25	90

C- FAALİYET RAPORU**Raporlama Gerekliliklerine Uyum**

Kurum Faaliyet Raporunu zamanında hazırlamış, yasal süresi içinde yayımlamış olup Faaliyet Raporu mevzuatla belirlenen usullere uyumludur. Dolayısıyla, Faaliyet Raporu zamanlılık, mevcudiyet ve sunum kriterlerini sağlamaktadır.

Performans Bilgisinin İeriği

Faaliyet Raporunun tutarlılık, doğrulanabilirlik ve geçerlilik/ikna edicilik kriterlerine göre değerlendirilmesi sonucunda;

Tutarlılık

Faaliyet Raporunda yer alan 25 performans hedefi ile 90 adet performans göstergesinin tamamının tutarlı olduğu görülmüştür.

Tablo 10: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Tutarlılık Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Tutarlı	25	90
Tutarlı Değil	0	0
Toplam	25	90

Doğrulanabilirlik

Faaliyet Raporunda yer alan 25 performans hedefi ile 90 adet performans göstergesinin tamamının doğrulanabilir olduğu görülmüştür.

Tablo 11: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Doğrulanabilirlik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Doęrulanabilir	25	90
Doęrulanabilir Değil	0	0

Toplam	25	90
---------------	-----------	-----------

Geçerlilik / İkna Edicilik

Faaliyet Raporunda yer alan 25 performans hedefi ile, 90 adet performans göstergesinin tamamının geçerli ve ikna edici olduğu görülmüştür.

Tablo 12: Performans Hedefleri ve Performans Göstergelerinin Geçerlilik / İkna Edicilik Kriterine Göre Sınıflandırılması

	Performans Hedefi Sayısı	Performans Göstergesi Sayısı
Geçerli / İkna Edici	25	90
Geçerli / İkna Edici Değil	0	0
Toplam	25	90

D- 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:

- Verilerin üç ayda bir kümülatif olarak giriliyor olması,
- 2017 yılında risk değerlendirilmesi yapılmaması,
- Birkaç gösterge dışında verilerin güvenilirliğine ilişkin çapraz kontrol yapılmaması,

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

Sonuç olarak:

Kurum stratejik planı zamanında hazırlamış, yasal süresi içinde yayımlamış olup stratejik plan mevzuatla belirlenen usullere uyumludur. Dolayısıyla, stratejik plan zamanlılık, mevcudiyet ve sunum kriterlerini sağlamaktadır. Stratejik Plan için raporlama gereklilikleri yerine getirilmiştir.

Performans programına bakıldığında, performans programı mevcut olup, ilgili mevzuatta yer alan kapsam ve içeriğe ilişkin tüm başlıkları kapsamaktadır. Performans programı “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”te belirlenen süre içerisinde yayımlanmıştır. Performans Programı için raporlama gereklilikleri yerine getirilmiştir.

Kurumunun Faaliyet Raporu ise mevcut olup “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” te belirlenen süre içerisinde yayımlanmıştır. Faaliyet Raporu için raporlama gereklilikleri yerine getirilmiştir.

Bunun yanında raporun “Denetim Bulguları” bölümünde gösterildiği üzere, stratejik plan, performans programı ve bütçe arasında var olması gereken ilişki, dönem başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen büyük orandaki sapmalar nedeni ile ortadan kalkmaktadır.

Performans programı dönem başı bütçesi ile uyumlu bir şekilde hazırlanmakta, performans hedefleri de bu bütçe kısıtı altında belirlenmektedir. Ancak kurum bütçesinde, yıl içerisinde yapılan ödenek aktarımları ile yüksek 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.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 1: Performans Programı ve Bütçe Arasında Olması Gereken İlişkinin, Sene Başında Belirlenen Bütçe İle Sene Sonu Bütçe Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Büyük Orandaki Sapma Nedeni ile Ortadan Kalkması

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, dönem başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen büyük orandaki sapmalar nedeni ile ortadan kalkmaktadır.

Performans programı dönem başı bütçesi ile uyumlu bir şekilde hazırlanmakta,

performans hedefleri de bu bütçe kısıtı altında belirlenmektedir. Lakin kurum bütçesinde, sene içerisinde yapılan ödenek aktarımları ile %215'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.

2017 sene başı ödeneğinin geçmiş yıllara göre yüksek tahsis edilmiş olması çok olumlu bir gelişme olmuştur. Sene sonu ödeneği artış oranının nispeten düşük kalması, bu konuda gelecek yıllara ümitle bakılmasını sağlamıştır.

Tablo 13: 2017 Sene Başı ve Sene Sonu Ödenek İlişkisi

Yıllar	Sene Başı Ödeneği	Sene Sonu Ödeneği	Artış Oranı
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%
2015	7.246.304.000,00 TL	22.875.610.995,00 TL	215,69%
2016	12.369.075.000,00 TL	21.534.478.117,31 TL	74,09%
2017	15.009.602.000,00 TL	25.933.389.392,00 TL	72,77%

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu 1’ de belirtildiği gibi; 2017 yılı sene başı ödeneği geçmiş yıllara göre daha yüksek miktarda tahsis edilmiş olup yıl içinde alınan ek ödeneklerle sene sonu bütçesi, senebaşı bütçesine göre % 72,71 artışla gerçekleşmiştir. Bu durum geçmiş yıllardaki “sene sonu ödeneği artış oranları”na göre daha düşük olduğundan Performans Programına da daha olumlu (geçmiş yıllara göre daha düşük oranlı sapma miktarları ile) yansımıştır.

Teşkilatımızda her yıl Nisan ayı içinde yapılmakta olan Bölge Müdürleri Toplantısında;

Üst Politika Belgeleri ve bir önceki yılın bütçe gerçekleşmesi ile faaliyet miktarları göz önünde bulundurularak senebaşı bütçesi ile birlikte alternatif bütçe planı da oluşturulmakta ve bu doğrultuda alternatif “gerçekleşme hedefleri” belirlenmektedir.

Ancak; Resmi Gazetede yayımlanan Senebaşı bütçesine göre nihai hali oluşturularak Şubat ayı içerisinde yayımlanması zorunlu olan Performans Programında faaliyetlerin izlenmesi için sene başı bütçesine göre belirlenen gösterge hedef değerlerinden bazıları, yıl içinde bütçe artışı doğrultusunda artan yılsonu gerçekleşme miktarlarına göre düşük kalmaktadır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak; 2017 yılbaşı ödeneğinin geçmiş yıllara göre oldukça yüksek tahsis edilmiş olması çok olumlu bir gelişme olmakla birlikte, performans programı ile bütçe arasında ilişkinin kurulması açısından ilgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi ve yılbaşında belirlenen bütçe ile yıl sonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların asgari düzeyde tutulması önem arz etmektedir.

BULGU 2: Performans Programı ve Faaliyet Raporu Arasında Olması Gereken İlişkinin, Sene Başında Belirlenen Bütçe İle Sene Sonu Bütçe Gerçekleşmeleri Arasında Meydana Gelen Büyük Orandaki Sapma Nedeni İle Ortadan Kalkması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim sistemimiz performansa dayalı bütçeleme üzerine kurulmuş ve anılan Kanun'un 9 uncu maddesinde, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları belirtilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme doğrultusunda stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. 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.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Faaliyet Raporları” başlıklı 41 inci maddesinde;

“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan madde ile yılı bütçesinde verilen ödenekleri performans

programlarında belirlenen performans hedeflerine ulaşmada kullanan harcama yetkilileri ile üst yöneticinin, ilgili yıla ilişkin hedeflerin yılsonu gerçekleşmesinin yer aldığı birim faaliyet raporları ile bunların birleştirilmesi sonucu oluşturulan kurum faaliyet raporlarının yayımlanması öngörülmüştür. Hesap verme sorumluluğu kapsamında yayımlanması öngörülen faaliyet raporları ile yılbaşında performans programında kendilerince belirlenen ve kamuoyu ile paylaştıkları hedeflere mevcut bütçe ödenekleri ile ulaşma düzeyleri ve eğer sapma varsa bunun gerekçelerinin açıklanması beklenmektedir.

Ancak Karayolları Genel Müdürlüğü'nün detayları Tablo. 13'te yer alan bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; performans programı ve faaliyet raporu arasında var olması gereken ilişki, dönem başında belirlenen bütçe ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen büyük orandaki sapsmalar nedeni ile ortadan kalkmaktadır.

Performans programı dönem başı bütçesi ile uyumlu bir şekilde hazırlanmakta, performans hedefleri de bu bütçe kısıtı altında belirlenmektedir. Lakin kurum bütçesinde, sene içerisinde yapılan ödenek aktarımları ile %215'lere varan artışlar meydana gelmektedir.

Yılbaşı ödenekleri doğrultusunda belirlenen performans hedeflerinin yılsonu gerçekleşme düzeylerinin yer aldığı Kurum Faaliyet Raporundaki göstergelere ilişkin gerçekleştirmeler, Karayolları Genel Müdürlüğü ödeneklerinde meydana gelen %215'lere varan artışlar sebebiyle anlamlı sonuçlar üretmemektedir.

2017 sene başı ödeneğinin geçmiş yıllara göre yüksek tahsis edilmiş olması, sene sonu ödeneği artış oranının nispeten düşük kalması, çok olumlu bir gelişme olmakla birlikte, bu durum göstergelerin yıl sonu hedeflerine ulaşmasını veya sapma olması durumunda sapsmalarının gerekçelerinin takibini anlamsız kılmakta; Kurumun gerektiği şekilde hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesine engel olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulgu 1' de belirtildiği gibi; 2017 yılı sene başı ödeneği geçmiş yıllara göre daha yüksek miktarda tahsis edilmiş olup yıl içinde alınan ek ödeneklerle sene sonu bütçesi, senebaşı bütçesine göre % 72,77 artışla gerçekleşmiştir. Bu durum geçmiş yıllardaki “sene sonu ödeneği artış oranları”na göre daha düşük olduğundan Performans Programına da daha olumlu (geçmiş yıllara göre daha düşük oranlı sapma miktarları ile) yansımıştır.

Teşkilatımızda her yıl Nisan ayı içinde yapılmakta olan Bölge Müdürleri Toplantısında; Üst Politika Belgeleri ve bir önceki yılın bütçe gerçekleşmesi ile faaliyet miktarları göz önünde

bulundurulacak senebaşı bütçesi ile birlikte alternatif bütçe planı da oluşturulmakta ve bu doğrultuda alternatif “gerçekleşme hedefleri” belirlenmektedir.

Ayrıca Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 30.03.2012 tarih ve B.07.0.BMK.0.10.12.390-3884 sayılı duyuru yazısına istinaden üçer aylık dilimler halinde e-bütçe'ye veri girişi yapılmakta iken 11.05.2016 tarihi itibarıyla birimlerden aylık veri alınmaya başlanmış olup e-bütçe sistemine de aylık olarak işlenmeye devam edilmektedir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak; 2017 yılbaşı ödeneğinin geçmiş yıllara göre oldukça yüksek tahsis edilmiş olması çok olumlu bir gelişme olmakla birlikte, faaliyet raporu ile bütçe arasında ilişkinin kurularak daha anlamlı ölçümlerin yapılabilmesi açısından ilgili kurumlarla görüşülerek bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi ve yılbaşında belirlenen bütçe ile yıl sonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların asgari düzeyde tutulması önem arz etmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.