



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2012 YILI DENETİM RAPORU

EYLÜL 2013

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

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yürütülen düzenlilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ HAKKINDA BİLGİ	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	3
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	5
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	5
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
DENETİM GÖRÜŞÜ	11
VURGULANACAK HUSUSLAR	11

KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ HAKKINDA BİLGİ

5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda genel bütçeli idare olarak düzenlenen Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) 6001 sayılı Kanun ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, merkezi Ankara'da olan özel bütçeli bir kurum olarak tanımlanmıştır.

KGM merkez ve taşra teşkilatından meydana gelmektedir. Genel Müdürlük merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimlerinden, taşra teşkilatı ise bölge müdürlüğü, ikmal müdürlüğü, atölye müdürlüğü ve bölge müdürlüğüne bağlı teknik, idarî ve bakım şube müdürlüğü, başmühendislik ve şefliklerden oluşmaktadır. Genel Müdürlüğün taşradaki uygulayıcı alt hizmet birimleri olarak 18 tane bölge müdürlüğü bulunmaktadır. İstanbul'da bulunan 1. ve 17. Bölge Müdürlükleri 1. Bölge Müdürlüğü bünyesinde birleştirilmiştir.

KGM'nin 2012 yılı sene başı bütçesi bir önceki yıla göre % 12,23 artış göstererek 6.185.358.000,00 TL olarak belirlenmiştir.

6.185.358.000,00 TL olarak öngörülen ödeneğin dağılımı;

- 807.426.000,00 TL Personel Giderleri (% 13,06)
- 163.368.000,00 TL SGK'ya Ödenecek Prim Giderleri (% 2,64)
- 1.578.013.000,00 TL Mal ve Hizmet Alımları (% 25,51)
- 5.052.000,00 TL Cari Transfer Giderleri (% 0,08)
- 3.631.499.000,00 TL Yatırım Giderleri (% 58,71)

şeklindedir.

2012 yılı sene başı bütçesine yılı içinde eklenen 8.001.001.022,00 TL ile sene sonu bütçesi 14.186.359.022,00 TL olarak gerçekleşmiştir. Sene sonu bütçesi sene başında öngörülen bütçeye göre % 129,30 oranında artış göstermiştir.

Yıl içerisinde eklenen 8.001.001.022,00 TL ödeneğin % 75,18'i yılın 8 inci ayından sonra gönderilmekte ve yılın son günleri olan 30-31.12.2012 tarihlerinde gönderilen

ödeneklerin tutarı 2.400.304.702,00 TL olup, bu tutar yıl içerisinde gönderilen toplam ek ödeneğin %30'unu oluşturmaktadır.

Yılsonu toplam ödenek tutarı olan 14.186.359.022 TL'nin dağılımı;

- 867.369.633,00 TL Personel Giderleri (% 6,11)
- 162.236.600,00 TL SGK' ya Ödenecek Prim Giderleri (% 1,14)
- 2.052.625.347,00 TL Mal ve Hizmet Alımları (% 14,47)
- 2.440.050,00 TL Cari Transfer Giderleri (% 0,02)
- 11.101.687.392,00 TL Yatırım Giderleri (% 78,26)

şeklindedir.

Cari ödenekler içinde yer almakla birlikte yatırım amaçlı kullanılan bitüm, akaryakıt ve yol bakım-onarım hizmetleri dâhil edildiğinde toplam bütçe içindeki yatırım payı % 91 seviyesine çıkmaktadır.

2012 Yılı Yatırım Programı, 14 Ocak 2012 gün ve 28173 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 2012 yılı sene başında 336 adet münferit proje ve 67 adet global projenin detayında yer alan 1734 adet proje ile toplam proje stoğu 2070 adettir. KGM yatırımlarının 2012 yılı toplam proje bedeli 101.190.390.000,00 TL ve sene başı yatırım ödeneği 3.631.499.000,00 TL'dir. 2012 sene sonunda 339 münferit proje ve 1732 global proje olmak üzere toplam proje stoku 2071 olarak gerçekleşmiştir. Yapılan revizyonlarla 31 Aralık 2012 itibariyle (yeni iş teklifleri, proje bedeli artışları ve ek ödenek) proje bedeli 106.131.185.000,00 TL'ye, 2012 yılı yatırım ödeneği de 7.470.188.392,00 TL ek ödenek alınarak 11.101.687.392,00 TL'ye ulaşmıştır.

KGM'nin 2012 yılında toplam geliri ise 14.034.381.963,60 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu gelirin 12.885.167.6312 TL'lik kısmını merkezi yönetim bütçesinden aktarılan tutar oluşturmaktadır. 'Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler' hariç olmak üzere Kurumun geliri toplam 1.009.788.779,17 TL olarak gerçekleşmiştir. Kurumun kendi gelirlerinin kurum giderlerini karşılama oranı yaklaşık % 7,2'dir.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 inci maddesine dayanarak hazırlanan "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın 'Verilecek Defter, Mali Tablo Belge ve Bilgilerin Çeşitleri' başlıklı 5 inci maddesinde;

"a) Birleştirilmiş veriler defteri.

b) Geçici ve kesin mizan.

c) Bilanço.

ç) Belgeler;

1) Kasa sayım tutanağı,

2) Banka mevcudu tespit tutanağı,

3) Alınan çekler sayım tutanağı,

4) Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,

5) Teminat mektupları sayım tutanağı,

6) Değerli kağıtlar sayım tutanağı,

7) Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.

d) 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki idarelerin bütçe uygulama sonuçlarına ait tabloları;

1) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,

2) Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

e) Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu"

denilmektedir.

KGM'nin muhasebe hizmetleri, Genel Müdürlük ve 17 Bölge Müdürlüğü olmak üzere toplam 18 muhasebe birimince yürütülmektedir. 6085 sayılı Kanun uyarınca Kurum esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için anılan Yönetmeliğin 5 inci maddesinde belirtilen yıl sonu kurum mali rapor ve tablolarının konsolide edilerek sunulması gerekmektedir. Ancak yukarıda belirtilen defter, mali tablo, belge ve bilgilerin tamamının konsolide olarak verilebilmesi teknik açıdan mümkün olmamıştır. Geçici ve kesin mizan, bilanço, bütçe giderleri ve ödenekleri, bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması ve faaliyet sonuçlarına ilişkin tablolar konsolide edilerek Sayıştay'a verilmiştir. Birleştirilmiş veriler defteri, kasa sayım ve banka mevcudu tespit tutanakları, alınan çekler, menkul kıymetler ve varlıklar, teminat mektupları ve değerli kağıtlar sayım tutanakları, taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri konsolide edilerek verilememiştir.

Muhasebe sistemi, farklı muhasebe birimleri tarafından gerçekleştirilen işlemleri yıl sonu itibariyle konsolide ederek raporlayamadığından, verilen tablolar farklı birimlerce hazırlanan veri setlerinin alt alta birleştirilmesiyle oluşmaktadır. Bu nedenle yukarıda Sayıştay'a verildiği belirtilen tablolar, farklı muhasebe birimlerinde oluşturulan yevmiye defterlerinin bir araya getirilmiş halidir. Yukarıda da belirtildiği üzere 18 farklı muhasebe biriminin kayıtlarının sağlıklı bir şekilde konsolide edilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması ve muhasebe sisteminin bir kurum hesabı çıkaracak şekilde yeniden kurgulanması gerekmektedir.

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

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8 ve 11 inci maddeleri ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7 ve 8 inci maddeleri hükümlerine göre, KGM yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, yürütülen 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 tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberlerinde yer alan esaslar dahilinde gerçekleştirilmiştir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ve mali tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul

güvence elde etmek ile mali yönetim ve iç kontrol sistemini 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 denetimimiz sonucunda aşağıdaki paragrafta belirtilen hususlar hariç, denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

Taşınmazlar ile ilgili envanter kayıtları tutulmadığından Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından taşınmaz icmal cetvelleri konsolide şekilde oluşturulmamıştır. Bu sebeple taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtları sağlıklı bir şekilde tutulmadığından mali tablolarda taşınmazlara ilişkin denetim gerçekleştirilmemiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

KGM 2012 yılı hesap ve işlemleri ile yılsonu mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi ve hesap ve işlemlerin hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitine yönelik Düzenlilik Denetimi sonucunda tespit edilen ve nihai raporda belirtilecek denetim görüşünün dayanağı olabilecek bulgular, aşağıda madde başlıkları itibarıyla sayılmıştır.

1. 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında

Kanun'un 'Gelirler' başlıklı 11 inci maddesinde kurumun gelirleri sayılmıştır. Bu gelirler sadece tahsil edildiğinde muhasebeleştirilmekte, tahakkuka ilişkin bir kayıt yapılmamaktadır.

1.1. Köprü ve otoyollarda meydana gelen kaçak geçişlerin tahakkukuna ilişkin muhasebe kaydı yapılmamaktadır. Otoyol ve köprülerde meydana gelen kaçak geçişler sonucu tahakkuk eden toplam 371.311.474,00 TL kaçak geçiş bedeline ilişkin herhangi bir muhasebe kaydı yapılmamakta ve mali tablolara yansıtılmamaktadır. Söz konusu uygulama 2012 yılına özgü olmayıp önceki yıllarda da mevcuttur.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir. Ancak tebligat yapılan mükelleflerden süresinde yatırmayanlar, 6183 sayılı kanuna göre kaçak geçiş bedelini Vergi Dairelerine yatırdıkları, 6183 sayılı kanuna göre Vergi Daireleri tarafından takip ve tahsili gerekenlerin muhasebe işlemlerinin yine Vergi Daireleri tarafından yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

1.2. Hasar bedeli tahakkuklarına ilişkin muhasebe kaydı yapılmamaktadır. Kişilerce KGM varlıklarına verilen hasarlar neticesinde, bu hasarların tutarına ilişkin hesaplamalar yapılmakta ve ilgisinden tahsil yoluna gidilmektedir. KGM'de ilgili birimlerce hasar bedeline ilişkin hesaplamalar yapıldıktan sonra gerekli tahakkuk kayıtlarının yapılmasının sağlanması amacı ile belgelerin muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

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

1.3. Tahsilatı gerçekleşen hasar bedelleri farklı ekonomik kodlarda muhasebeleştirilmektedir. KGM Detaylı Hesap Planında hasar bedellerine ilişkin ekonomik kod bulunmamaktadır. Hasar bedellerinden tahsili gerçekleşenler, 600 'Gelirler' hesap grubu içinde farklı ekonomik kodlar içerisinde takip edilmektedir. Bu durum, hasar bedellerine ilişkin tahsilat durumunun sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Tahsili gerçekleşen hasar bedellerinin 600 'Gelirler' hesap grubu içinde, işlem hacminin büyüklüğü de düşünülerek, yeni açılacak bir ekonomik kodda izlenmesi uygun olacaktır.

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

2. İmalat bünyesine giren bitüm bedelleri ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabında muhasebeleştirilmemektedir. KGM tarafından gerçekleştirilen ve şartnamelerinde bitümün idare tarafından temin edileceğine dair hüküm bulunan işlerde, proje maliyeti bitüm tutarı hariç olmaktadır. Ancak oluşan bu tutar, ilgili projenin toplam maliyeti gerçekçi bir şekilde yansıtmadığından, gerçek maliyetin tespiti için idarenin yükleniciye verdiği bitüm maliyetinin söz konusu projenin maliyetine eklenmesi, mali tablolara bu şekilde yansıtılması gerekmektedir.

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

3. KGM’ye ait taşınmazların tümü kayıt altına alınmamıştır. 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’da, KGM’nin mülkiyetinde iken 5018 sayılı Kanunun geçici 12 nci maddesi gereğince Hazineye devredilen taşınmazlardan satışı yapılmamış, başka kurum ve kuruluşlara tahsis edilmemiş ve devredilmemiş olanların mülkiyetinin, kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde Genel Müdürlüğe devredileceği belirtilmektedir.

Hazineden yapılması gereken devirler üç aylık süre geçmiş olmasına rağmen tamamlanmamakla birlikte hangi taşınmazların devralınması gerektiğine ilişkin bölge müdürlüklerinin elinde güncel veriler bulunmamaktadır. Bunun sebebi taşınmazlara ilişkin herhangi bir envanter çalışması yapılmamış olmasıdır. Bu itibarla; KGM’ye ait taşınmazlar ile ilgili sağlıklı bir denetim ve çalışma yapma olanağı bulunmamaktadır.

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

4. Mali tablolarda yer alan 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabı, devam eden yatırımların tutarını göstermektedir. Söz konusu yatırımlar tamamlandığında bu hesapta bulunan tutarlar 251 ‘Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri’ hesabına aktarılmalıdır.

KGM mali tablolarında tamamlanan yatırımların 258 ‘Yapılmakta Olan Yatırımlar’ hesabı görünmeye devam etmesi nedeniyle söz konusu hesap gerçek değerinden yüksek, 251 ‘Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri’ hesabı ise tamamlanan yatırımların tutarının bu hesaba

aktarılmaması nedeni ile olması gerekenden düşük görünmektedir.

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

5. Köprü geçişlerine ilişkin gelirler Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre işlem bazında 600 ‘Gelirler’ hesabına kaydedilmesi gerekirken aylık olarak toplu şekilde 333 ‘Emanetler’ hesabında muhasebeleştirilmektedir. Bunun sonucu olarak kurumun ödemesi gereken KDV tutarı da ay sonu itibariyle toplu olarak hesaplanmaktadır.

Köprü geçişlerine ilişkin gelirler için 102 ‘Banka’ hesabına borç, 600 ‘Gelirler’ hesabına alacak kaydı yapılmalıdır. Ayrıca KDV tutarının da aylık olarak değil, işlem bazında belirlenerek muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

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

6. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Genel Tebliğine göre ayrılan amortisman ve tükenme payları; 630 ‘Giderler’ hesabına borç, 257 ‘Birikmiş Amortismanlar’ hesabına alacak kaydedilmelidir. Ayrıca, Tebliğ’de belirtilen limitleri aşan duran varlıklar ‘Duran Varlıklar Amortisman ve Yeniden Değerleme Defterine’ kaydedilmelidir. Duran varlıklar için amortisman kayıtları yapılmaması sonucu 257 ‘Birikmiş Amortismanlar’ ve 630 ‘Giderler’ hesapları gerçek değerlerini yansıtmamaktadır.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve Taşınmaz bilgi sistemimin kurulmasına takiben gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

7. Yol için arazi alım ve kamulaştırma giderleri gerçekleştirildiğinde 250 ‘Arazi ve Arsalar’ hesabına kayıt yapılması gerekirken, Bölge Müdürlüklerince farklı kayıtlar yapılmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne göre karayolu yapımı için kamulaştırılmak suretiyle edinilen arsa ve araziler, maliyet bedeli üzerinden 250 ‘Arsa ve Araziler’ hesabına borç kaydedilmelidir. Yine kamulaştırılan bu arsa ve araziler, üzerinde

inşaat tamamlandıktan sonra yani karayolu haline getirildiğinde 250 ‘Arsa ve Araziler’ hesabına alacak ve 251 ‘Yer altı ve Yerüstü Düzenleri’ hesabına borç kaydı yapılmalıdır.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve Taşınmaz bilgi sistemi kurulmasına takiben gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

8. Kurum Ayrıntı Kesin Mizan Cetveli’nde yer alan 250 ‘Arsa ve Araziler’ hesabının yardımcı hesap kodları, kurum faaliyetlerini doğru yansıtmamaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre kurumsal, fonksiyonel ve finansman kodları ile birlikte yardımcı hesap kodları da doğru bir şekilde kullanılmalıdır. Yol için kamulaştırılacak arsa ve araziler, kamulaştırılacak yerin yardımcı hesap kodlarında yer alan evsafına uygun olarak kaydedilmelidir. Yani kamulaştırılacak yer tarla ise 1.1.0.0, bağ, bahçe ise 1.2.0.0, çayır ve otlak ise 1.3.0.0, tarım dışı alan ise 1.4.0.0, ağaçlandırılmış alan ise 1.5.0.0 yardımcı hesap kodları kullanılmalıdır.

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

9. 1. Bölge Müdürlüğü (İstanbul) Ortaköy Sosyal Tesislerinin karşısında yer alan KGM mülkiyetindeki arsa (Ada:40 Parsel:17) otopark olarak kullanılmakta, ancak gelirleri KGM bütçesine kaydedilmemektedir.

1. Bölge Müdürlüğü (İstanbul) yetkililerince, otoparkın gelirlerine ilişkin kayıt tutulmadığından, denetim ekibine her hangi bir belge veya kayıt ibraz edilmemiştir. Yapılan incelemelerde Ziraat Bankası’nın İstanbul Kağıthane Şubesinde, söz konusu otoparkın gelirlerinin yatırıldığı biri vadeli, diğeri vadesiz olmak üzere iki hesap bulunduğu ve bu hesaplardan para transferi yapıldığı görülmüştür. (Vadeli hesap no: 6272617–5009, Vadesiz hesap no: 6272617–5008). Söz konusu hesapların açıldığı tarih olan 19.09.2011’den 31.12.2011’e kadar bu iki hesaba toplam 532.415,39 TL para girişi olmuştur. (80.000 TL vadesiz hesaptan vadeli hesaba aktarıldığı için net olarak 452.415,39 TL para girişi olmuştur.)

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

DENETİM GÖRÜŞÜ

Karayolları Genel Müdürlüğünün 2012 yılına ilişkin “Denetimin Dayanağı, Amacı Yöntemi ve Kapsamı” başlığı altında açıklanan ve yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilemeyen “Taşınmazlar” hesap alanına görüş bildirilememektedir. Bununla birlikte, denetlenen alanlardan, “Maddi Duran Varlıklar” ve “Gelirler” hesap alanları hariç diğer hesap alanlarına ilişkin mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerdiği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

VURGULANACAK HUSUSLAR

1. 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 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 2012 Bütçe Kanunu ve 2012 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

2012 yılı yatırım ödeneklerinin incelenmesi sonucunda;

1.1. Yatırım programında yer almayan projeler için harcama yapılmıştır.

Bütçe Kanununda, yatırım programında yer almayan bir proje için harcama yapılamayacağına dair düzenleme olmasına rağmen Karayolları Bölge Müdürlüklerince, yatırım programında yer almayan 259 yapım işi için toplam 972.676.070,00 TL harcama yapılmıştır. KGM'nin 2012 yılı sene başı ödeneğinin 3.631.499,000 TL olduğu göz önüne

alındığında yatırım programında yer almayan projelere harcanan rakam, sene başı ödeneğinin yaklaşık % 26 sını oluşturmaktadır.

Kurum; KGM 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 2012E040080 proje no ile yer alan “Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi” projesinde temin edilmektedir gerekçeleriyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak edilmemektedir.

1.2. Yatırım programında yer alan ve bütçe ile ödenek tahsis edilen projelere ait ödenekler başka işler için kullanılmıştır. Projeler arasında ödenek aktarımları; 2012 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının 7 nci maddesinin (e) bendinde belirtildiği üzere Kalkınma Bakanlığı’na bilgi vermek kaydı ile ilgili kuruluşun bağlı veya ilgili olduğu bakan onayı ile karara bağlanır.

2012 yılı Yatım Programında yer alan ve Bölge Müdürlükleri tarafından ihalesi gerçekleştirilen projelerin toplam sene başı ödeneği 218.160.310,00 TL iken ek ödeneklerle beraber sene sonu rakamı 768.917.710,00 TL’ye ulaşmıştır. Ancak bu ödeneklerin sadece 224.545.050,00 TL’lik kısmı gönderildikleri yatırım projeleri için kullanılmış, kalan 544.372.660,00 TL ise gönderildikleri projeler yerine Bölge Müdürlüklerince diğer yatırım projelerinde ve cari harcamalarda kullanılmıştır.

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

1.3. Yol Yapım Dairesine tahsis edilen yatırım ödenekleri yatırım niteliği taşımayan harcamalar için kullanılmıştır. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ödeneklerin tahsis edildikleri amaç doğrultusunda harcanmaması hem bütçe ilkelerine, hem de analitik bütçenin kurumsal kodlama ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından 2012 Yatırım Programında 2012E040080 proje no ile yer alan ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ ödeneğinden 540.620.657,00 TL’lik tutarın hizmet alımı, danışmanlık, araç kiralama, peyzaj vb. cari nitelikli harcamalarda kullanılmasının, mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliğini azaltıcı etkileri olması yanı sıra 2012 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında belirtildiği üzere ‘yatırımla ilgili olmayan amaçlarla kullanılamaz’ ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Kurum; Fiziki Standartların Yükseltilmesi kapsamında yapılan çalışmalar sırasında proje bütünlüğünü sağlamak üzere yapılan yatırım harcamalarına oranla çok düşük miktarlar cari harcamaların yapılması zorunluluk arz etmektedir. Yapılan bu harcamalar yatırım programımızda yer alan projelerin tamamlanmasına yönelik olarak yapılmaktadır, gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak edilmemektedir.

1.4. Ödeneği toplu verilen ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ ödeneğinin global detayı bulunmamaktadır. Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından ihalesi yapılan ve 2012 yılı Yatırım Programında yer alan projeler için, zaruri ödenek ihtiyaçlarının ödenek aktarımı yapılarak karşılanması gerekmektedir. Ancak Karayolları Bölge Müdürlüklerince her hangi bir ödenek aktarımı yapılmaksızın sözü edilen ödenek ihtiyaçları ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ proje ödeneğinden karşılanmaktadır.

2012 sene sonu itibariyle ‘Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi’ projesine toplam 5.072.915.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar sene sonu toplam ödenek tutarının %37’sine karşılık gelmektedir. Söz konusu projenin, detay programı hazırlanmamış ve bu ödenek 2012 Yılı Yatırım Programının Uygulanması,

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

Kurum; Asfalt Kaplama Yapılacak Yolların Fiziki Standardının Yükseltilmesi projesi; Karayolları ağında bulunan yolların her türlü mevsim şartlarında trafik, can ve mal güvenliğinin sağlanarak trafiğe açık tutulmasına yönelik yatırım programında yer alan bir projedir. Ülkemizin coğrafi yapısı, iklim şartları, mevcut karayollarında trafiğin %30'nu ağır taşıtlardan oluşması ve yolcu ve yük taşımacılığının %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 uygulanmasını ile sağlanacağından, Global Projelerin ayrıca detaylandırılması işlerin zamanında yapılmasını olumsuz etkileyecektir, gerekçeleriyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak edilmemektedir.

1.5. Yatırım programı, ödenek ve iş programı bağlantısı kurulmamıştır. 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 2012E040080 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.

Kurum; 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, gerekçeleriyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak edilmemektedir.

1.6. Kamu İhale Kanunu'nda bulunan "ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılmaz" hükmüne aykırı olarak, Karayolları Bölge Müdürlüklerince yatırım programında yer almayan ve ödeneği olmayan 949 adet iş için ihaleye çıkılmış ve bu işler için toplam 1.412.986.930,00 TL harcama yapılmıştır.

Kurum; Özellikle 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, gerekçeleriyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak edilmemektedir.

2. Kamulaştırma ile ilgili temyiz davalarından kaynaklanan kurum alacaklarına ilişkin tahakkuk kayıtları yapılmamakta, tutarın tamamı tahsil edilmemektedir. Temyize giden kamulaştırma davalarında, ilk derece mahkemeleri ile temyiz sonucu kesinleşen bedeller arasında fark ortaya çıktığı durumlarda ilgili belgeler ile birlikte kararın muhasebe birimlerine gönderilerek tahakkuk kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekirken bu işlem yapılmamaktadır.

Ayrıca muhasebe birimlerince; kamulaştırılan arsa ve araziler için '250 Arazi ve Arsalar' hesabına borç kaydı yapıldığından, mahkeme kararlarına istinaden düşürülen bedeller için 250 'Arsa ve Araziler' hesabı için alacak kaydının yapılması gerekmektedir.

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

3. KGM ve Bölge Müdürlükleri tarafından, şartname ve sözleşmelerinde bitümün yükleniciler tarafından temin edileceği öngörülerek ihale edilen işlerin bazılarında, idarece bitüm verildiği görülmüştür. İdare tarafından ihale üzerinde kalan yükleniciye bitüm verilmesi, işe ilişkin sözleşme ve şartname hükümlerine aykırı olmakta ve ihalelerde sağlanması gereken rekabet ve eşit muamele ilkelerini zedelemektedir.

Kurum; zaman zaman rafinelerde yaşanan sıkıntılar nedeniyle bitüm temin

edilememesi iş programının aksamasına sebebiyet vermektedir. Buna karşı işlerin zamanında yapılarak hizmete sunulabilmesi için bazı işlerimizde sözleşmesine uygun şekilde bitüm verilmektedir, gerekçesiyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak edilmemektedir.

4. Gayrimenkuller için gerçekleştirilen büyük onarım ve tadilat işlerine ait harcamalar, varlık hesapları yerine, gider hesaplarında muhasebeleştirilmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’unda da belirtildiği üzere büyük onarım ve tadilat işleri “ yapım” işi kapsamına girmektedir. KGM’ye ait taşınmazlar için gerçekleştirilen sözü edilen imalatların, taşınmazın değerini artırıcı nitelikte olması dolayısıyla gerçekleştirilen bu imalatlar ilgili olduğu duran varlık hesabında muhasebeleştirilmelidir.

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

5. 910 ‘Teminat Mektupları’ hesabı gerçeği yansıtmamaktadır. Teminat mektupları hesabı, muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektuplarıyla şahsi kefalete ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilenler veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için kullanılır. Teminat mektubu alındığında ilgili hesaba kayıt yapılmakla beraber süresi biten veya uzatılan teminat mektupları ile ilgili KGM’ce herhangi bir işlem gerçekleştirilmemektedir.

Teminat mektuplarının geçerlilik süresinden sonra banka nezdinde hiçbir hüküm ifade etmemesi nedeni ile mektupların süresi ile ilgili olarak muhasebe kayıtlarının gerçeğe uygun bir şekilde yapılarak takip edilmesi gerekmektedir.

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

6. 920 ‘Gider Taahhütleri’ hesabına ilişkin kayıtlar usulüne uygun olarak takip edilmemektedir. 920 ‘Gider Taahhütleri’ hesabı sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılır ve bu taahhütler ile ilgili her türlü işlem Taahhüt Kartına işlenir.

KGM’de yapım ödenekleri 06.05 ‘Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri’ ekonomik kodundan gönderilmesi gerekirken, hatalı olarak farklı ekonomik kodlardan gönderilmektedir. Benzer şekilde 03.05 Hizmet Alımlarına ilişkin ödenekler hatalı olarak 06.05 ‘Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri’ ekonomik kodundan gönderilmektedir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte, bu durumun 06.5 ‘Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri’ ödeneklerinin yetersiz olması ve ödeneklerin yıl içinde serbest bırakılma oranlarına göre harcanması zorunluluğundan kaynaklandığı ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.