



**ORMAN VE SU İŞLERİ  
BAKANLIĞI  
2013 YILI  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2014



## ***İÇİNDEKİLER***

<b>KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....</b>	<b>1</b>
<b>DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....</b>	<b>3</b>
<b>SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....</b>	<b>4</b>
<b>DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....</b>	<b>4</b>
<b>DENETİM GÖRÜŞÜ .....</b>	<b>5</b>
<b>TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....</b>	<b>7</b>



## ***KISALTMALAR***

**CED:** Çevresel Etki Deęerlendirilmesi

**GBKA:** Günü Birlik Kullanım Alanı

**KDV:** Katma Değer Vergisi

**SGK:** Sosyal Güvenlik Kurumu

**UDGP:** Uzun Devreli Gelişme Planı



## KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

### Mali Yapı

Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2013 Yılı Bütçesiyle Orman ve Su İşleri Bakanlığına 10.492.139.000-TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin %2.36 sine tekabül etmektedir.

Bakanlıkça bütçeyle verilen ödenek dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında, 2013 yılında sağlanan fonlarından çeşitli projelere 21.360.816-TL kaynak aktarılmış olup bu tutarın 32.816-TL'si kullanılmıştır.

Ayrıca Bakanlık faaliyetlerinin finansmanında, bütçe dışında kalan döner sermaye işletmesinden aktarılan 1.665.256-TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlığın 2013 yılı bütçe giderleri bağlı kuruluşlar dahil ve hariç olmak üzere aşağıdaki tabloda ayrıntıları ile açıklandığı üzere gerçekleştirilmiştir.

Bakanlıkca sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2013 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

#### BAĞLI KURULUŞLAR DAHİL

(Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü dahil)

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE ÖDENEĞİ	YIL SONU ÖDENEK	HARCANAN
01	PERSONEL GİDERLERİ	212.880.000,00	212.186.000,00	202.033.026,72
02	SOS. GÜV.KUR.DEVLET PRİMİ GİD.	37.940.000,00	38.634.000,00	36.277.679,39
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	40.414.000,00	40.560.000,00	38.620.674,56
05	CARİ TRANSFERLER	2.288.175.000,00	2.188.390.000,00	1.909.802.691,77
06	SERMAYE GİDERLERİ	146.500.000,00	144.241.000,00	137.125.641,03
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	7.766.230.000,00	7.984.689.000,00	6.975.407.106,14
	TOPLAM	10.492.139.000,00	10.608.700.000,00	9.299.266.819,61

## BAĞLI KURULUŞLAR HARIÇ

KODU	AÇIKLAMA	BÜTÇE ÖDENEĞİ	YIL SONU ÖDENEK	HARCANAN
01	PERSONEL GİDERLERİ	212.880.000,00	212.186.000,00	202.033.026,72
02	SOS. GÜV.KUR.DEVLET PRİMİ GİD.	37.940.000,00	38.634.000,00	36.277.679,39
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	40.414.000,00	40.560.000,00	38.620.674,56
05	CARİ TRANSFERLER	1.900.000,00	2.115.000,00	2.055.507,77
06	SERMAYE GİDERLERİ	146.500.000,00	144.241.000,00	137.125.641,03
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	3.399.000,00	5.658.000,00	5.505.906,14
TOPLAM		443.033.000,00	443.394.000,00	421.618.435,61

**Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

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

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

*“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.*

*Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.”* denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; “Bu yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında



kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.” hükmü yer almaktadır.

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 inci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 118-135 inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144 üncü maddesinde muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136 ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayınlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlık muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

### ***DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU***

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

## **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

### ***DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI***

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

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.

Denetimler, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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 tasarlanmıştır.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl

ötelenmiştir.

Bu itibarla denetim, Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile bu cetvellere esas iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim çalışmalarında ayrıca; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve bunlara esas belgeler; harcama birimlerinde gerçekleşen mali iş, işlem ve kararlara ait belgeler tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

### ***DENETİM GÖRÜŞÜ***

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 08.12.2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2013 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan *bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli* ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.



## TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU- 1:**

***Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerde, ihale aşamasında ve sözleşmelerin uygulanması sürecinde ihale işlemlerinde yapılan mevzuata aykırı uygulamalar:***

- a- Pazarlık ihalesinde son teklifler alınmadan ihalenin sonuçlandırılması,***
- b- Mevzuata aykırı olduğu halde bölge müdürlüklerinde yabancı menşeli ve motor gücü 1600 cc üzerinde araç kiralanması,***
- c- Yaklaşık maliyetin tespitinde aşırı sapma gösteren tekliflerin değerlendirmeye alınması,***
- d- Araç Kiralama Hizmet ihalesinde rekabete aykırı teknik şartname hükümleri,***
- e- Hizmet ihalelerinde kar oranının her seferinde % 20 olarak belirlenmesi,***
- f- Hizmet ihalelerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde önceki yıllardaki fiyatların dikkate alınmaması,***
- g- Kır evleri yapımı işinin, yapım ihalesi yerine, mal alımı olarak ihale edilmesi,***
- h- İhale kararına tüm isteklilerin teklif ettiği fiyatların yazılmaması,***
- i- Engelli işçi çalıştırma nedeniyle Hazine tarafından karşılanan prim tutarının takibinin yapılmaması,***

### ***a) Pazarlık ihalesinde son teklifler alınmadan ihalenin sonuçlandırılması;***

Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğünün 4734 sayılı Kanununun 21/a maddesi kapsamında (pazarlık usulüyle) 151.290 TL sözleşme bedelle, 25.09.2013 tarihinde ihale edilen “İş Tanımı ve Birim Zaman Analizi İşine” ait ihale süreci incelendiğinden, son yazılı teklifler alınmadan ihalenin sonuçlandırıldığı, son yazılı teklifler alınmadığı için yaklaşık maliyetin ise birinci oturumda açıklandığı tespit edilmiştir.

21/a pazarlık usulü kapsamında yapılacak ihalelerde, ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak **son yazılı fiyat teklifleri** alınmak suretiyle ihalenin sonuçlandırılması gerektiği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 7 inci maddesi gereğince pazarlık usulüyle yapılan ihalede yaklaşık maliyetin, son yazılı fiyat teklifleri ile birlikte açıklanacağı, bu aşamadan önce yaklaşık maliyetin açıklanamayacağı ve ilan edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

**b) Mevzuata aykırı olduğu halde bölge müdürlüklerinde yabancı menşeli ve motor gücü 1600 cc üzerinde araç kiralanması;**

Orman su İşleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatınca ihale edilen araç kiralama ihaleleri kapsamında Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullere aykırı şekilde motor hacmi 1600 cc'yi geçen ve yabancı menşeli araç kiralandığı tespit edilmiştir.

01.04.2006 tarih 26126 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in 6 ncı maddesi uyarınca, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilmesini, 237 sayılı Taşıt Kanununun 10 uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı tutulmuştur. Aynı Esaslar'ın 6 ncı maddesi gereğince Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde yer alanlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar ve koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar dışında kullanılacak binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacmi 1600 cc'yi geçmemesi gerekmektedir.

237 sayılı Taşıt Kanununun 10 uncu maddesinin beşinci fıkrasında; *“Bu Kanuna ekli (1) sayılı cetvelde belirtilenlerin (Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı hariç) emir ve zatlarına verilenler, (2) sayılı cetvelin birinci ve ikinci sırasında yer alanlar, güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar ve koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar dışında hibe dâhil, her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilemez. Yerli muhteva oranı % 50'nin altında kalan taşıtlar yabancı menşeli sayılır. Bu oranı artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir”* denilmiştir.

Yukarıda belirtilen (1) ve (2) sayılı cetvelde sayılanlar arasında ‘bakan koruması’, ‘bölge müdürü’ ile ‘il müdürü’ gibi unvanlar yer almadığından, söz konusu görevliler için yabancı menşeli ve 1600 cc üzerinde araç kiralanması mümkün değildir. Örnek olarak, bir bölgede mevzuatın öngördüğü biçimde kiralanmış yerli binek aracın günlük kirasının 40 TL olması, aynı bölge müdürlüğünde yabancı menşeli kiralanmış aracın günlük kirasının ise 84 TL olması, kamu kaynaklarının gereksiz yere harcanmasına sebep olmaktadır. Bununla beraber söz konusu düzenlemenin gereği gibi uygulanması durumunda, ülke içinde yerli malı otomobil üretiminin teşvik edilmesine, yabancı sermayeli otomobil firmalarının ülkemize yatırım yapmalarının sağlanmasına ve bu kapsamda ülkemizin dış açığının kapatılmasına katkı sağlaması bakımından yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Öte yandan 1.Bölge Müdürlüğünce yapılan araç kiralama ihalesi teknik şartnamesindeki “237 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi yerli muhteva oranı % 50 ve üzerindeki araçlar öncelikli olarak kullanılacaktır.” şeklindeki Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullere aykırı ifadenin, isteklinin teklif bedelini yüksek vermesine sebebiyet verdiği, nitekim söz konusu teknik şartname hükmü ile çıkılan binek araç kiralama ihalesi sonucunda oluşan bedellerin diğer bölgelere göre oldukça yüksek olduğu, bu durumun 4734 s. Kanunun 5. Maddesindeki kaynakların verimli kullanılması ilkesiyle örtüşmediği; bu meyanda bölge ve merkez birimlerince yapılacak hizmet aracı kiralama ihaleleri teknik şartnamelerinde “237 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi yerli muhteva oranı % 50 ve üzerindeki 1600 cc'nin altındaki araçlar kullanılacaktır.” Şeklinde düzenleme yapılması gerektiği tespit edilmiştir.

**c) Yaklaşık maliyetin tespitinde aşırı sapma gösteren tekliflerin değerlendirmeye alınması;**

Yaklaşık maliyetin belirlenmesinde aşırı sapma gösteren tekliflerin ortalamaya dâhil edildiği tespit edilmiştir. Mal, hizmet ve yapım ihalelerine ilişkin uygulama yönetmeliklerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde aşırı sapma gösteren tekliflerin ortalamaya dâhil edilmemesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

İhalelerde daha sağlıklı yaklaşık maliyet belirlenmesi için istenen özellikleri taşımayan veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ve proforma faturaların değerlendirmeye alınmaması ve buna ilişkin gerekçelerin yaklaşık maliyet hesap cetvelinde gösterilmesi gerekmektedir.

**d) Araç Kiralama Hizmet ihalesinde rekabete aykırı teknik şartname hükümleri;**

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığınca ihale edilen Akaryakıtsız ve şoförsüz 1 yıllık süre için imzalanan Bakanlık Makamının Emir ve Zatları İçin Taşıt Kiralama Hizmet Alımları işine ilişkin teknik şartnamede, kiralanacak aracın yeterlik kriterleri olarak ‘en az 5.000 cc motor hacimli’ ve “2012 model” yabancı menşeli taşıt olması şartının öngörüldüğü; teknik şartnamede model yılına “en az” ifadesinin eklenmemesinin rekabete aykırılık oluşturduğu, bu meyanda 2012 model üstü araçların ihaleye girememesine yol açıldığı; bununla beraber sözleşmenin uygulanmasında teknik şartnameye aykırı şekilde motor hacmi 5.000 cc yerine, 4663 cc olan aracın kullanıldığı; ayrıca 2013 yılı Bütçe Kanunu T Cetvelinde 237 sayılı Taşıt Kanununa ekli (1) sayılı cetvelde yer alan Makamlar için en az 5 yıl kullanma zorunluluğu ile azami satın alma bedelinin (vergiler hariç) 107.500,00 TL olması karşısında 1 yıllık kira

bedeli olarak (KDV Hariç) 262.800,00 TL bedel ödenmesinin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

**e) Hizmet ihalelerinde kar oranının her seferinde % 20 olarak belirlenmesi;**

4734 sayılı Kanununun 5, 9 ve 61 inci maddeleri gereğince yaklaşık maliyetin ihale gününe kadar gizlenmesi gerektiği, özellikle personel istihdamına ilişkin ihalelerde kar haddi dışında yaklaşık maliyetin içindeki bileşenlerin yönetmelikte kesin sınırlarla belirlendiği, bu nedenle yaklaşık maliyetin gizliliğini büyük ölçüde yüklenici kar haddi oranı belirlediği, sürekli olarak her seferinde kar haddinin aynı (değişmeyen) değer üzerinden belirlenmesi ise yaklaşık maliyetin isteklilerce kolaylıkla bilinmesini sağlayabildiği, bu durumun Kanundaki yaklaşık maliyetin gizliliğine ilişkin kuralın uygulanmasını fiilen imkânsız hale getirdiği tespit edilmiştir.

Özellikle bölge müdürlüklerince güvenlik ve temizlik hizmet ihaleleri kapsamında yaklaşık maliyet belirlenirken, her seferinde % 20 (sabit) kar oranı öngörülmesi yaklaşık maliyetin isteklilerce kolaylıkla bilinebilmesine yol açabildiği, bu nedenle genel olarak hizmet ihalesinde kar haddinin her ihalede farklı olacak şekilde ve küsuratlı belirlenmesi yoluna gidilmesi gerektiği ve bu çerçevede ihale ilkelerine uygun ve sağlıklı bir ihale sürecinin sağlanması için ihale aşaması ve ihalenin uygulama sürecinde yasal ve düzenleyici hükümlere azami derecede dikkat edilmesi ve uyulması gerektiği değerlendirilmiştir.

**f) Hizmet ihalelerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde önceki yıllardaki fiyatların dikkate alınmaması;**

Özellikle bölge müdürlüklerinin yaptıkları araç kiralama ve servis ihalelerinde yaklaşık maliyet büyük ölçüde ilgili yılda piyasada faaliyet gösteren firmalardan teklif alınmak suretiyle belirlendiği, bu durumda yaklaşık maliyetin sadece piyasadaki ilgili firma teklifleri ile oluşturulduğu, bununla birlikte bir önceki yılın ilgili idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilen benzer ihalelerde oluşan sözleşme fiyatlarının ortalamaya katılmadığı tespit edilmiştir.

Oysa Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 8 inci maddesi gereğince bu tür hizmet ihalelerinde yaklaşık maliyeti belirlenirken daha önceki yıllarda ihaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatların da güncelleyerek ortalamaya katılmasının daha sağlıklı bir yaklaşık maliyet için gerekli olduğu değerlendirilmektedir.



**g) Kır evi yapım işinin, yapım ihalesi yerine mal alımı olarak ihaleye çıkarılması;**

Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel müdürlüğü tarafından 5.991.550 TL yaklaşık maliyetle ülkemizin değişik bölgelerine montajı yapılmak üzere ahşap kır evleri yapımı ve montajı için yapım ihalesi şeklinde ihaleye çıkılması gerekirken, mal alım ihalesi şeklinde ihaleye çıktığı ve bu kapsamda kesin kabulden itibaren 15 yıl boyunca söz konusu imalatın fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkabilecek her türlü zarar ve ziyandan dolayı yüklenicinin sorumlu tutulabilmesine ilişkin imkândan (2 yıllık garanti süresi dışında) mahrum kalındığı tespit edilmiştir.

Montajı yapılacak yerlerin kesin sınırlarla bilinmiyor olsa bile muhteviyatında inşaat, elektrik ve tesisat işleri de bulunan ahşap kır evlerinin imal edilip yerine montajının yapılması işlerinin 4734 sayılı Kanunun 'Tanımlar' başlıklı 4 üncü maddesi kapsamında değerlendirilerek yapım işi olarak ihaleye çıkılması gerektiği, bu çerçevede söz konusu işlerin yapım ihalesi kapsamında ihaleye çıkılıp sözleşme imzalanması durumunda, 4735 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi gereğince yüklenicinin veya alt yüklenicinin kesin kabul onay tarihinden itibaren 15 yıl süreyle söz konusu işlerin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle sonradan ortaya çıkacak zarar ve ziyandan dolayı sorumlu tutulmaları imkânının elde edileceği değerlendirilmektedir.

**h) İhale kararına tüm isteklilerin teklif ettiği fiyatlarının yazılmaması;**

Bakanlık Merkez Teşkilatınca yapılan ihaleler sonucunda ihale komisyonunca alınan ihale kararlarında isteklilerin tamamının değil, sadece birinci ve ikinci sıradaki istekli tekliflerine veya sadece yeterlik alan istekli tekliflerine yer verildiği tespit edilmiştir.

Oysa 4734 sayılı Kanunun 40 ıncı maddesinde ihale kararlarında 'isteklilerin' tekliflerinin bulunması gerektiği, aynı Kanunun tanımlar başlıklı 4 üncü maddesinde 'istekli' mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidini ifade ettiği, buna göre yeterlik alsın veya almasın 'isteklilerin' tamamının tekliflerinin ihale kararlarında yer alması zorunlu olduğundan ihale kararları düzenlenirken mevzuata uygun hareket edilmesi, bu kapsamda ihale kararına sadece yeterlik alan veya ilk iki sıradaki istekli tekliflerinin değil tüm istekli tekliflerinin yazılması gereklidir.

**i) Engelli işçi çalıştırma nedeniyle Hazine tarafından karşılanan prim tutarının takibinin yapılmaması;**

4857 sayılı İş Kanunu'nun 30 uncu maddesi gereğince belirli bir sayının üzerinde işçi çalıştırılan işyerlerinde %3 oranında engelli işçi çalıştırılmasının zorunlu olması nedeniyle

personel istihdamına ilişkin sözleşmelerin yürütümü sırasında yüklenicinin engelli işçi çalıştırması durumunda, yükleniciye fazla ödeme yapılmasının önüne geçilmesi için 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar gereğince, engelli işçi çalıştırılması nedeniyle Hazine tarafından karşılanan prim tutarının takibinin yapılarak İdarece yüklenici hakedişinden kesilmesi gerektiği ve bu kapsamda Orman Su İşleri Bakanlığı Merkez biriminde 4 engelli çalıştığı halde söz konusu çalışanlar için Hazine tarafından karşılanan prim tutarının takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

### **Kamu İdaresi Cevabı;**

a) Son yazılı fiyat teklifinin yazılı olarak istenmesi hususu sehven gözden kaçırılmış olup, ihale komisyon huzurunda gelişen sözlü beyan sonrası ihale sonuçlandırılmıştır. Bundan sonra yapılacak ihalelerde bu ve benzeri hususlara azami dikkat edilecek olup yapılan bu hata tekerrür ettirilmeyecektir.

b) Bakanlığımızca kiralanan yabancı menşeli hizmet alımı araç Emniyet Genel Müdürlüğünce Bakanlık Makamının güvenliğini korumak üzere görevlendirilen emniyet personeli tarafından güvenlik önlemleri kullanılmaktadır. Merkez taşkilatınca bu araç dışında yabancı menşeli araç kiralaması yapılmamıştır. 237 sayılı Taşıt Kanunu ve Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usul hükümlerine uygun şekilde araç kiralınması hususunda Merkez ve Taşra Teşkilatına talimat yayımlanacaktır.

c) Bakanlığımızca gerçekleştirilecek olan mal, hizmet ve yapım işlerinin yaklaşık maliyetin belirlenmesinde aşırı sapma ve piyasa fiyatlarını yansıtmayan teklifler değerlendirmeye alınmayacak olup tüm harcama birimlerine bu hususları içeren talimat yayımlanacaktır.

d) 04.04.2012–03.04.2013 tarihleri arası gerçekleştirilen araç kiralama hizmet ihalesinde, o yıllarda 2012 model üzeri araç olmadığı için teknik şartnamesine en az ibaresi eklenmemiş, 04.04.2013 – 03.04.2014 tarihleri arası gerçekleştirilen araç kiralama hizmet ihalesinde hazırlanan teknik şartnamede bu husus dikkatlerden kaçmış, ancak 04.04.2014 tarihinden sonra hazırlanan teknik şartnamede “en az” ifadesi konulmuştur. Bakanlık emir ve zatlarına kiralanan araç, Maliye Bakanlığınca verilen ödenekler çerçevesinde, gerek makamın temsiline uygun olması gerekse güvenlik hususları dikkate alınarak 4734 sayılı Kanun hükümleri gereğince açık ihale usulüne göre yapılmaktadır.

e) Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği gereğince yaklaşık maliyet hesaplanırken KDV hariç olarak belirlenmekte, işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını

geçmemek üzere yüklenici kârı eklenmektedir. Bu itibarla yaklaşık maliyet gizliliğine ilişkin kuralın uygulanması için kar oranının her seferinde %20 olarak belirlenmemesi, bu oranın idare tarafından %20 oranını geçmemek üzere farklı olarak da belirlenebileceği hususu tüm harcama birimlerine talimatlandırılacaktır.

f) Bakanlığımızca yapılacak hizmet ihalelerinde, yaklaşık maliyetin belirlenmesinde önceki yıllardaki fiyatların da dikkate alınarak ilgili mevzuat çerçevesinde işlem gerçekleştirilmesi için talimat yazılacaktır.

g) 100 Adet Ahşap Kır evi işinin; yapım ihalesi yerine mal alımı olarak ihaleye çıkılmasının ana sebebi; Doğa Turizm Master Planları kapsamında 81 ilde yer alan korunan alanlarımızdan ihtiyaç duyulanlar da kullanılmasının öngörülmüş olması, konuşlandırılacak yerlerin söz konusu Ahşap Kır evlerinin tamamlanmasına müteakiben belirlenecek olması ve Ahşap Kır evinin temelsiz ve sökülüp takılabilir özellikli olmasından dolayı zaman içinde kullanılmayan ve atıl duruma düşen Kır evlerinin; ihtiyaç duyulan Alan ve Bölgelere nakil edilerek kullanılması maksadıyla mal alımı olarak ihale edilmiştir.

h) 4734 sayılı Kanununun 40 ıncı maddesinde ihale kararlarında 'isteklilerin' tekliflerinin bulunması gerektiği, aynı Kanunun tanımlar başlıklı 4 üncü maddesinde 'istekli' mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidin ifade ettiği, buna göre yeterlik alsın veya almasın 'isteklilerin' tamamının tekliflerinin ihale kararlarında yer alması zorunlu olduğundan ihale kararları düzenlenirken mevzuata uygun hareket edilmesi, bu kapsamda ihale kararına sadece yeterlik alan veya ilk iki sıradaki istekli tekliflerinin değil tüm istekli tekliflerinin yazılması hususu talimatlandırılacaktır.

i)-Kurumda çalıştırılan engelli işçilerin prim tutarlarının Hazine tarafından karşılanan prim tutarı yüklenici firmadan sorulmuş ve yüklenici firmanın hazine yardımından faydalanmadığı bildirilmiştir.

### **Sonuç;**

a) Cevapta hatalı işleme sehven sebebiyet verildiği belirtilerek, bulgumuzda yer alan husus idarece de kabul edilmiştir.

b) Cevapta, 237 sayılı Taşıt Kanunu ve Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usul hükümlerine uygun şekilde araç kiralınması hususunda, Merkez ve taşra teşkilatına talimat yayımlanacağı belirtilerek, bulgumuzda yer alan husus kabul edilmiştir.

c) Cevapta, yaklaşık maliyetin tespitinde aşırı sapma ve piyasa fiyatlarını yansıtmayan tekliflerin değerlendirmeye alınmayacağı ve tüm harcama birimlerine bu hususları içeren talimat yayımlanacağı belirtilmiş olup, bulgumuzda yer alan husus kabul edilmiştir.

d) 2013 yılı Bütçe Kanunu T Cetvelinde 237 sayılı Taşıt Kanununa ekli (1) sayılı cetvelde yer alan Makamlar için en az 5 yıl kullanma zorunluluğu ile azami satın alma bedelinin (vergi hariç) 107.500,00 TL olması karşısında, kiralanacak aracın yaşının bu dönemi içine alacak şekilde belirlenmesi ve yaklaşık maliyetinin T Cetvelindeki tutarın bir yıla isabet eden kısmı esas alınmak suretiyle belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

e) Cevapta, yaklaşık maliyetin gizliliğine ilişkin kuralın uygulanması için kar oranının her seferinde %20 olarak belirlenmemesi, bu oranın idare tarafından %20 oranını geçmemek üzere farklı oranlarda da belirlenebileceği hususunun tüm harcama birimlerinin talimatlandırılacağı belirtilerek, bulgumuzda yer alan husus idarece de kabul edilmiştir.

f) Cevapta, hizmet alımı ihalelerine ilişkin yaklaşık maliyetin belirlenmesinde önceki yıllardaki sözleşmeye yansıyan fiyatların da dikkate alınarak mevzuat çerçevesinde işlem gerçekleştirileceği belirtilerek, bulgumuzda yer alan husus idarece de kabul edilmiştir.

g)-İhale öncesi montajının yapılacağı yerlerin bilinmemesi ve sonradan bu mahallerin değiştirilmesinin gerekmesi, söz konusu işin mal alımı şeklinde yapılmasını zorunlu kılmadığından, bu türdeki işlerin yapım ihalesi şeklinde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

h) Cevapta, ihale kararlarına tüm isteklilerin tekliflerinin yazılmasına ilişkin işlem tesis edileceği bildirilerek, bulgumuzda yer alan husus idarece de kabul edilmiştir.

i) Söz konusu müstecirin engelli işçi çalıştırması nedeniyle Hazinece karşılanan prim tutarının sorgulanması işlemi yüklenici firmadan değil, Hazine ve SGK'dan yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.



T.C. SAYIşTAY BAřKANLIęI

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>