



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAĞLIK BİLİMLERİ ÜNİVERSİTESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1 :Akademik Personel Kadro Durumu.....	2
Tablo 2 :İdari Personel Kadro Durumu.....	2
Tablo 3:2022 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi.....	3
Tablo 4:2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi.....	3

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İhaleye Verilen Teklifin Yaklaşık Maliyetin Üzerinde Olmasına Rağmen Gerekli Sorgulamaların Yapılmadan İhalenin Sonuçlandırılması
2. İhale İle Alınması Gereken İhtiyaçların Parçalara Bölünerek Doğrudan Temin Yoluyla Aynı Yüklenicilerden Alınması
3. Teknik Şartnameye Uygun Olmayan Araçların Çalıştırılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 130'uncu maddesinde, çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversitelerin Devlet tarafından kanunla kurulması öngörülmüştür.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi 28.03.1983 tarih ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na 27.03.2015 tarih ve 6639 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi ile eklenen ek madde ile kurulmuştur.

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ve 124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir.

Yükseköğretimin amaç ve ilkeleri, yükseköğretim kurumlarının ve üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyiş, görev, yetki ve sorumlulukları ile eğitim-öğretim, araştırma, yayın, öğretim elemanları, öğrenciler ve diğer personel ile ilgili esaslar 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'yla düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 12'nci maddesinde yükseköğretim kurumlarının görevleri sayılmış olup bu görevler; toplumun ihtiyaçları, kalkınma planları ilke ve hedeflerine uygun bilimsel eğitim-öğretim, araştırma, yayım ve danışmanlık yapmak, bu ilke ve hedefler doğrultusunda insangücü yetiştirmek, toplumun özellikle sanayileşme ve tarımda modernleşme alanlarında eğitilmesini sağlamak, üretimde artışı sağlayacak uygulamalı çalışmalarda bulunmak, bu amaçla döner sermaye işletmelerini kurmak ve bu faaliyetlerin geliştirilmesine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak olarak özetlenebilir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Sağlık Bilimleri Üniversitesinin akademik yapısında rektörlük, senato, fakülte dekanlıkları, yüksekokul, enstitü, uygulama ve araştırma merkez müdürlükleri bulunmakta, idari yapısında ise üniversite yönetim kurulu, genel sekreterlik, daire başkanlıkları, hukuk müşavirliği ve müdürlükler yer almaktadır.

Üniversitenin üst yöneticisi olan Rektör Cumhurbaşkanı tarafından, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca atanmaktadır.

Üniversite bünyesinde; 22 fakülte, 5 enstitü, 10 meslek yüksekokulu ve 31 uygulama ve araştırma merkezi ve 65 sağlık uygulama ve araştırma merkezi bulunmaktadır.

Üniversitede 2022 yıl sonu itibarıyla kadrolu akademik, idari (sözleşmeli idari personel dahil) ve işçi personel toplamı 4045'dir. Ayrıca Üniversitede 7 yabancı uyruklu akademik personel çalışmaktadır.

Akademik ve idari personelin sınıf, unvan ve kadro dağılım bilgileri Tablo 1 ve 2'de yer almaktadır.

Tablo 1 :Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Profesör	1295	765	2060
Doçent	1039	692	1731
Doktor öğretim üyesi	486	412	898
Öğretim görevlisi	108	107	215
Araştırma görevlisi	359	235	594
Toplam	3287	2211	5498

Tablo 2 :İdari Personel Kadro Durumu

Hizmet Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Genel idari	206	172	378
Sağlık	52	51	103
Avukatlık	4	2	6
Eğitim-öğretim	0	0	0
Teknik	65	75	140
Yardımcı	50	21	71
Sözleşmeli	172	0	172
İşçi	209	0	209
Toplam	758	321	1079

Üniversitenin bağlı olduğu kurum Yükseköğretim Kurulu, ilgili olduğu kurumlar ise Milli Eğitim Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığıdır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli II sayılı cetvelin, (A) "Özel Bütçeli İdareler" bölümünde yer alan Sağlık Bilimleri Üniversitesi, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen hazine yardımı ve öz gelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 771.642.000 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine yıl içinde 893.397.032,94 TL ödenek eklenmiş ve toplam ödenek 1.665.039.032,94 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %86,75'i olan 1.444.493.121,82 TL kullanılmıştır.

İdarenin ekonomik sınıflandırma açısından 2022 yılına ait ödenek dağılımının ve yıl sonu harcama gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 3:2022 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi

	Ödenek (1)	Gerçekleşme (2)	Gerçekleşme (2/1)
	(TL)	(TL)	(%)
01 Personel Giderleri	858.482.780,00	858.121.636,45	99,96%
02 Sos. Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	131.769.990,00	131.729.632,12	99,97%
03 Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	156.756.291,00	152.761.107,61	97,45%
05 Cari Transferler	46.997.217,00	46.618.956,08	99,20%
06 Sermaye Giderleri	471.032.754,94	255.261.789,56	54,19%
07 Sermaye Transferleri	0	0	0
Toplam	1.665.039.032,94	1.444.493.121,82	86,75%

2022 yıl sonu itibarıyla bütçe giderleri 1.444.493.121,82 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçenin %86,75'ü kullanılmıştır. Personel giderlerinde 858.482.780,00 TL ödeneğin 858.121.636,45 TL'si, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde 131.769.990,00 TL ödeneğin 131.729.632,12 TL'si, mal ve hizmet alımı giderlerinde 156.756.291,00 TL ödeneğin 152.761.107,61 TL'si, cari transferlerde 46.997.217,00 TL ödeneğin 46.618.956,08 TL'si, sermaye giderlerinde 471.032.754,94 TL ödeneğin 255.261.789,56 TL'si harcanmıştır.

Üniversite tarafından 2022 yılında; Yurt içi bütçe dışı kaynaklarına ait; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Projeleri, Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü Projeleri, İşletmelerde Mesleki Eğitim Gören Öğrenciler ve Bor Araştırma Enstitüsü Projesi için toplam 3.591.353,95 TL kullanılmıştır. Yurt dışı bütçe dışı kaynaklarına ait; Erasmus Öğrenci Değişim Programı, AB ve Uluslararası Kuruluşlardan Proje karşılığı alınan hibeler için toplam 1.809.577,15 TL kullanılmıştır.

2022 yılı bütçesine göre tahmin edilen bütçe geliri 771.642.000,00 TL olan Üniversitenin, yıl sonunda gerçekleşen net bütçe geliri 1.514.277.690,53 TL'dir.

2022 yılı bütçe gelirleri tahmin ve gerçekleşme bilgileri Tablo 4'te yer almaktadır.

Tablo 4:2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi

	Gelir Tahmini (1)	Gerçekleşen (2)	Gerçekleşme Oranı (2/1)
	(TL)		(%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.787.000,00	42.703.743,48	485,99
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	757.373.000,00	1.458.475.005,63	192,57
Diğer Gelirler	5.482.000,00	13.751.182,52	250,54
Sermaye Gelirleri	0	0	0
Toplam	771.642.000,00	1.514.929.931,63	196,33
Gelirlerden Red ve İadeler (-)		652.241,10	
Net Toplam		1.514.277.690,53	

2022 yılında net 1.514.277.690,53 TL bütçe geliri elde edilmiştir.

Dönem faaliyet geliri 1.641.135.796,07 TL, gelirlerden indirim, iade ve iskonto toplamı 656.741,10 TL ve faaliyet gideri 1.463.180.225,99 TL olan Üniversite, 2022 yılını 177.298.828,98 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Üniversite özel bütçesi dışında bulunan;

- Döner Sermaye İşletmesinin 2022 yılı gelir toplamı 17.699.832,24 TL, gider toplamı 6.618.473,52 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 11.081.358,72 TL kâr ile tamamlanmıştır.

-İktisadi İşletmenin 2022 yılı gelir toplamı 7.494.174,50 –TL, gider toplamı 7.425.903,39 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 68.271,11 TL kâr ile tamamlanmıştır.

Ayrıca Üniversite 23.05.2018 tarih ve 9588 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi'nde yayımlanan Teknoloji Transfer Ofisi AŞ'nin ortağıdır. Adı geçen AŞ'nin kuruluş sermayesi 4.000.000,00 TL olup Üniversitenin %100 oranında ortaklığı bulunmaktadır. Bunun yanısıra Üniversitenin, kuruluş kararı 20.09.2018 tarih ve 9664 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi'nde yayımlanan ve sermayesi 11.000.000,00 TL olan Sağlık Bilimleri Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Sağlık Teknokent AŞ'de %35 oranında ortaklığı bulunmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu maddesi gereğince genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kamu İdaresi, Kanun'un 80'inci maddesinin T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığına verdiği yetkiye istinaden Bakanlığın hazırladığı düzenlemelere tabi olup, bu kapsamda çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ndeki muhasebe ilkeleri ile hesap planını kullanmakta, mali tabloları hazırlamakta ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mali işlemlerini

muhasebeleştirmektedir.

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmaktadır. Özel bütçeli bir idare olan Üniversitede tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversitenin muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine tabi olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi (BMKYS) Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Kurum bütçesinin takibi ve muhasebe işlemleri, Genel Sekreterliğe bağlı olarak faaliyet gösteren Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca kesin hesap cetvel ve belgeleri, strateji geliştirme birimi tarafından bütçe uygulamasına esas muhasebe kayıtları dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Kuruma ilişkin mali istatistikler ise 5018 sayılı Kanun kapsamında T.C.Hazine ve Maliye Bakanlığına bildirilmektedir.

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 denetime sunulanlar aşağıda sayılmakta olup; denetim, bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır;

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Özkaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı icmal cetveli

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmalarının Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı çalışmaları kapsamında, plan döneminde tamamlanması öngörülmekte olup, henüz yeterli değildir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı çerçevesinde hazırlanan taslak eylemlerin henüz uygulamaya geçirilmemesi nedeniyle değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sağlık Bilimleri Üniversitesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İhaleye Verilen Teklifin Yaklaşık Maliyetin Üzerinde Olmasına Rağmen Gerekli Sorgulamaların Yapılmadan İhalenin Sonuçlandırılması

Yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilebilmesi için kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate alınarak gerekli sorgulamaların yapılması ve neticesinde ihalenin sonuçlandırılması gerekirken söz konusu sorgulamalar yapılmadan ihalenin yaklaşık maliyetin üzerinde sonuçlandırıldığı görülmüştür.

Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı tarafından yapılan “Temizlik Malzemesi Alım

İşi” nde yaklaşık maliyet, firmalardan teklifler alınmak suretiyle 1.186.486,17 -TL olarak belirlenmiştir. Yaklaşık maliyet bu şekilde belirlenmiş olmasına rağmen daha sonra başka firmalardan teklifler alınarak bu kez yaklaşık maliyet 715.453,80 -TL olarak değiştirilmiştir. Öte yandan yaklaşık maliyete esas oluşturan firmaların tekliflerinin 696.225,00 -TL, 683.315,58 -TL, 712.235,25 -TL 773.260,75 -TL olduğu görülmüştür. Durum bu şekilde iken ihale yaklaşık maliyete de teklif vermiş olan yüklenici üzerinde bırakılmış, yaklaşık maliyete teklif veren yüklenicinin teklifinin yaklaşık maliyet belirlenirken 696.225,00 -TL olmasına rağmen ihalede 904.848,00 -TL olduğu görülmüş ve ihale yüklenici üzerinde bırakılarak yüklenici ile sözleşme imzalanmıştır.

Görüleceği üzere söz konusu ihale bedeli, yaklaşık maliyetin 208.000,00 -TL üzerinde olup yaklaşık maliyete teklif veren firmaların teklif tutarlarının daha uygun olduğu görülmüş olmasına rağmen ihalenin sonuçlandırılması aşamasında kamu yararı çerçevesinde herhangi bir sorgulama da yapılmamıştır.

Bilindiği üzere yaklaşık maliyet, ihalenin gerçekçi fiyatlara yapılıp yapılmadığını tespit etmek açısından kullanılan bir araçtır. Bu kapsamda Kamu İhale Genel Tebliğinde yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflere dâhi ihalelerin verilebileceği, ancak sözleşme imzalanmadan önce ihale komisyonu tarafından birtakım sorgulamaların yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bu sorgulamalar ile ilgili olarak Tebliğ’in “*Yaklaşık Maliyetin Üzerindeki Teklifler*” başlıklı 16.3’üncü maddesinde, tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerindeki gelmesi durumunda neler yapılacağına ilişkin bir takım açıklamalara yer verilmiştir.

Bu minvalde söz konusu maddede; “... *Yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilip edilemeyeceği hususunda tereddütler olduğu anlaşılmaktadır. İhale komisyonu;*

a) *Yaklaşık maliyet hesaplanırken değerlendirilmeyen herhangi bir husus olup olmadığını,*

b) *Yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse, güncellenenin doğru yapılıp yapılmadığını,*

c) *Verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtıp yansıtmadığını,*

Sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese eder ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak, teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun

bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir yetkisine sahiptir.

Yaklaşık maliyetin üzerinde olmakla birlikte teklifin kabul edilebilir nitelikte görülmesi halinde idarenin ek ödeneğinin bulunması veya ilgili mali mevzuatı gereği ödenek aktarımının mümkün olması durumlarında teklifler kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate alınarak kabul edilebilir. Bu durumda sorumluluk idareye aittir.” denilmektedir.

Yukarıda anılan mevzuat hükmünde de belirtildiği üzere, yaklaşık maliyetin üzerindeki bir teklifin kabul edilip edilemeyeceği noktasında belli koşullar dâhilinde idarelere takdir yetkisi tanınmış ancak bu takdir yetkisinin madde metninde belirtilen yükümlülüklerin de yerine getirilmesi koşuluyla kullanılabilmesi belirtilmiştir. Tüm tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu durumda İhale Komisyonu tarafından tebliğde yazılan hususlar dikkate alınarak yaklaşık maliyetin gerçeği yansıtıp yansıtmadığı sorgulanarak ihale buna göre sonuçlandırılacaktır.

Yaklaşık maliyete teklif veren firmaların maliyetlerinin ihale tutarından daha uygun olduğu ve ihale tutarının yaklaşık maliyetin üzerinde olmasına rağmen Kurum tarafından kamu yararı çerçevesinde herhangi bir sorgulama da yapılmadığı görülmüştür.

Üniversite cevabında, bulgu konusu tespit ile ilgili olarak o dönemde ekonomik dalgalanma nedeniyle yaklaşık maliyet çalışmalarının birkaç kez revize edilmiş ve ihale sonuçlandırma aşamasında fiyatların tekrar belirsiz olması sebebiyle yaklaşık maliyetin üzerinde verilen teklifler sonuçlandırılmış olduğundan bahsedilmiştir. Bundan sonraki alımlarda denetim raporunda belirtilen hususlara dikkat edilerek mevzuata uygun işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilebilmesi için; tebliğde belirtilen sorgulamaların yapılması, kamu yararı da göz önünde bulundurularak ihalelerin sonuçlandırılması gerekmektedir.

BULGU 2: İhale İle Alınması Gereken İhtiyaçların Parçalara Bölünerek Doğrudan Temin Yoluyla Aynı Yüklenicilerden Alınması

Kamu idaresinin doğrudan temin yoluyla yapılan alımlarına ilişkin işlemlerinin incelenmesi neticesinde, mevzuatta belirlenmiş olan ihale usulleriyle alınması gereken ihtiyaçların, ihale konusu edilmeyerek parasal sınırların altında kalacak şekilde adet bazında alındığı, aynı ihale konusu içerisinde yer alabilecek benzer nitelikteki mal, hizmet ve yapım

işlerinin kısımlara bölüdüğü görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. ... Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez." denilerek ihtiyaçların kısımlara bölünerek doğrudan temin limitinin altında bırakılmaması gerektiği Kanun'un temel ilkelerinden sayılmıştır.

Diğer taraftan, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde doğrudan temin yönteminden ayrıntılı olarak bahsedilmiştir. Söz konusu yöntem bir ihale usulü olarak belirtilmemiş ve bir alım yöntemi olarak belirlenmiştir. Bu yöntemle göre yapılacak doğrudan teminde, ihtiyaçların Mezkûr Kanun'un 18'inci maddesinde sayılan ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve Mezkûr Kanununun 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilmesi mümkün kılınmıştır. Doğrudan temin yöntemi, ihale yapılmasındaki süreçlerin olmaması nedeniyle ihtiyaçların daha hızlı yerine getirilmesi imkânı getirirse de bu yöntemin rekabet, saydamlık gibi ilkeleri zedelememesi ve genel bir alım yöntemi olarak benimsenmemesi için düzenlemeler yapılmıştır.

Bu husus 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde temel ilke olarak benimsenmiş olmakla birlikte Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. maddesinde de,

"4734 sayılı Kanununun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temin gereken ihtiyacın, Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanununun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanununun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir." Denilmektedir.

Bilindiği üzere, 2022 yılı için doğrudan temin limiti büyükşehir sınırları içerisinde 218.395,00 -TL'dir. Bu minvalde yapılan incelemelerde, doğrudan temin suretiyle yapılan

alımların bir kısmında, aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işleri olduğu halde ihtiyaçlar kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temin limitinin altında bırakılmış, ihale konusu edilmemiş ve doğrudan alım yöntemi ile karşılanmıştır.

Örneğin;

Sağlık Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı tarafından 14.06.2022 tarihinde 200.000,00 - TL tutarında mezuniyet cübbesi alımı yapılmış olmasına rağmen yine aynı tarihte ve aynı kişiden 200.000,00 -TL tutarında tekrar mezuniyet cübbesi alımı yapılmıştır.

Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından 07.09.2022 tarihinde 192.000,00 -TL tutarında kalem kartuş, toner ve klavye alımı yapılmışken, sadece 13 gün sonra bu sefer 142.000,00 -TL tutarında aynı mahiyette ürünler alınmıştır.

Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı tarafından çoğunluğu tadilat ve onarım işi olmak üzere aynı mahiyetteki 3.916.220,78 -TL tutarındaki 25 adet alım işinin bir gerçek kişiden alındığı, öte yandan yine aynı mahiyetteki 1.876.177,97 -TL tutarındaki 13 adet alımın yine bir gerçek kişiden temin edildiği görülmüştür. Söz konusu alımlar ihale suretiyle değil, doğrudan alım yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Öte yandan, Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığının iki gerçek kişiden doğrudan alım yöntemi ile yapmış olduğu alımların daire başkanlığının ihaleli işlerinin toplamından daha çok olduğu görülmüştür. Söz konusu durum doğrudan temin yoluyla alımların, açık ihale yönteminden kaçınılması suretiyle genel bir alım yöntemi olarak kullanıldığını ortaya koymaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesine göre ihalelerde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulüdür. Mezkûr Kanun'da belirtilen ihale usulleriyle alımı gereken ihtiyaçların, ihale konusu edilmeyerek parasal sınırların altında kalacak şekilde adet bazında alınması, aynı ihale konusu içerisinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmetlerin kalemlere veya gruplara bölünmesi ve doğrudan temin yönteminin genel bir alım yöntemi olarak kullanılması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırıdır.

Yukarıda uygulama örneklerinin bir kısmına yer verilen bu tür alımların, ihale konusu edilmeksizin temin edilmesi sonucu rekabetin yeterince sağlanamayacağı, dolayısıyla idarenin alım maliyetlerinin yüksek düzeyde oluşması riskini taşıyacağı düşünülmektedir.

Üniversite cevabında, doğrudan temin alımlarının fazla olmasının başlıca sebebinin talep birimlerinin ihtiyaçlarını zamanında bildirmemesi, ihtiyaçların yerinde ve zamanında tespit edilememesinden kaynaklandığından bundan sonra daha hassas davranılarak çözüm yoluna gidileceğinden bahsedilmiştir.

Bu itibarla, doğrudan temin alımlarını minimize etmek adına iyi bir ihtiyaç planlaması yapılarak ölçek ekonomilerinden yararlanılması, alımlar için mümkün olduğunca temel ihale usullerinin tercih edilmesi, ihtiyaçlar temin edilirken rekabet ve saydamlığın sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Teknik Şartnameye Uygun Olmayan Araçların Çalıştırılması

Taşıt kiralama ihalesi kapsamında alınan araçların model yıllarının, sözleşme ve eki belgelerinde belirtilen asgari model yılının altında olduğu görülmüştür.

Üniversite tarafından, 21.04.2022 tarih ve 2022/28644 ihale kayıt numaralı ihale ile 12 adet araç kiralaması yapılmış ve yüklenici ile sözleşme imzalanmıştır. Söz konusu ihalenin teknik şartnamesine bakıldığında, sedan binek araçların en az 2019 model olması gerektiği belirtilmiştir. Aylara ilişkin hakedişler incelendiğinde de hizmet kontrol teşkilatının, araçların sözleşme ve eki belgelerine uygun olduğu, kabule engel eksik kusur ve arızalarının bulunmadığı yönünde hizmet işleri kabul tutanağı düzenlediği görülmüştür. Ancak yapılan denetimlerde, söz konusu araçların 2019 yılından daha eski bir model yılına sahip olduğu dolayısıyla sözleşme ve eki belgelere uygun olmadığı görülmüştür.

Bilindiği üzere, yükleniciye yapılacak hakediş ödemelerinin seyrini kontrol teşkilatı tarafından düzenlenen hizmet işleri kabul tutanağı belirlemekte olup söz konusu tutanak ile birlikte yükleniciye gerekli ödemeler yapılmaktadır. Bu anlamda kontrol teşkilatı, sözleşmelerin yürütülmesi sürecinde önemli bir aktör olarak yer almakta, düzenleyeceği tutanaklarla kamuya yapılan işlerin gereği gibi yerine getirilip getirilmediğini ortaya koymakta, kamunun eksik ve kusurlu işler için ödemeler yapmasının da önüne geçmektedir.

Üniversite cevabında, teklif edilen araçların yerine yüklenicinin kendi isteği ile bünyesinde bulunan yabancı menşei araçları hizmetin ifası için sunduğunu, teslim edilen araçların mevcut teknik şartnamede belirtilen niteliklere uygun, şartnamede belirtilenden daha üstün özelliklere sahip olduğunu, işin yüklenici ile yapılan sözleşmede yer alan standartlarında herhangi bir değişiklik olmadığını, kasko bedellerinin daha yüksek olduğu halde %2 'lik sınır

aşılmayarak sözleşmede yer alan bedel üzerinden ödeme yapıldığını bu değişiklik sebebiyle de fiyat farkı veya ek bir maliyet talep edilmediğini belirtmiştir. Öte yandan, bundan sonra muayene kabul işlemlerinde idari ve teknik şartnameye uygun işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Üniversite cevabında her ne kadar teklif edilen araçların yerine yüklenicinin kendi isteği ile yabancı menşei araçları hizmetin ifası için sunduğunu ifade etmiş olsa da söz konusu durum mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim mevzuatta, kiralanacak araçlarda en az %50 yerlilik oranının olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu durum mevzuatın amir hükmü olup, kamu kurumları ve yüklenicilere tercih hakkı tanımamaktadır. Öte yandan, teknik şartnamede yer alan özelliklerden farklı ürün kabul edilmesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ve saydamlık ilkelerine aykırıdır. Çünkü, ihale sürecinde teklif sunmak isteyen istekliler Üniversitenin sunmuş olduğu teknik şartnameye göre kendilerini konumlandırmakta ihaleye teklif verip vermeme noktasında Üniversitenin ortaya koymuş olduğu şartlara göre karar vermektedir.

Diğer taraftan, teknik şartnamede belirtilenden daha üstün özelliklere sahip olan araçların olması, yapılan işlemi hukuka uygun duruma getirmemektedir. Nitekim, tasarruf tedbirlerini düzenleyen 01.06.2021 tarih 31527 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde, hizmet aracı olarak edinilecek taşıtlarda baz veya standart donanımlı, binek ve station wagon cinsi taşıtlarda 1600 cc ve altındaki motor hacimli, işletme maliyetleri düşük ve ekonomik olan taşıtların tercih edileceği belirtilmiştir. Söz konusu genelgeden de anlaşılacağı üzere, taşıtların işletme maliyetlerinin düşük ve araçların ekonomik olması önem arz etmektedir. Bu minvalde, araçların daha büyük motor hacimli olması, yabancı menşeli olması ya da daha üst donanımlara sahip olması gerek mevzuata gerekse Cumhurbaşkanlığı Genelgesine uygun düşmemektedir.

Bu minvalde, araçların mevzuatta yer alan hükümler göz önünde bulundurularak temin edilmesi, sözleşme ve eklerine uygun olup olmadığının İdare tarafından görevlendirilen kontrol teşkilatı aracılığıyla denetlenmesi, eksik ve kusurlu işler için de bir takım müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

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