



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

FIRAT ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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

İÇERİK

| | |
|---|-----------|
| FIRAT ÜNİVERSİTESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU | 1 |
| FIRAT ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU | 41 |



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

FIRAT ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

| | | |
|----|--|----|
| 1. | KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. | KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 9 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 9 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 10 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 10 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 13 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 13 |
| 8. | EKLER..... | 39 |

TABLolar LİSTESİ

| | |
|---|----|
| Tablo 1: Teşkilat Yapısı | 3 |
| Tablo 2: İdari Personel Sayısı | 4 |
| Tablo 3: Akademik Personelin Kadro Durumu..... | 4 |
| Tablo 4: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu..... | 5 |
| Tablo 5: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu | 6 |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri | 6 |
| Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri..... | 7 |
| Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)..... | 7 |
| Tablo 9: SKS Dairesinin Yıllar İçinde Gelirleri..... | 27 |
| Tablo 10: SKS Dairesinin Yıllar İçinde Giderleri..... | 28 |

KISALTMALAR

| | |
|-------------|--|
| AB: | Avrupa Birliği |
| AŞ: | Anonim Şirket |
| KHK: | Kanun Hükümünde Kararname |
| SKS: | Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Geçici Kabulü Yapılan İşlere İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması
2. Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturaya Dayalı Borçların Bilançoda Yer Almaması
3. Üniversite Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

B. Diğer Bulgular

1. Uzun Vadeli Olarak Verilen Su ve Doğalgaz Abonelik Bedellerinin İlgili Hesapta İzlenmemesi
2. Kanunda Sayılan Haller Dışında Dolu Kadroya Vekalet Ettirilmesi ve Vekalet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkililiği Görevini Yapması
3. Memurlara ve İşçilere Yiyecek Yardımı Yapılmasına İlişkin Uygulamada Hata Olması
4. Üniversitede Çalışmakta Olan Bazı Öğretim Elemanlarının Kendilerine Ait Özel Muayenehanede de Çalışmaları
5. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
6. Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığının Gelir Gider Dengesizliği Nedeniyle Mali Açıdan Sürdürülebilirliğinin Kalmaması
7. Üniversitede Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümleri Açısından Bazı Eksiklikler Olması
8. Sosyal Tesislere İlişkin Elektrik, Su ve Doğalgaz Giderlerinin Bütçeden Karşılanması
9. Taşınmazların İcmal Cetvellerinin Mevzuata Uygun Olarak Düzenlenmemesi
10. Üniversitenin Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
11. Fakülte/Enstitü ve Yüksekokul Sekreterliği Kadrolarından Sınavsız Olarak Ataması Yapılmış Şube Müdürlerinin Bulunması

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 tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversitelerin Devlet tarafından kanunla kurulması öngörülmüştür.

Fırat Üniversitesi, 1967 yılında açılan Yüksek Teknik Okul ile eğitim-öğretim faaliyetlerine başlamıştır. Aynı yıl içerisinde Ankara Üniversitesi Senatosunun Elazığ'da Veteriner Fakültesinin kurulmasını öngören kararı, Milli Eğitim Bakanlığınca onaylanmıştır. Yüksek Teknik Okul, 1969 yılında Elazığ Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademisine dönüştürülmüş, Veteriner Fakültesi de 1970 yılında Ankara Üniversitesine bağlı olarak eğitim-öğretime başlamıştır. Elazığ'daki yükseköğretim kurumları, 11 Nisan 1975'de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Dört Üniversite Kurulması Hakkında Kanun ile Fırat Üniversitesi adıyla tek bir çatı altında toplanmış ve Veteriner Fakültesi, Fen Fakültesi ve Edebiyat Fakültelerinden oluşan bir yapı çerçevesinde faaliyete başlamıştır.

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.

Bu Kanun'un 12'nci maddesinde yükseköğretim kurumlarının görevleri sayılmakta 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.

Yükseköğretim kurumları için temel mevzuat 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'dur. Bunların dışında üniversitelerin faaliyetlerini yürütürken tabi oldukları mevzuat ise başta 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı

Kanunu, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İki Öğretim Yapılması, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun olmak üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer ilgili mevzuattır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Fırat Üniversitesi akademik ve idari birimlerden oluşmaktadır.

Akademik yapısı Fakülte Dekanlıkları, Yüksekokul Müdürlükleri, Enstitü Müdürlükleri ile Araştırma ve Uygulama Merkezlerinden oluşmaktadır.

Üniversitenin idari yapısında ise; Rektör, Senato, Üniversite Yönetim Kurulu, Rektör Yardımcıları, İç Denetim Birimi, Koordinatörlükler, Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi, Daire Başkanlıkları ve Şube Müdürlükleri ile Hukuk Müşavirliği ve Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü bulunmaktadır.

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

Üniversitenin akademik karar organı Senato olup; Üniversite Yönetim Kurulu ise idari faaliyetlerde Rektöre yardımcı olmaktadır.

Fırat Üniversitesi bünyesinde 16 fakülte, 3 yüksekokul, 4 enstitü, 9 meslek yüksekokulu bulunmaktadır. Üniversite; Rektörlük, Mühendislik ve Harput Yerleşkesi Kampüslerinden oluşmaktadır. Fırat Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Teşkilat Yapısı

| I. İdari Birimler | II. Akademik Birimler |
|---|---|
| Rektör Yönetim Kurulu Senato · Rektör Yardımcıları · Genel Sekreterlik · İç Denetim Birimi · Hukuk Müşavirliği Daire Başkanlıkları Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Bilgi İşlem Daire Başkanlığı İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı Personel Daire Başkanlığı Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü Fakülte, Yüksek Okul ve Meslek Yüksek Okul Sekreterlikleri Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Güvenlik Müdürlüğü Yazı İşleri Müdürlüğü | Fakülteler Diş Hekimliği Fakültesi Eğitim Fakültesi Fen Fakültesi İnsani ve Sosyal Bilimler Fakültesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İlahiyat Fakültesi İletişim Fakültesi Mimarlık Fakültesi Mühendislik Fakültesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Su Ürünleri Fakültesi Spor Bilimleri Fakültesi Teknoloji Fakültesi Teknik Eğitim Fakültesi Tıp Fakültesi Veterinerlik Fakültesi Enstitüler: Eğitim Bilimleri Enstitüsü Eğitim Bilimleri Enstitüsü Sağlık Bilimleri Enstitüsü Sosyal Bilimler Enstitüsü Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksekokullar Yabancı Diller Yüksekokulu Devlet Konservatuarı Sivil Havacılık Yüksekokulu Meslek Yüksekokulları Baskil Meslek Yüksekokulu Elazığ Organize Sanayi Bölgesi Meslek Yüksekokulu Karakoçan Meslek Yüksekokulu Keban Meslek Yüksekokulu Kovancılar Meslek Yüksekokulu Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu Sivrice Meslek Yüksekokulu Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu Merkezler Araştırma ve Uygulama Merkezi Sürekli Eğitim Merkezi Uzaktan Eğitim Merkezi |

Üniversitede 2021 yıl sonu itibarıyla akademik ve idari personel sayısı toplam 4839'dur.

Bu personelden 1.956'sı kadrolu akademik personel, 1.284'ü idari personel ve 1.599'u işçi kadrosunda personel olarak görev yapmaktadır.

Tablo 2: İdari Personel Sayıları

| | Dolu | Boş | TOPLAM |
|---------------------------------|-------------|------------|---------------|
| Genel İdari Hizmetler | 627 | 313 | 940 |
| Sağlık Hizmetleri Sınıfı | 385 | 264 | 649 |
| Teknik Hizmetleri Sınıfı | 146 | 74 | 220 |
| Avukatlık Hizmetleri | 2 | 2 | 4 |
| Yardımcı Hizmetli | 124 | 99 | 223 |
| Toplam | 1284 | 752 | 2036 |

Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu

| Unvan | Kadroların Doluluk Durumu | | |
|----------------------------|----------------------------------|------------|---------------|
| | Dolu | Boş | Toplam |
| Profesör | 417 | 54 | 471 |
| Doçent | 213 | 59 | 272 |
| Dr. Öğretim Üyesi | 333 | 154 | 487 |
| Öğretim Görevlisi | 270 | 75 | 345 |
| Araştırma Görevlisi | 723 | 226 | 949 |
| TOPLAM | 1956 | 568 | 2524 |

Akademik personel tam zamanlı olarak çalışmaktadır.

Üniversitenin diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkisi:

Yükseköğretim Kurulu, yükseköğretim kurumlarının öğretimini ve bilimsel araştırma faaliyetlerini planlamak düzenlemek, yönetmek, denetlemek, üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmakla görevlidir.

Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Yükseköğretim Kurulu adına üniversiteleri, bağlı birimlerini, öğretim elemanlarını ve bunların faaliyetlerini gözetim ve denetim yetkisine sahiptir.

Üniversitelerce hazırlanan bütçeler, Anayasa'nın 130'uncu maddesi uyarınca Yükseköğretim Kurulu tarafından tetkik edilerek onaylanmakta, **T.C. Millî Eğitim Bakanlığına** sunulmakta ve merkezi yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslara uygun olarak yürürlüğe konulmaktadır.

1.3. Mali Yapı

“Özel Bütçeli İdare” olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 5436 sayılı Kanun’un 12’nci maddesi ile değiştirilmiş (II) sayılı cetvelinin (A) bölümünde sayılan Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler ve İleri Teknoloji Enstitüleri içerisinde yer alan Kamu İdaresi, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen hazine yardımı ve özgelirlerini kullanarak giderlerini finanse etmektedir.

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 691.867.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 133.145.667,37 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 825.012.667,37 TL’ye ulaşmış olup, ödeneğin %92,8 yani 766.283.133,00 TL’si kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırma açısından İdarenin 2021 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerin dağılımı ve yılsonu gerçekleştirmeleri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 4: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| Ekonomik Kod | Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL) | Toplam Ödenek(TL) | Toplam Harcanan (TL) | Gerçekleşme Oranı (%) | Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%) |
|---|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 01-Personel Giderleri | 494.693.000,00 | 500.108.445,00 | 496.230.268,41 | 99,2 | 64,75 |
| 02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 75.399.000,00 | 78.022.755,00 | 78.009.619,05 | 100 | 10,18 |
| 03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 40.587.000,00 | 65.654.427,11 | 51.521.406,32 | 78,4 | 6,72 |
| 05-Cari Transferler | 18.087.000,00 | 91.072.360,26 | 89.480.325,92 | 97,8 | 11,67 |
| 06-Sermaye Giderleri | 63.101.000,00 | 90.154.680,00 | 51.041.513,30 | 56,6 | 6,68 |
| TOPLAM | 691.867.000,00 | 825.012.667,37 | 766.283.133,00 | 92,8 | 100,00 |

Personel Giderleri toplam ödeneğinde %99,2 oranında, Mal ve Hizmet Alımları toplam ödeneğinde %78,4 oranında, Cari Transferler toplam ödeneğinde %97,8 ve Sermaye Giderleri toplam ödeneğinde ise %56,6 oranında harcama gerçekleştiği görülmüştür.

Bunun dışında, Üniversitede Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu destekleri/Gençlik ve Spor Bakanlığı/ Kalkınma Ajansı / Mevlâna Değişim Programı/ Farabi Değişim Programı /AB hibe işlemleri olmak üzere 2021 yılı için toplam 8.865.221,03 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırmaya göre 2021 yılı gelir bütçesi tahmin ve gerçekleşme rakamları

ise aşağıdadır:

Tablo 5: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

| Ekonomik Kodu | Bütçe Başlangıç Tahmini (TL) | Gerçekleşen Tutar (TL) | Gerçekleşme Oranı (%) | Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%) |
|---|------------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 23.726.000,00 | 23.181.489,50 | 100 | 2,95 |
| 04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 645.821.000,00 | 729.046.000,00 | 113,02 | 92,79 |
| 05-Diğer Gelirler | 22.320.000,00 | 33.570.885,46 | 150 | 4,26 |
| TOPLAM | 691.867.000,00 | 785.798.374,96 | 113,60 | 100 |

Bütçede 2021 yılı için 691.867.000,00 TL gelir tahmini yapılmıştır. Bütçe uygulama sonucunda 785.798.374,96 TL gelir elde edilmiştir. Buna göre bütçe gelirleri %113,60 oranında gerçekleşmiştir.

Üniversitenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2019 Yılı (TL) (A) | 2020 Yılı (TL) (B) | 2021 Yılı (TL) (C) | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---|---|
| Personel Giderleri | 344.811.137,00 | 416.494.327,00 | 496.230.268,41 | 20 | 19,15 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 52.323.048,00 | 61.021.679,00 | 78.009.619,05 | 16 | 27,83 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 44.386.976,00 | 44.200.923,00 | 51.521.406,32 | -0,42 | 16,56 |
| Cari Transferler | 13.836.996,00 | 15.103.977,00 | 89.480.325,92 | 9 | 492,42 |
| Sermaye Giderleri | 37.319.035,00 | 23.439.623,00 | 51.041.513,30 | -37 | 117,7 |
| Toplam | 492.677.192,00 | 560.260.529,00 | 766.283.133,00 | 13 | 36,77 |

2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere, Üniversitenin bütçe giderleri; 2019-2020 döneminde yüzde 13 oranında, 2020-2021 döneminde ise yüzde 36,77 oranında artış göstermiştir.

Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2019 Yılı (TL)(A) | 2020 Yılı (TL)(B) | 2021 Yılı (TL)(C) | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2020-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|---|---|
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 24.284.957,58 | 22.112.471,09 | 23.181.489,50 | -9 | 4,25 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 460.279.150,00 | 514.511.634,00 | 729.046.000,00 | 11,78 | 41,69 |
| Diğer Gelirler | 18.334.175,09 | 26.279.102,05 | 33.570.885,46 | 43 | 27,74 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı(-) | 274.808,88 | 287.781,12 | 149.631,21 | 4,7 | -47,8 |
| Net Toplam | 502.623.473,79 | 562.615.426,02 | 785.648.743,75 | 12 | 39 |

2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin yukarıdaki tablodan anlaşılacağı üzere, Üniversitenin bütçe gelirleri; 2019-2020 döneminde yüzde 12 oranında, 2020-2021 döneminde ise yüzde 39 oranında artış göstermiştir.

Dönem faaliyet geliri 859.091.249,34 TL, faaliyet gideri ise 799.005.616,68 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını olumlu faaliyet sonucu 60.085.632,66 TL ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8:2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

| Faaliyet Giderleri | Faaliyet Gelirleri | İndirim, İade, İskonto Toplamı | Net Gelir | Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu |
|--------------------|--------------------|--------------------------------|----------------|------------------------------|
| 799.005.616,68 | 859.239.968,43 | 148.719,09 | 859.091.249,34 | 60.085.632,66 |

Fırat Üniversitesi merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alan özel bütçeli bir kamu idaresi olmakla birlikte 5018 sayılı Yasa'da tanımlanan bütçe türleri dışında kalan döner sermaye işletmesi bütçesi de kaynakları arasında yer almaktadır.

Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 44.409.283,24 TL dönem zararı ile kapatmıştır.

Üniversitenin ortağı olduğu Teknokent bulunmaktadır. 20 Mayıs 2007 tarih ve 26527 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 12097 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Fırat Teknokent AŞ kurulmuştur. Üniversite, sermayesi 1.500.000,00 TL olan Teknokent AŞ'ye 900.000,00 TL sermaye ile %60 oranında ortaktır.

Teknokent AŞ 2020 yılında sermaye artırımına gitmiş olup Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletme Bütçesinden 27.04.2020 tarihli 390403 sayılı ve 2019-2020/10,01 Üniversite Yönetim Kurulu Kararı ile Fırat Teknokent AŞ'ye 300.000,00 TL ödenek aktarımı yapılmıştır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak sosyal tesis işletmesi bulunmakta olup 2021 yılı faaliyet gelirleri toplamı 107.022,86 TL'dir. Dönem zararı 99.776,52 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'un 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 Yönetmeliği'ne tabi olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi ve 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,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırılması 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 tabloları olan 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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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

5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde tanımlandığı üzere mali kontrol, kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri ifade etmektedir.

İç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67'nci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar oluşturmaktadır:

- Harcama birimleri,
- Muhasebe ve malî hizmetler
- Ön malî kontrol
- İç denetim

Temel unsurları bu olan iç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir.

2021 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kurum stratejik planı ve bu planın yıllık uygulama dilimi olan performans programı ile faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren idare faaliyet raporları mevcuttur.

Üniversitenin 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Planı ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda, İdarenin misyonu ve vizyonu belirtilmiştir. Bu nedenle personelin tamamının idarenin misyon ve vizyonundan haberdar olduğu kanaatine varılmıştır. Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare birimleri ve alt birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır.

İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesinin sağlandığı, yetkiler ve yetki devrinin sınırlarının açıkça belirlendiği ve yazılı olarak bildirildiği kurum organizasyon yapısının genel olarak, temel yetki ve sorumluluk dağılımı, hesap verebilirlik ve uygun raporlama ilişkisini gösterecek şekilde oluşturulduğu görülmektedir.

2019-2023 yıllarını kapsayan stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır. Ayrıca İdare, bütçesini stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlamıştır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmediği anlaşılmıştır.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları için, İdarenin amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini

engelleyebilecek iç kontrol risklerinin tanımlandığı, kontrol faaliyetleri belirlendiği ve risklerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin ve kontrol faaliyetlerinin çalışıp çalışmadığının izlendiği görülmüştür.

Üniversitede Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar hazırlanmış olup, bu esas ve usullere göre gerekli iş ve işlemler yürütülmektedir.

Birimlere ait görev tanımları ve iş akış şemalarının oluşturulduğu ve buna bağlı olarak fonksiyonel görev dağılımlarının belirlendiği anlaşılmıştır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiş olduğu ifade edilmiştir.

Üniversitede yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunduğu anlaşılmıştır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, İdare Faaliyet Raporlarında gösterilmekte ve duyurulmaktadır. 2021 yılı İdare Faaliyet Raporu hazırlanmış ve mevzuatta öngörülen süre içerisinde yayınlanmıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, üst yöneticinin onayı ile görevlendirildiği, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlandığı, eylem planında döner sermaye ile ilgili eylemlerin belirlendiği ancak planın revize edilmesi çalışmalarının ve izlemesinin henüz tamamlanamadığı bildirilmiştir.

Üniversite bünyesinde 3 iç denetçi görev yapmakta olup iç denetim ve raporlama faaliyetleri devam etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Fırat Üniversitesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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

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

BULGU 1: Geçici Kabulü Yapılan İşlere İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması

Fırat Üniversitesi tarafından 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yapım işlerinden geçici kabulü yapılanların ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 187'inci maddesinde; Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 188'inci maddesinin (b) bendinde ise; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Hayvan Hastanesi Modernizasyon İşİ 2021 yılı içinde geçici kabulü yapılan işlerden olup, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam etmektedir. 252 Binalar

Hesabına kaydedilmesi gereken tutar 67.518,00 TL'dir.

Fırat Üniversitesinin 2021 yılı mali tablolarında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borç bakiyesi 100.728.035,69 TL olarak gözükmektedir. Yapılan incelemede, geçici kabulü yapılarak tamamlanan işlere ait tutarların 258 Hesabından ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, sadece 2021 yılı için 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 67.518,00 TL olması gerekenden fazla, 252 Binalar Hesabının ise bu tutar kadar olması gerekenden eksik görünmesine neden olmuştur.

Mali tabloların doğru ve güncel bilgiyi yansıtmasının sağlanması amacıyla 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yatırımlardan, tamamlananların ilgili olduğu maddi duran varlık hesabına kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturaya Dayalı Borçların Bilançoda Yer Almaması

Kurumun Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenen ve faturalı alacaklar olarak tabir edilen emekli ikramiyesi, ölüm yardımı, makam/temsil/görev tazminatları ve diğer ödemelerden kaynaklanan Sosyal Güvenlik Kurumuna borçları olduğu ve bu borçların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesinin birinci, dördüncü ve sekizinci fıkraları gereğince faturalı alacaklar olarak tabir edilen, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun 89, Ek 4, Ek 68 ve Ek 71'inci maddelerinde düzenlenen emekli ikramiyesi, emekli/adi malullük/vazife malullüğü aylığı alanların ölümü halinde ödenen ölüm yardımı, emekli veya yetimlerine ödenen makam/temsil/görev tazminatları ve diğer ödemelerden kaynaklanan alacakların takip ve tahsil işlemleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından gerçekleştirilmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından yayımlanan 09.12.2013 tarih ve 73616264 sayılı Ek Karşılık Primi ve Faturalı Alacaklara ilişkin Genel Yazı'da; faturalı alacakların Kurumca ilgisine ödendiği tarihte ilgili kamu idarelerine borç tahakkuk ettirilerek Mali Otomasyon Sistemi Projesi ile görüntüleneceği, kamu idarelerince her ay bir önceki aya ait borç olup olmadığının sistem üzerinden sorgulanarak borç bulunması halinde, ödemenin yapıldığı tarihi izleyen iki ay içerisinde anlaşmalı bankalara ödeneceği, süresinde ödenmeyen faturalı alacaklar ile ilgili 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme faizi uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde Kamu İdaresinin 2021 yılı sonu itibariyle SGK'ye tahakkuk etmiş 9.617.499,08 TL faturalı borcu ile ek karşılık primi borcu bulunmaktadır. Söz konusu borçlarını zamanında ödenememesinin, bütçe ödenek kısıtlamasının bir sonucu olduğu, bu kısıtlamanın gecikme cezasına da neden olduğu görülmektedir. Ödenmesi gereken bu yükümlülük Kurum tarafından faaliyet raporlarına ve mali tablolara da yansıtılmamaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 288, 293 ve 332'inci maddelerinde vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler için 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı, 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı ve bu hesapların kullanılmaması halinde ise 379 Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabının kullanılmasına cevaz veren hükümler bulunmakta olup Kamu İdaresinin bu hesaplara söz konusu tutarda herhangi bir kayıt yapmadığı görülmüştür.

Yukarıda açıklandığı üzere Kurumun, Sosyal Güvenlik Kurumuna olan, faturalı alacaklar olarak tabir edilen borçlarını muhasebe kayıtlarında izlemesi, mali tablolarına yansıtması gerektiği değerlendirilmektedir. 2021 yılı içerisinde söz konusu borçların 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına ve 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına yansıtılmaması sonucunda bilançoda 9.617.499,08 TL tutarında eksiklik bulunmaktadır.

BULGU 3: Üniversite Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Fırat Üniversitesi tarafından kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarında gösterilmediği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre kamu idaresinin her türlü taşınmazları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar Hesaplarının ilgili alt kodlarının kullanılması gerekmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 171'inci maddesinde; arazi ve arsalar hesabının kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 172'nci maddesinde; tahsise konu edilen arazi ve arsaların, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Üniversiteler Detaylı Hesap Planı incelendiğinde kamu idaresi tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen arsaların 250 Arazi ve Arsalar Hesabının 02 detay kodunda ve 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar yardımcı hesabında muhasebeleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Üniversite tarafından başka kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 7 adet taşınmazın muhasebe kayıtlarının yapılmaması sonucu bu taşınmazların 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 500 Net Değer Hesabının 2021 yılı mali tablolarında eksik görüldüğü tespit edilmiştir.

Mali tabloların Üniversitenin mali durumunu saydam ve gerçeğe uygun şekilde yansıtabilmesi için tahsis edilen taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Uzun Vadeli Olarak Verilen Su ve Doğalgaz Abonelik Bedellerinin İlgili Hesapta İzlenmemesi

Fırat Üniversitesi tarafından su ve doğalgaz abonelikleri için ödenen depozito bedellerinin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmeyip 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının niteliğini belirten 142'nci maddesinde; verilen depozito ve teminatlar hesabının, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır

Belirtilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, bir yıldan uzun süreli olarak verilen depozito ve teminatların 226 Hesabında takip edilmesi gerekmektedir. Su ve doğalgaz abonelikleri için ödenen depozito bedellerinin bu kapsamda 226 Hesabına kaydedilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak, Fırat Üniversitesince bir yıldan daha uzun bir süre için bütçesindeki ödeneğine dayanılarak veya diğer şekillerde verilen depozito bedellerinin 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlendiği görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar uyarınca bir yıldan uzun süreli verilen depozito ve teminatların 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmekte olup 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı mali tablolarında olması gerekenden 1.478.877,49 TL eksik, 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı ise bu tutar kadar fazla görünmektedir.

BULGU 2: Kanunda Sayılan Haller Dışında Dolu Kadroya Vekalet Ettirilmesi ve Vekalet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkililiği Görevini Yapması

Üniversitenin bazı daire başkanı, enstitü sekreteri, fakülte sekteri, yüksekokul sekreteri ve şube müdürü kadrolarına dolu olmasına rağmen başka bir personelin tedviren veya usule aykırı olarak vekâleten atandığı tespit edilmiştir.

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu düzenlemektedir. Anılan Kanun'un "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesine göre; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir. Dolu kadro, kadronun halen başka bir memur tarafından işgal ediliyor olması halidir. Böyle bir kadroya yani dolu kadroya vekâlet ise, ancak kadroda bulunan memurun kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür.

Fırat Üniversitesinde, çeşitli kadroları işgal eden personele esas kadrosu dışında başka bir görev verildiği ya da pasif halde tutulduğu, dolu olan bu kadrolara başka personelin tedviren ya da vekâleten atandığı görülmüştür. Oysa esas olan, kadroyu işgal eden kişi tarafından ilgili görevin yürütülmesidir.

Devlet memurlarına uygulanacak genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ve Devlet Memurları Kanunu'nun kapsamı dışında kalan diğer kamu görevlilerinin kendi özel kanunlarında tedviren görevlendirme şeklinde bir görevlendirme usulü bulunmamaktadır. Yalnızca 99 seri nolu Devlet Memurları Tebliğinde “...asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir.” denilmek sureti ile tedvirden bahsedilmiştir.

Tebliğ'de anlaşılabacağı üzere bir kadroya “tedviren” atama yapılması, asilde aranan koşullara sahip vekil kamu görevlisi bulunamadığı hallerde başvuru, boş kadrolar için kullanılması mümkün olan bir görevlendirme usulüdür. Asilin tüm şartlarına sahip olan vekâletten farklı olarak tedviren görevlendirme olarak adlandırılan bu usul, bir kamu hizmetini asaleten yürütmekle yükümlü olan kamu görevlisinin çeşitli sebeplerle bu görevini ifa edemediği ve asilde aranan koşullara sahip vekil kamu görevlisi de bulunamadığı hallerde; kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi gereği asaleten atama veya vekâleten görevlendirme yapıncaya kadar, asilde aranan niteliklere en yakın personeller arasından yapılan geçici bir görevlendirme olarak görülmelidir.

Yine dolu kadroya vekâleten görevlendirme yapılabilmesi, 657 sayılı Kanun'un 86'ncı maddesinde zikredilen haller dolayısıyla kadronun esas sahibi personelin işinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür. İzin, geçici görev, disiplin cezası veya görevden uzaklaştırma hallerinden biri gerçekleşmeksizin dolu kadroya vekâleten görevlendirme yapılmasının Kanun'un ilgili maddesine aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Kanuna ve Tebliğ'e aykırı olarak dolu kadroya yapılan tedviren veya vekâleten görevlendirme uygulaması, aynı kadroyu birden fazla personel işgal ettiği için bazı personelin atılmasına, dolayısıyla insan kaynağından en verimli şekilde faydalanılamamasına yol açmaktadır. Aynı zamanda bu durum özellikle harcama yetkisini kullanmak bakımından hukuki sonuçları olabilecek bir yetki karmaşasına da sebep olabilmektedir.

Bazı daire başkanı, enstitü sekreteri, fakülte sekteri, yüksekokul sekreteri ve şube müdürü kadrolarına dolu olmasına rağmen başka bir personelin tedviren veya usule aykırı olarak vekâleten atanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Memurlara ve İşçilere Yiyecek Yardımı Yapılmasına İlişkin Uygulamada Hata Olması

Fırat Üniversitesinde yapılan incelemelerde, Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine aykırı olarak işçiler için de bütçeden para aktarıldığı ve işçilere maliyetin altında yemek satışı yapıldığı tespit edilmiştir.

Devlet memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde faydalanacaklarını ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasları düzenleyen Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğinin “Yardım Şekli” başlıklı 3’üncü maddesinde “*Yiyecek yardımı sadece yemek verme şeklinde yapılır. Bu yardım, nakden veya kupon, kart, fiş, bilet ya da bu mahiyette bir ödeme aracı verilmek suretiyle yapılamaz.*” denilmektedir. Yönetmelik’in “Yemek Servisi Giderleri” başlıklı 4’üncü maddesinde de “*Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin Ankara, İstanbul ve İzmir illeri için üçte ikisini, diğer iller için yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dâhil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır. Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır.*” hükmü yer almaktadır. Yönetmelik’in “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde ise bu Yönetmelik’in 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar hakkında uygulanacağı açıkça hükme bağlanmıştır.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri çerçevesinde Fırat Üniversitesi, İdari ve Mali İşler Başkanlığı (İMİD) bütçesine bu amaçla konulmuş olan ödenekten yemek hizmeti sunan Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığının (SKS) bütçesine aktarımda bulunmuştur. Ancak yapılan incelemelerde yemekhanede (Üniversite Evi) yemek yiyen akademik ve idari personelin yanında işçi personel için de hesaplanan yemek adedi üzerinden ödenek aktarımında bulunulduğu tespit edilmiştir.

SKS tarafından 2021 yılı için bir adet yemek maliyeti ortalama 20 TL olarak belirlenmiştir. Yönetmelik’in 4’üncü maddesine göre bu bedelin yarısı (10 TL) için 2021 yılında satışı yapılan 35.120 adet yemek karşılığında toplamda 351.120,00 TL bütçeden ödenek olarak aktarılmıştır. Ancak 35.120 adet yemek içinde akademik ve idari personelin yanında işçilere yapılan satışlar da bulunmaktadır. Böylece Yönetmelik’e aykırı olarak işçi personel de sübvansede edilmiş olmaktadır. Oysa toplu iş sözleşmesi kapsamında işçi kadrosundaki personele yemek yardımı olarak destek verilmekte olup bu tutar 2021 yılı için 14,54 ve 15,27 TL’dir. Üniversitenin tüm personeline fiş ile satış yapılması dolayısıyla yemek satış adetlerinin

ayrıştırılmıyor olduğu ifade edilmiş olmakla birlikte, basit bir kartlı sistem ile bu konunun çözülmesinin mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

Söz konusu uygulamanın sebep olduğu bir diğer sorun ise işçi personele maliyet bedelinin altında yemek satışı yapılmasıdır. Kamu kaynağının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması ve aynı zamanda kamunun ürettiği mal ve hizmetlerin mevzuata dayalı muafiyetler hariç ücretsiz ya da indirimli olarak satışının yapılmaması ilkeleri gereği maliyetin altında yemek ücreti belirlenmemesi gerekmektedir.

Sonuç olarak yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde; Fırat Üniversitende yemek satışlarının işçi ve diğer personele kaç adet yapıldığının kolaylıkla tespit edilebildiği bir kartlı sistem ile ayrıştırılması, Yönetmelik'e göre bütçeden yemek yardımı aktarımının bütçeden sadece akademik ve idari personel için yapılması ve işçi kadrosundaki personele zarara sebebiyet vermeyecek şekilde maliyet fiyatının altında yemek ücreti belirlenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Üniversitede Çalışmakta Olan Bazı Öğretim Elemanlarının Kendilerine Ait Özel Muayenehanede de Çalışmaları

Fırat Üniversitesinde kadrosu bulunan 1 öğretim elemanının özel muayenehanede çalışmaya devam ettiği, 2021 yılı içinde ise 4 öğretim elemanın daha mesleğini serbest olarak da icra etmek üzere özel muayenehane açtığı tespit edilmiştir.

Tabip, diş tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim elemanlarının çalışma rejimleriyle ilgili olarak 5947 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemelerle, üniversite öğretim elemanları açısından kısmi süreli çalışma imkânı sona ermiş, devamlı statüde çalışma esası benimsenmiş ve öğretim elemanlarının, 2547 sayılı Kanun ile diğer kanunlarda belirlenen görevler ve telif hakları hariç olmak üzere, yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel başka herhangi bir iş göremeyecekleri, ek görev alamayacakları, serbest meslek icra edemeyecekleri düzenlenmek suretiyle bu öğretim elemanlarının mesai saatleri dışında mesleki faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin 16.7.2010 tarihli ve E.2010/29, K.2010/90 sayılı kararıyla bu düzenlemelerin bir kısmı iptal edilmiş ve tam zamanlı olarak çalışan söz konusu öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında olmak kaydıyla, istedikleri takdirde, serbest meslek faaliyetinde bulunmaları veya özel kuruluşlarda çalışmaları mümkün olmuştur.

Kanun koyucu daha sonra dava konusu kuralların yer aldığı, yürürlük tarihi 18.01.2014 tarihli 6514 sayılı Kanun ile söz konusu öğretim elemanlarının çalışma rejimini değiştirmiş ve bazı istisnalar dışında mesai saatleri dışında mesleki faaliyette bulunmalarını ve özel kuruluşlarda çalışmalarını yeniden yasaklamıştır. Anayasa Mahkemesi, bu faaliyetlerin üç ay içinde sona erdirilmesiyle ilgili dava konusu kurallar hakkında 9.4.2014 tarihli ve E.2014/61, K.2014/6 (Yürürlüğü Durdurma) sayılı kararıyla sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi için esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi yaptığı yargılama sonucunda 07.11.2014 tarih ve E.2014/61 ve K. 2014/166 kararıyla, 6514 sayılı Kanun’la 2547 sayılı Kanun’un geçici 64’üncü maddesiyle getirilen;

“Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel kuruluşlarda çalışmakta olan öğretim üyeleri, bu maddenin yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde bu faaliyetlerini sona erdirir; bu süre içinde sona erdirmeyen öğretim üyelerinin üniversiteyle ilişkileri kesilir.”

hükümünü iptal etmiştir. Ancak bununla beraber, yine 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Kanun’un 36’ncı maddesine eklenen 7 ve 8’inci fıkraları ile 58’inci maddesine eklenen hükümlerin iptal edilmesi istemini reddetmiştir. Yani iptal istemine karşılık Anayasa Mahkemesi tarafından, yasak getiren ana hüküm değil, yasaklama hükmünün yürürlüğe girdiği tarih (18.01.2014) itibarıyla mesleğini serbest olarak icra etmekte veya özel bir sağlık kuruluşunda çalışmakta olanların durumunu düzenleyen geçiş düzenlemesi (2547 sayılı Kanun’un Geçici 64’üncü maddesi) iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptal istemini reddetmesi nedeniyle halen yürürlükte olan ve 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 36’ncı maddesine eklenen fıkralarda; tabip, diş tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim elemanlarının, kanunlarda belirtilen hâller dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 28’inci maddesi hükmüne tabi oldukları, ancak bir yıla kadar kurumsal sözleşme yapılmak ve geliri üniversite döner sermayesi hesabına kaydedilmek şartıyla ve ilgilinin muvafakati ile mesai dışında özel hastaneler veya vakıf üniversitesi hastanelerinde çalıştırılabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Bilindiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 28’inci maddesinde; memurların, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamayacakları, gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine

veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamayacakları hükmü yer almaktadır.

Yine Anayasa Mahkemesinin iptal istemini reddetmesi nedeniyle halen yürürlükte olan ve 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesine eklenen (h) ve (ı) bentlerinde ise; öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında üniversitede sağlık hizmeti sunabilecekleri ve buradan elde edilecek ilave ücretlerin hangi oran ve limitler dâhilinde dağıtılacağına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan Anayasa Mahkemesinin kararları ve halen yürürlükte olan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bugün itibari ile öğretim üyelerinin mesai saatleri dışında çalışabilmesinin sınırlandırıldığı görülmektedir. Öğretim üyeleri mesai saatleri sonrasında ya üniversite bünyesinde özel muayene yapabilecekler ya da kurum ile Kanun'da belirtilen şartlar doğrultusunda anlaşma yapılması şartıyla vakıf veya özel sağlık kuruluşlarında çalışılabileceklerdir.

Yapılan incelemelerde, Fırat Üniversitesinde 6514 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce 1 öğretim elemanı tarafından açılmış özel muayenehanenin olduğu ve halen faaliyetlerine devam ettiği, 2021 yılı içerisinde de 4 öğretim elemanının daha özel muayene açtığı tespit edilmiştir.

6514 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce özel muayenehane açmış olmanın kazanılmış hak olarak değerlendirilmemesi gerekirken, mevzuat hükümleri ve Anayasa Mahkemesinin Kararlarına rağmen 2021 yılında başka öğretim üyeleri tarafından yeni özel muayene açılmasının mevzuata aykırılık oluşturduğu çok açıktır.

Anayasa Mahkemesinin 6514 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Kanun'a eklenen geçici 64'üncü maddesinin iptaliyle ilgili gerekçeli kararında özel muayene açmanın kazanılmış bir hak olmadığını açıkça ifade edilmiştir. Mahkeme söz konusu iptal gerekçesini açıklarken;

“Kazanılmış haklara saygı ilkesi, hukukun genel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında genel olarak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunmasıdır. Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın, yeni kanundan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük beklenen haklar, kazanılmış

hak niteliği taşımadığından; Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel kuruluşlarda çalışmakta olan öğretim üyelerinin bu yönden kazanılmış haklarından söz edilebilmesi olanaklı değildir.”

diyerek özel muayene açmış olmanın kazanılmış hak olamayacağını belirtmiştir. Mahkemenin iptal gerekçesi incelendiğinde, 6514 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme nedeniyle üç aylık bir sürenin işyerlerini kapatmak ve faaliyetlerini sona erdirmek için makul bir süre olmadığı, özel muayene veya özel sağlık kuruluşlarında çalışan öğretim üyelerinin üç ay içerisinde ilişkilerinin kesilmesinin hakkaniyet ve ölçülülük ilkelerine aykırı olduğu, bu nedenle çalışanların mağduriyet yaşayabilecekleri gerekçe gösterilerek düzenlemenin iptal edildiği görülmektedir. Yine gerekçeli kararda kanun koyucunun, faaliyetin sona erdirilmesi bakımından kişilerin meşru beklentilerine uygun ve hukuki güvenlik ilkesini tamamen ortadan kaldırmayacak nitelikte makul bir süre ve geçiş hükümleri öngörmesi halinde kuralın Anayasaya aykırılığından bahsedilemeyeceği ifade edilmiştir. Kararın bütünü dikkate alındığında, Anayasa Mahkemesince ilgililere mevcut durumlarını yasal düzenlemeden sonraki yeni duruma uydurması için tanınan sürenin azlığı ve buna karşılık, süre sonunda yeni duruma uyum sağlanmamış olmasına bağlanan neticelerin (istifa etmiş sayılma ve ilişik kesilmesi) sertliği nedeniyle geçiş düzenlemesinin iptaline karar verdiği anlaşılmaktadır.

Daha sonra 19.11.2014 tarih ve 6569 sayılı Kanun ile 2547 sayılı Kanun’a aşağıdaki madde eklenmiştir:

“Geçici Madde 70 – (Ek: 19/11/2014-6569/32 md.) Tabip, dış tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olan öğretim üyelerinden, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel sağlık kuruluşlarında çalışmakta olanlara, bu faaliyetlerini sona erdirinceye kadar üniversite ödeneği ve ek ödeme ödenmez. Bunlardan belirtilen faaliyetlerini sona erdirmek isteyenler, 31/12/2014 tarihine kadar bu konudaki iradelerini görevli oldukları kurum yönetimlerine bildirirler ve bunların en geç 31/5/2015 tarihine kadar bu faaliyetleri sona ermiş sayılır ve çalışma uygunluk belgesi veya izni iptal edilir. Bu süre içinde mali hakları ve ek ödemeleri tam olarak ödenmeye devam olunur.”

Söz konusu maddenin iptaline ilişkin yapılan başvuru sonrasında Anayasa Mahkemesi 22.06.2016 tarihinde 2016/13 Esas Sayısı ve 2016/127 Karar Sayısı ile maddenin ilk cümlesini iptal etmiş, diğer kısımlarını ise iptal etmemiştir. Karar sonrası ilgili maddenin mevcut hali şu şekildedir;

“Geçici Madde 70 – (Ek: 19/11/2014-6569/32 md.) (İptal birinci cümle: Anayasa Mahkemesi’nin 22/6/2016 tarihli ve E.: 2016/13, K.: 2016/127 sayılı Kararı ile.) *Bunlardan belirtilen faaliyetlerini sona erdirmek isteyenler, 31/12/2014 tarihine kadar bu konudaki iradelerini görevli oldukları kurum yönetimlerine bildirirler ve bunların en geç 31/5/2015 tarihine kadar bu faaliyetleri sona ermiş sayılır ve çalışma uygunluk belgesi veya izni iptal edilir. Bu süre içinde mali hakları ve ek ödemeleri tam olarak ödenmeye devam olunur.*” ...

Yukarıda belirtilen, Anayasa Mahkemesince iptal edilmeyen ve yürürlükte olan Kanun hükmü mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunmakta veya özel sağlık kuruluşlarında çalışmakta olanların en geç 31.5.2015 tarihine kadar bu faaliyetlerinin sona ermiş sayılacağını ve çalışma uygunluk belgesi veya izinlerinin iptal edileceğini açıkça belirtmektedir.

Tüm bu açıklamalarla beraber, açılan bazı davalar sonucunda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 07.07.2021 tarihinde 2021/11178 Esas Sayısı ve 2021/1410 Karar Sayısı ile Anayasa Mahkemesinin 2547 sayılı Kanun’un Geçici 64’üncü maddesinin iptal kararındaki gerekçeleri de göz önüne alarak; 2547 sayılı Kanun'un 36’ncı maddesinin 1’nci fıkrası uyarınca öğretim elemanlarının, kanunlarda belirtilen hâller dışında, memurların, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamayacağını öngören 657 sayılı Kanun'un 28’inci maddesine tabi oldukları ve bu kapsamda muayenehane açamayacaklarını, ancak Geçici 64’üncü maddenin yürürlüğe girdiği 18.01.2014 tarihi itibarıyla usulüne uygun olarak muayenehane işletmekte olan veya özel sağlık kuruluşunda çalışmak suretiyle serbest meslek faaliyetinde bulunan öğretim üyelerinin faaliyetlerine devam edebileceklerini karara bağlamıştır.

Sonuç olarak; İdari Dava Daireleri Kurulunun ilgili kararındaki gerekçelerle bireysel olarak dava açan ve kazanarak kendisi açısından bu hakkı elde etmiş olanlar hariç olmak üzere, halen yürürlükte olan mevzuat hükümleri, Anayasa Mahkemesi kararları ve İdari Dava Daireleri Kurulunun kararı birlikte değerlendirildiğinde, 18.01.2014 tarihinden sonra öğretim elemanlarının 2547 sayılı Kanun’daki haller ve şartlar dışında özel muayene yapmaları, vakıf ya da özel sağlık kuruluşlarında çalışmaları mümkün değildir. Dolayısıyla üniversitelerin, konuyu açıklığa kavuşturan bu Karara istinaden söz konusu tarihten sonra özel muayenehane açan personeline gerekli bildirimleri yaparak işlem tesis etmesi, varsa yeni başvuruları da Karar'da da yer alan gerekçelerle reddetmesi gerekmektedir. Ayrıca konunun tüm üniversiteler

için yeknesak bir uygulamaya dönüşmesi adına, gerekli düzenlemeleri yapmak üzere Yüksek Öğretim Kurulu ve Sağlık Bakanlığına yazılmasının da faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

Üniversitenin İdari ve Mali İşler, Sağlık Kültür ve Spor ile Yapı İşleri ve Teknik Daire Başkanlıkları kadrosunda olan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve yeterli olarak kullanılmadığı, iş akitlerinin herhangi bir sebeple sona ermesinden sonra izin haklarının ekonomik değere dönüştürülecek şekilde biriktirildiği görülmüştür.

“Dinlenme Hakkı” Anayasa ile güvence altına alınmış haklardandır. Anayasamızın 50’nci maddesi “Dinlenmek çalışanların hakkıdır” ifadesine yer verdikten sonra, yıllık izin hakkı ile hafta tatili ve bayram tatili haklarını ayrıca vurgulamıştır. Bu sebeple Anayasal bir hak olan dinlenme hakkından vazgeçilemez. Ayrıca yasal zorunluluğun ötesinde; çalışanları yorgunluk ve onun beraberinde getireceği dikkatsizlik sonucu uğrayabilecekleri iş kazalarından korumak, işçinin bedensel ve ruhsal olarak iyiliğinin devamını sağlamak, iş tatminini artırmak, işçinin sosyal yaşama da katılımını sağlamak, iş veriminin azalmasına engel olmak, işin kalitesinin düşmesini önlemek, vb. birçok sebeple, işçinin yıllık izin, hafta tatili ve bayram tatili haklarını ve gün içinde ara dinlenmelerini tam olarak kullanabilmesi gereklidir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 53, 56, 57 ve 58’inci maddeleri gereğince işyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir. Kanun’un 53’üncü maddesine göre yıllık ücretli izinden vazgeçilemez ve 56’ncı maddeye göre de bu iznin Kanun’da gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesi zorunludur. Ancak, 53’üncü maddede öngörülen izin süreleri, tarafların anlaşması ile bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere bölümler hâlinde kullanılabilir.

Üniversitede yapılan denetim ve incelemelerde, 506 işçinin 130 kadarının 50 gün ve daha fazla sayıda yıllık ücretli izin biriktirdiği tespit edilmiştir. Yaklaşık 200 güne kadar izni birikmiş işçiler olduğu göz önüne alındığında ortalama en az 3-4 yıllık kullanılmayan izin olduğu anlaşılmaktadır.

Hukukî anlamda çalışanların çalışma hayatından kaynaklanan yorgunluğu atabilmek, sağlıklarını koruyabilmek için ihtiyaç duydukları bir hak olan dinlenme hakkı, kullanılmadığı takdirde, işçinin ruhsal ve bedensel açıdan yorulması ve çalışma verimini düşürmesinin yanı sıra, işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretler, herhangi bir nedenle

iş akdinin sona ermesi durumunda sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden Kurumun aleyhine de ek mali külfet doğurmaktadır. Bugünkü ücretler üzerinden hesaplandığında, kullanılmayan yıllık ücretli izinlerin 2021 yılı sonu itibariyle karşılığı 3,1 milyon TL dolayındadır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı'nın 30 Haziran 2021 tarihinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amacıyla yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu Genelgesinde aynen, “4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin süreleri, ilgili yıl içerisinde kullanılacaktır. Ayrıca, ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin süreleri, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak, yukarda açıklanan gerekçelerle hem işçinin dinlenme hakkının bir gereği olarak ve aynı zamanda Kuruma bir ek mali bir külfet getirmemesi için, işçilere yıllık ücretli izinlerini hak ettikleri yılda kullanılması ve Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nde de öngörüldüğü üzere, geçmiş yıllardan kalan izinlerin daha fazla biriktirilmeden belli bir plan dâhilinde kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığının Gelir Gider Dengesizliği Nedeniyle Mali Açıdan Sürdürülebilirliğinin Kalmaması

Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığında (SKS) çalışan ve taşerondan kadroya geçen işçilerin mali yükünün her geçen yıl artması, buna karşın gelirlerindeki artışın sınırlı kalması nedeniyle kendi öz gelirleri ile hizmet üretmeye çalışan SKS'nin mali açıdan çok ciddi bir zorluk içine girdiği ve bu durumun sürdürülemez bir noktaya varmak üzere olduğu anlaşılmıştır.

Bilindiği üzere 20.11.2017 tarihli 696 Sayılı KHK'nin 127'nci maddesi ile 27.06.1989 tarihli 375 sayılı KHK'ye eklenen geçici 23'üncü maddede 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılmakta olanlar sürekli işçi kadrosuna alınmışlardır. Bu düzenleme uyarınca Fırat Üniversitesi'nde 02.04.2018 tarihi itibari ile yüklenici firmada çalışan ve ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları SKS bütçesinden ödenen 118 çalışan sürekli işçi kadrolarına geçirilmiştir. Emekli olanlarla birlikte 2021 sonu itibariyle 106 kişi SKS bünyesinde sürekli işçi kadrosunda çalışmaktadır.

2547 sayılı Kanun'un 46 ve 47'nci maddelerine dayalı olarak “Yükseköğretim Kurumları Mediko-Sosyal, Sağlık, Kültür ve Spor İşleri Dairesi Uygulama Yönetmeliği”

çıkartılmıştır. Yönetmelik'e göre SKS daireleri; üniversitelerde hizmet verdiği kesimin bütünü için bir sağlık kuruluşu, öğrencilerin sosyal, kültürel danışma ve rehberlik ile spor ihtiyaçlarını karşılayan bir hizmet birimi ve aynı zamanda eğitim-öğretimin desteklenmesi amacıyla bu alanda uygulama ve araştırmaların yapıldığı bir uygulama dairesi olarak tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'te bu dairenin amaç ve hizmetleri kısaca, öğrencilerin ve çalışanların her türlü sağlık, psikolojik danışma ve rehberlik, sosyal, kültürel ve spor ihtiyaçlarının karşılanması olarak belirlenmiştir. Fırat Üniversitesi Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı da bu amaç doğrultusunda; bünyesinde bulunan 5000 kişilik kapalı spor salonu, Atatürk Kültür Merkezi, açık spor tesisleri, günlük ortalama 10.000 kişiye hizmet veren üniversite evi (yemekhane), Fırat Üniversitesi Sosyal Tesisleri (Kreş, Misafirhane, Kantinler) ve öğrenci gençlik merkezleri ile hizmet vermektedir.

2547 sayılı Kanun'un "Cari hizmet maliyetinin hesaplanması, öğrenci katkı payları ve öğrenim ücretleri" başlıklı 46'ncı maddesine göre SKS dairesinin yukarıdaki zikredilen hizmetleri gerçekleştirmek için kullanabileceği mali kaynağın önemli bir kısmı öğrenci katkı payları ve öğrenim ücretlerinden oluşmaktadır. Fırat Üniversitesi SKS Dairesinin 2018 yılından itibaren tüm gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9:SKS Dairesinin Yıllar İçinde Gelirleri

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 (Tahmini) |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri | 7.607,00 | 4.078,00 | 8.800,00 | 7.250,00 | 10.000,00 |
| Örgün ve Yaygın Öğretimden Elde Edilen Gelirler | 1.438.686,70 | 1.731.453,88 | 1.953.655,72 | 2.299.924,26 | 2.500.000,00 |
| İkinci Öğretimden Elde Edilen Gelirler (%10) | 1.016.000,00 | 920.061,52 | 831.483,23 | 728.158,44 | 600.000,00 |
| Tezli Yüksek Lisans Gelirler | 340.634,12 | 266.254,00 | 320.101,72 | 348.358,00 | 350.000,00 |
| Doktora Gelirleri | 53.535,00 | 151.893,00 | 86.533,00 | 88.900,00 | 90.000,00 |
| Yurt Yatak Ücreti Gelirler | 94.269,00 | 168.659,20 | 13.984,00 | 127.170,00 | 140.000,00 |
| 667 S. KHK Kapsamında Tahsil Edilen Eğitim | 681.733,54 | 707.071,43 | 587.831,18 | 526.185,45 | 100.000,00 |

| | | | | | |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Öğretim Ücretleri | | | | | |
| Diğer hizmet gelirler | 2.990.656,89 | 3.224.734,60 | 1.071.718,09 | 2.924.901,87 | 2.500.000,00 |
| Mevduat Faizler | 829.426,76 | 735.012,57 | 353.818,37 | 387.024,93 | 0,00 |
| Öğrenci Katkı Payı Telifi Gelirleri | 5.948.034,00 | 2.948.081,00 | 11.453.377,80 | 8.408.439,60 | 8.000.000,00 |
| Toplam | 13.400.583,01 | 10.857.299,20 | 16.681.303,11 | 15.846.312,55 | 14.290.000,00 |

2018-2021 yılları arasında SKS'nin gelirleri Covid-19 pandemisi nedeniyle istikrarsız bir seyir izlemiş olmakla beraber genel eğilimin aşağı yönlü olduğu görülmektedir. Bunun nedenleri arasında; öğrenci katkı payı telifi gelirlerinin süresi içerisinde Üniversiteye aktarılmaması, tek hazine hesabına geçilmesi nedeniyle artık faiz gelirinin elde edilememesi, KHK kapsamında üniversiteye gelen öğrencilerin mezun olması, ikinci öğretimlerin öğrenciler tarafından tercih edilmemesi ile kapanması, bazı örgün öğretim bölümlerinin öğrenciler tarafından tercih edilmemesi nedeniyle kontenjanların boş kalması ve mezun olan öğrencilerin üniversiteye kayıt yaptıran öğrencilerden fazla olması nedeniyle öğrenci sayısında azalma yaşanması sayılabilir.

SKS'nin 2018 yılından itibaren giderleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 10: SKS Dairesinin Yıllar İçinde Giderleri

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022(Tahmini) |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| İşçi Giderleri | 4.177.006,83 | 5.812.376,22 | 6.654.526,36 | 11.191.757,51 | 14.400.000,00 |
| Diğer | 7.130.430,34 | 8.648.272,52 | 6.175.389,21 | 5.985.977,71 | 12.900.000,00 |
| Toplam | 11.307.437,17 | 14.460.648,74 | 12.829.915,57 | 17.177.735,22 | 27.300.000,00 |
| İşçi Gid. Top. Gid. Oranı | 37% | 40% | 52% | 65% | 53% |

Tabloda görüldüğü üzere, taşerondan sürekli işçi kadrosuna geçen çalışanların maliyeti ve toplam gider içindeki payı her geçen yıl artmaktadır. Bunun en temel sebepleri o tarihten itibaren asgari ücretteki artışlar ve toplu sözleşme kapsamında alınan mali haklardır.

SKS bünyesinde çalışan işçilerin giderleri SKS'nin gelirleri ile karşılaştırıldığında, 2018 yılında gelirlerin %31'i iken, 2021 yılında gelirlerin %71'i işçi ücret ve diğer mali haklarına gitmektedir. 2022 yılında ise tahmin edilen gelirlerin tamamı, toplu sözleşme ile kesinleşmiş olan işçi ücretleri ve diğer mali haklarını ancak karşılayabilecektir.

SKS'nin 2022 yılı için öğrencilerin barınma, beslenme, kültür, spor ve benzeri hizmetleri karşılamak için öngördüğü giderler toplamı 27.300.000,00 TL'dir. Gelir tahminlerinin tamamının işçi giderlerini ancak karşılayabileceği göz önüne alındığında söz konusu bu hizmetlerin üretilmesinin ve sunulmasının imkânsız hale geleceği anlaşılmaktadır. Örneğin sadece öğrenci beslenmesine yönelik 8.000.000,00 TL gider yapılması tahmin edilmektedir.

Üniversitelerin dışında gelişen yasal düzenlemeler ve belirlenen ücretler dolayısıyla SKS'nin mali yapısının son derece bozulduğu açıktır. Bu daire başkanlıklarına mevzuatla verilen ve öğrencilerin üniversite yaşamında oldukça önemli görevlerini aksatmadan sürdürebilmesi için mali yapısının bir dengeye kavuşturulması gerekmektedir. Bunu sağlamak adına en büyük gider kalemi olan işçi ücretlerini hafifletmek için, üniversitelere ve zaman zaman da döner sermaye işletmelerine benzer bir Hazine yardımının sağlanmasının büyük önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Üniversitede Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümleri Açısından Bazı Eksiklikler Olması

Taşınır işlemlerine ilişkin olarak, kayıtlar, harcama birimleri ve bazı ambarlarda yapılan incelemeler sonucunda taşınır mal yönetimine yönelik bazı eksiklikler tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca adı geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; "*Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.*" hükmü düzenlenmiştir; "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı şekilde izah edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri taşınır işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve yürütülmesinde ortak sorumludurlar.

Taşınırlara ilişkin yapılan denetim ve incelemeler sonucunda;

- Örnek seçilen bazı mal ve malzemeler için fiilen yapılan sayımlarda kayıtlar ile stok mevcudunun birbiriyle örtüşmediği, eksik ya da fazla olduğu,

- Taşınır kayıt yetkililerinden bazılarının taşınırlara ilişkin iş ve işlemlere yeterli düzeyde hâkim olmadıkları ve sık sık değiştikleri,

- Birçok taşınırın markasız olarak kaydedildiği ve özelliklerinin ayrıntılı olarak girilmediği,

- Dayanıklı taşınırların numaralandırma işlemlerinin yapılmadığı,

- Taşınır kayıt yetkilisi değişikliğinde bazı birimlerde fiili sayım yapılmadan devir yapıldığı, ambar devir ve teslim tutanaklarının düzenlenmediği,

- Yıl sonu sayımlarının fiili olarak değil kaydi değerler üzerinden yapıldığı,

- Sarf malzeme çıkışlarının kullanıma verildikçe değil yıl sonunda toplu olarak yapıldığı ve tek kişiye çıkış yapıldığı,

- Taşınır İstek Belgesi düzenlenmeden dayanıklı taşınır ve tüketim malzemesi verilebildiği,

- Ambarda taşınırların dağınık şekilde farklı raflarda muhafaza edildiği, üzerinde etiket bulunmadığı, sayıma uygun şekilde istiflenmediği, raf tertip ve düzeninin bulunmadığı, taşınırların karışık bir şekilde bir arada tutulduğu,

- Hurdaya ayrılarak kayıttan düşülen taşınırların korunaklı uygun bir hurda ambarında tutulmadığı, hurdaya ayrılan bazı dayanıklı taşınırların (monitör) diğer kayıtlı taşınırlarla birlikte olduğu, hurdaya ayrıldıktan sonra talep üzerine hibe olarak verilebildiği,

- Hibe olarak alınan bazı dayanıklı taşınırların kayıt altına alınmadığı,

- Kütüphanede bulunan bir kısmı da el yazması olan nadir eserlerden bazılarının kayıt altına alınmadığı, alınmışsa da üzerinde sicil numarasının bulunmadığı, belli bir raf tertip düzeni içinde tutulmadıkları, yıl sonu envanter sayımlarının yapılmadığı,

- SKS ambarlarında bulunan gıdaların taşınırlar hesabına alındıktan sonra, ödemesi henüz yapılmadığı gerekçesiyle yıl sonu kayıtlardan toplu olarak çıkarılıp sonraki yılbaşında tekrar kayıt altına alındığı, bu yüzden sağlıklı bir takip ve kontrol sağlanamadığı,

- Personelin zimmetinde bulunan taşınırların taşınır kayıt yetkilisine teslim edilmeden kurumla ilişkisinin kesildiği,

tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen eksiklikler, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup ilgili mevzuat hükümlerinin tam olarak uygulanmaması taşınırların takip ve muhafazasını güçleştirmektedir. Üniversite tarafından bazı çalışmaların başlatıldığı anlaşılmakla birlikte taşınır yönetiminde etkinliğin sağlanması için bir kısmı yukarıda tespit edilenler başta olmak üzere mevzuatın gerektirdiği tüm iş ve işlemlerin uygulanması konusunda sürekliliğin sağlanması esastır.

Taşınır mal yönetiminde yukarıda sayılan eksikliklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Sosyal Tesislere İlişkin Elektrik, Su ve Doğalgaz Giderlerinin Bütçeden Karşılanması

Üniversite sosyal tesislerine ait elektrik, su ve doğalgaz giderlerinin tespitine ilişkin sızme sayaç takılmadığı, sızme sayaç bulunan tesislere ilişkin ise herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Mali kontrole ilişkin hükümler" başlıklı 8'inci maddesinin yedinci fıkrasında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, çocuk bakımevi, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin giderleri, münhasıran bu tesislerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

2021-1 sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'ncimaddesinde; kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu belirtilmiştir.

Fırat Üniversitesi tarafından yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırı olarak Sosyal Tesis İşletmesinin elektrik, su ve doğalgaz giderlerinin bütçeden karşılandığı, bu tesislere sayaç takılmadığı, sayaç takılanlardan ise herhangi bir tahsilat yapılmadığı tespit edilmiş olup bu durum yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturduğu değerlendirilmektedir.

Sosyal Tesislere ilişkin elektrik, su ve doğalgaz giderlerinin bütçeden karşılanmaması için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Taşınmazların İcmal Cetvellerinin Mevzuata Uygun Olarak Düzenlenmemesi

Fırat Üniversitesi tarafından mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin olarak hazırlanması gereken taşınmaz icmal cetvellerinin mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan taşınmaz formlarının taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği ve mali hizmetler biriminde taşınmaz formları konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca icmal cetvellerinde, bu Yönetmelik'e ekli kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılacağı ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüz ölçümü ve değer toplamalarının belirtileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; Fırat Üniversitesi Strateji Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan tapuda kayıtlı taşınmazlar için icmal cetvelinin, tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar için icmal cetvelinin, orta mallar için icmal cetvelinin ve genel hizmet alanları için icmal cetvelinin mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı görülmüştür. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e göre söz konusu icmal cetvellerinin taşınmazların değer toplamalarını da içerecek şekilde hazırlanması gerekmektedir. Ancak Strateji Daire Başkanlığınca hazırlanan icmal cetvellerinde taşınmazların toplam değerlerine yer verilmediği görülmüştür. Dolayısıyla muhasebe kayıtlarında yer alan taşınmazların tam ve doğru olarak yeralıp almadığı tespit edilememiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmü ve açıklamalar uyarınca, Kurum tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e uygun olarak taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Üniversitenin Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Üniversiteye ait arazi ve arsalar üzerinde bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmadığı ve ilgili taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki idarelerin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esaslar Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınmazların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi;

"Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemini ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır.

Bahsi geçen Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların mevcut durumları ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların kamu idaresinde mevcut kullanım şekilleriyle muhasebe kayıtlarına alınacağı ve kamu idarelerinin taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtları arasındaki farklılıkları gidermek için cins tashihi işlemini yapması gerektiği belirtilmiştir.

Denetlenen kamu idaresinde yapılan incelemede, Üniversitenin kullandığı bazı taşınmazların bina niteliğinde olmasına rağmen bu taşınmazların tapuda bina olarak görünmediği tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmü ve açıklamalar uyarınca üniversiteye ait taşınmazlara ilişkin tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 11: Fakülte/Enstitü ve Yüksekokul Sekreterliği Kadrolarından Sınavsız Olarak Ataması Yapılmış Şube Müdürlerinin Bulunması

Üniversitenin şube müdürlüğü kadrolarına; fakülte sekreterliği, yüksekokul sekreterliği ve enstitü sekreterliği kadrolarından görevde yükselme sınavına tabi tutulmaksızın atama yapıldığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 3'üncü maddesinde

"Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır:

...

Liyakat:

C) Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.

..." denilmektedir.

Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumları Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliğinin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"(1) Bu Yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumları memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliğine ilişkin usul ve esasları belirlemektir." denilmektedir.

Yönetmelik'in; "Görev Grupları" başlıklı 5'inci maddesinde; bu Yönetmelik kapsamında görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadro unvanları sayılmış ve "şube müdürü" kadrosu da görevde yükselmeye tabi kadro unvanı olarak burada zikredilmiştir.

Yönetmelik'te, görevde yükselmeye tabi olan kadrolara atanacak personelde aranacak genel ve özel şartlar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"(1) Bu Yönetmelikte belirtilen kadrolara görevde yükselme suretiyle atanabilmek için;

a) İlan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen hizmet şartlarını taşımak,

b) İlan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla, ilgilinin başvurulan kadroya ilişkin 7'nci maddede belirtilen alt görevlerde toplam en az üç yıl hizmeti bulunmak, ilan edilen kadro için bu şartı sağlayan personel bulunmaması durumu hariç olmak üzere, bu hizmet süresinin en az bir yılını kurumda geçirmiş olmak,

ç) Görevde yükselme sınavında başarılı olmak,

gerekir.”

denilmektedir.

Yönetmelik'in “Görevde yükselme sınavı sonucu atanacaklarda aranacak özel şartlar” başlıklı 7'nci maddesinde; şube müdürü kadrolarına atanabilmek için en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, ilan edilen kadrolar için belirlenen başvuru süresinin son günü itibarıyla, yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarında şef, koruma ve güvenlik şefi, uzman, sivil savunma uzmanı, araştırmacı, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, müze araştırmacısı, çözümleyici, başhemşire, müdür yardımcısı kadrolarından birinde veya en az lisans düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolardan birinde çalışıyor olmak gerektiği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere görevde yükselmeye tabi bir kadro olan şube müdürlüğü kadrosuna atanabilmek için bazı özel ve genel şartları taşımak ve görevde yükselme sınavından başarılı olmak gerekmektedir.

Bununla beraber Yönetmelik'in “Görev grupları arasındaki geçişler ve sınavsız atanma” başlıklı 20'nci maddesinde;

“(1) 5 inci maddede belirtilen görev grupları arasındaki atamalar aşağıdaki esaslara göre yapılır.

a) Aynı görev grubu içinde kalmak kaydıyla, ilgili personelin isteği ve atanılacak kadronun gerektirdiği özellikleri taşıyanlar sınav yapılmaksızın alt görevlere atanabilirler.

b) Gruplar arasındaki görevde yükselme ve unvan değişikliği niteliğindeki atamalar görevde yükselme sınavı veya unvan değişikliği sınavına tabidir. Ancak, Kurumda veya diğer

kamu kurum ve kuruluşlarında daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavı veya unvan değişikliği sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir.

...

d) Şube müdüründen daha üst görevlere, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak kaydıyla, genel hükümlere göre sınavsız atama yapılır.

...”

hükümleri yer almaktadır.

657 sayılı Kanun'un yukarıda değinilen 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere, Devlet Memurlarının sınıfları içerisinde ilerlemeleri ve yükselbilmeleri hususlarında eşit imkânlarla sahip olması ve bu konudaki haklarının garanti altına alınmış olması gerekmektedir.

Bu amaca dönük olarak düzenlenen Görevde Yükselme Yönetmeliği ile de, üniversitelerde çalışan devlet memurlarının görevde yükselbilmeleri objektif kriterlere bağlanmış ve bu husus Yönetmeliğin 1'inci maddesinde geçen “liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde” ifadesi ile de açıkça ortaya konmuştur.

Her ne kadar görevde yükselbilme genel olarak sınav şartına bağlanmış olsa da, Yönetmelik buna bir istisna getirmiş ve şube müdüründen daha üst görevlere en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak kaydıyla, genel hükümlere göre sınavsız atama yapılabileceği, yine söz konusu üst görevlerde bulunanların sınav şartı aranmaksızın şube müdürlüğü gibi alt görevlere atanabileceği hüküm altına almıştır.

Fırat Üniversitesinde söz konusu uygulama ile 2000-2020 yılları arasında otuza yakın personel fakülte, enstitü ve yüksekokul sekreterliğine atandıktan sonra sınavsız olarak şube müdürü kadrosuna atanmıştır. Bu şekilde şube müdürlüğüne atananların tamamı önce yukarıda değinilen ve üst görev niteliğinde bulunan kadrolara atanmış ve akabinde bir süre sonra şube müdürlüğü kadrolarına atamaları gerçekleştirilmiştir. Böylelikle, belli süreli atamalarla üst görevlere getirilen kişiler, Yönetmelik'in söz konusu istisna hükmünden yararlanılarak şube müdürlüğü kadrolarına getirilmiş olmaktadır.

Bunun yanı sıra söz konusu istisna, bu tür atamalarda sadece sınav şartını ortadan kaldırmaktadır. Bu şekilde ataması yapılacak kişilerin 657 sayılı Kanun'da ve Yönetmelik'te

belirlenen diğer şartları taşıyor olması gerekmektedir. Bu yöntemle ataması yapılan personelden bazılarının (8 kişi), Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde ifade edilen ve şube müdürlüğü görevinden daha alt görev grubu içerisinde üç yıl süreyle çalışma şartını da taşımadıkları anlaşılmıştır. Bu nedenle de söz konusu atama işlemlerinde mevzuata uyarlık bulunmadığı gibi, eşitlik ve liyakat esaslarına aykırılık dolayısıyla çalışma barışını da olumsuz etkileyeceği değerlendirilmektedir. Bununla beraber Fırat Üniversitesinde son yılda (2021) bu yöntemle şube müdürlüğüne atanan personel bulunmamaktadır. Bundan sonrası için de Üniversitenin aynı şekilde mümkün mertebe şube müdürü kadrosu için gerekli şartları taşıyan personel teminine yönelmesinin, söz konusu yöntemle atama yapılmasının olağan bir yöntem haline gelmemesinin, kurumdaki çalışma barışı, fırsat eşitliği ve liyakat esasları dâhilinde görevlerin yerine getirilebilmesi açısından önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

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>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|--|-------------------|---------------------------------------|---|
| Bulgu Adı | Yıl/Yıllar | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| Sosyal Tesislere İlişkin Elektrik, Su ve Doğalgaz Giderlerinin Bütçeden Karşılanması | 2020 | Yerine Getirilmedi | Konu ile ilgili düzeltici bir işlem tesis edilmemiş; 2021 Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümüne 8 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır. |
| Üniversitenin Mülkiyetinde, Yönetiminde ve Kullanımında Bulunan Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması | 2020 | Kısmen Yerine Getirildi | Cins tashihleri için çalışmalar başlatılmış olmakla birlikte henüz tamamlanmadığından 2021 Yılı Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümüne 10 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır. |
| Taşınmazların İcmal Cetvellerinin Mevzuata Uygun Olarak Düzenlenmemesi | 2020 | Yerine Getirilmedi | Henüz çalışmalar tamamlanmadığından 2021 Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümüne 9 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır. |
| Üniversite Tarafından Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması | 2020 | Yerine Getirilmedi | Konu ile ilgili düzeltici bir işlem tesis edilmemiş; 2021 Yılı Denetim Raporunun “Denetimin Görüşünün Dayanağını Oluşturan Bulgular” bölümüne 3 |

| | | | |
|--|------|--------------------|--|
| | | | numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır. |
| Geçici Kabulü Yapılan İşlere İlişkin Tutarların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Maddi Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması | 2020 | Yerine Getirilmedi | Konu ile ilgili düzeltici bir işlem tesis edilmemiş; 2021 Yılı Denetim Raporunun “Denetimin Görüşünün Dayanağını Oluşturan Bulgular” bölümüne 1 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır. |
| Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Faturaya Dayalı Borçların Bilançoda Yer Almaması | 2020 | Yerine Getirilmedi | Konu ile ilgili düzeltici bir işlem tesis edilmemiş; 2021 Yılı Denetim Raporunun “Denetimin Görüşünün Dayanağını Oluşturan Bulgular” bölümüne 2 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır. |
| Uzun Vadeli Olarak Verilen Elektrik, Su ve Doğalgaz Abonelik Bedellerinin İlgili Hesapta İzlenmemesi | 2020 | Yerine Getirilmedi | Konu ile ilgili düzeltici bir işlem tesis edilmemiş; 2021 Yılı Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümüne 1 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır. |



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**FIRAT ÜNİVERSİTESİ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|----|
| 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 41 |
| 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 43 |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 44 |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 44 |
| 5. DENETİM GÖRÜŞÜ | 45 |
| 6. DENETİM BULGULARI..... | 45 |
| 7. EKLER..... | 57 |

KISALTMALAR

DMİS: Döner Sermaye Mali Yönetim Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Üniversitenin Tarım ve Hayvancılık Araştırma Merkezi Müdürlüğünde Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi
2. Üniversite Hastanesinde Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümleri Açısından Bazı Eksiklikler Olması

B. Diğer Bulgular

1. Özel Oda Ücretlerinin Sağlık Uygulama Tebliğine Aykırı Olarak Belirlenmesi ve Tam Tahsil Edilmemesi
2. Üniversitenin Tarım ve Hayvancılık Araştırma Merkezi Müdürlüğünde Üretilen ve Satışı Yapılan Muhtelif Emtianın İlgili Stok Kayıtlarına Alınmaması
3. Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasının Bulunmaması
4. Vergiye Tabi Birimler için Ayrı Bir Muhasebe Tutulması ve Mali Müşavir Çalıştırılması
5. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin 2'nci fıkrasının (a) bendi uyarınca, 10.05.2021 tarih ve 31480 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yönetmelik kapsamında kurulmuştur.

Söz konusu Yönetmelik'in "Faaliyet alanları" başlıklı 4'üncü maddesiyle, İşletme faaliyet alanına giren iş ve hizmetler;

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından talep edilecek konularda; bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma ve benzeri hizmetleri yapmak, bunlara ilişkin raporlar düzenlemek.

b) Klinikler, poliklinikler, ameliyathaneler, laboratuvar ve mahallinde yapılacak her çeşit muayene, tetkik, tahlil, tedavi, ameliyat, uygulama, her türlü analiz ve sağlık hizmetleri ile ilgili yataklı ve yataksız sabit ve geçici kuruluşları işletmek.

c) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek, faaliyet alanları ile sınırlı olarak her türlü iş ve hizmetleri, canlı materyal, tarım ve sanayi ürünleri, bilişim teknolojilerine ait ürünleri ve diğer malları üretmek, ürünleri pazarlamak, teşhir ve satış yerleri açmak.

ç) Bilgisayar destekli tasarım, üretim ve eğitim etkileşimli videokaset ile programlar hazırlamak, yazılım desteği sağlamak, bilgisayar montajı mikro işlemcili kontrol sistemleri ve ölçü aletleri üretimleri yapmak, Üniversite bünyesinde kurulmuş bulunan televizyon yayın sistemini işletmek, televizyon ve radyo programları hazırlamak.

d) Elektronik dizgi ve çoğaltma sistemleri, kitap ve her türlü matbu evrak basmak, cilt ve matbaa işleri yapmak, renkli renksiz reproduksiyon işleri yapmak.

e) Pedagojik formasyon, yabancı dil, bilgi işlem yazılım donanım konusunda eğitim hizmetleri faaliyetlerinde bulunmak.

f) Bireylerin bilgi toplumuna uyum sağlamaları ve bu toplumda yaşamlarını daha iyi kontrol edebilmeleri için ekonomik ve sosyal hayatın tüm evrelerine aktif bir şekilde katılımlarına imkan vermek amacıyla, ihtiyaç duyulacak alanlarda kurslar düzenlemek, bu bağlamda gerekirse ulusal ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği içinde projeler hazırlamak ve

uygulamaktır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı bir birim olarak yapılanan Döner Sermaye İşletmesi, İşletme Müdürlüğü ve Saymanlık Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır. İşletme Müdürlüğü bünyesinde 1 işletme müdürü, 1 şube müdürü, 10 idari memur ve 14 sürekli işçi hizmet vermekte olup; idari memurun kadroları, özel bütçede, diğerlerinin ise işletmededir. İşletmenin Saymanlık Müdürlüğünde, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 saymanlık müdürü, 1 müdür yardımcısı, 1 defterdarlık uzmanı ve 8 memur, 2 sürekli işçi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulmuş olan döner sermayeli işletmelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ile muhasebe yetkililerinin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun'un bütçe ile ilgili hükümlerine tabi olmayan İşletme bütçesi, adı geçen Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre hazırlanmakta olup; Kamu İdaresinin üst yöneticisi olan Rektör tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, elde ettiği gelirlerle giderlerini finanse edememekte olup, 2021 yılında 3.427.000,00 TL özel bütçede yer alan hazine yardımı kullanılmıştır.

Başlangıç bütçesinde 384.427.000,00 TL tahmin edilen İşletmenin 2021 yılı bütçe gideri 455.553.117,46 TL, bütçe geliri ise 426.708.180,36 TL olarak gerçekleşmiştir.

2021 yılı bilançosuna göre İşletmenin sermayesi 1.438.100,00 TL olup toplam aktif büyüklüğü ise 87.002.784,11 TL'dir.

2021 Yılı Gelir Tablosuna göre gelir toplamı 440.369.515,29 TL, gider toplamı ise 484.778.798,53 TL olan işletme yıl sonu itibarıyla dönemi 44.409.283,24 TL zararlar kapatmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi muhasebe ve raporlama işlemlerini, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere göre T.C.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kurulan ve yönetilen Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Sistemi üzerinden yürütmektedir. İşletme, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hâllerde 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin genel esaslarını, kıyasen uygulamakta olup; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan diğer düzenlemelere de tabidir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar aşağıda yer almakta olup denetim, bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici mizan,
- Kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Üniversitenin Tarım ve Hayvancılık Araştırma Merkezi Müdürlüğünde Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

Üniversitenin Tarım ve Hayvancılık Araştırma Merkezi Müdürlüğünün (TAHAM) taşınır kayıtları ve çiftlikte yapılan yerinde incelemeler sonucunda, Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında yapılması gereken iş ve işlemlerin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Sorumluluk” başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca adı geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; *“Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar.”* hükmü düzenlenmiş; “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri” başlıklı 6'ncı maddesinde ise taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı şekilde izah edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri taşınır işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve yürütülmesinde ortak sorumludurlar.

İlgili birimde yapılan denetim ve incelemeler sonucunda;

- Fiilen yapılan sayımlarda çiftlikteki at, inek, koyun, keçi, tavşan gibi canlı taşınır sayılarının kayıtlar ile örtüşmediği, fazla ya da eksik olduğu,

- Çiftlikte kullanılan bazı demirbaş malzemelerin kayıtlarla örtüşmediği, fazla ya da eksik olduğu,

- Bazı büyükbaş hayvanların kulak küpelerinin bulunmadığı,

- Canlı taşınırların doğum, ölüm ya da alış ve satışı hallerinde giriş çıkış kayıtlarının yapılmadığı, gerekli belgelerin hazırlanmadığı ve muhasebe birimine bildirilmediği,

- Gerekli hallerde işlem türüne göre Taşınır İşlem Fişi, Taşınır Teslim Belgesi, Taşınır İstek Belgesi, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı gibi belgelerin her zaman düzenlenmediği,

- Dayanıklı taşınırların numaralandırma işlemlerinin yapılmadığı,

- Ekonomik ömrünü tamamlamış olan taşınırların hurdaya ayırma işlemlerinin yapılmadığı,

- Döner sermaye gelirleri ile alınan araç, gereç ve diğer demirbaş eşyanın (canlı demirbaş hariç) dönem sonlarında Üniversitenin taşınır birimine devredilmediği,

tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen eksiklikler, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup ilgili mevzuat hükümlerinin tam olarak uygulanmaması taşınırların takip ve muhafazasını güçleştirmektedir. İdare tarafından bazı çalışmaların başlatıldığı anlaşılmakla birlikte taşınır yönetiminde etkinliğin sağlanması için bir kısmı yukarıda tespit edilenler başta olmak üzere mevzuatın gerektirdiği tüm iş ve işlemlerin uygulanması konusunda sürekliliğin sağlanması esastır.

Üniversitenin Tarım ve Hayvancılık Araştırma Merkezi Müdürlüğünün (TAHAM), Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında yapılması gereken iş ve işlemleri tamamlaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Üniversite Hastanesinde Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümleri Açısından Bazı Eksiklikler Olması

Üniversite Hastanesinin bazı ambarlarında (genel depo, ilaç ambarı, tıbbi malzeme ambarı ve eczane) yapılan fiili denetim ve incelemeler sonucunda taşınır mal yönetimi açısından bazı eksiklikler tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca adı geçen Yönetmelik'in 5 inci maddesinin üçüncü fıkrasında; *"Kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlileri bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorundadırlar."* hükmü düzenlenmiş; "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı şekilde izah edilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri taşınır işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve yürütülmesinde ortak sorumludurlar.

Taşınırların muhafaza edildiği söz konusu ambarlarda yapılan denetim ve incelemeler sonucunda;

- Örnek seçilen bazı mal ve malzemeler için fiilen yapılan sayımlarda kayıtlar ile stok mevcudunun birbiriyle örtüşmediği, eksik ya da fazla olduğu,

- Ambara giriş ve çıkışlarda Taşınır İşlem Fişinin düzenlenmediği ya da zamanında değil, haftalık ya da aylık toplu olarak düzenlendiği,

- Raf tertip ve düzeninin bulunmadığı (özellikle eczane depolarında), taşınırların karışık bir şekilde bir arada tutulduğu,

- Bazı mal ve malzemelerin sayıma uygun şekilde istiflenmediği, dağınık şekilde farklı raflarda muhafaza edildiği, aynı cins mal ve malzemenin farklı ambar ve mahallerde muhafaza altına alındığı,

- İaşe deposundan yemek için çekilen malzemelerin günlük kayıtlarının tutulduğu ancak, soğuk hava deposundan et alımlarının kayıt altına alınmadığı,

- Bazı depolarda yangın söndürme tütünün bulunmadığı, yangın ve su basmasına karşı önlemlerin alınmadığı,

- Dayanıklı taşınırların numaralandırma işlemlerinin tam olarak yapılmadığı,

- Kullanılmak üzere oda, büro gibi yerlere verilen dayanıklı taşınırlar için dayanıklı taşınırlar listesi düzenlenmediği,

tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen eksiklikler, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup ilgili mevzuat hükümlerinin tam olarak uygulanmaması taşınırların takip ve muhafazasını güçleştirmektedir. İdare tarafından bazı çalışmaların başlatıldığı anlaşılacakla birlikte taşınır yönetiminde etkinliğin sağlanması için bir kısmı yukarıda tespit edilenler başta olmak üzere mevzuatın gerektirdiği tüm iş ve işlemlerin uygulanması konusunda sürekliliğin sağlanması esastır.

Yukarıda tespit edilen taşınır mal yönetimiyle ilgili eksikliklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Özel Oda Ücretlerinin Sağlık Uygulama Tebliğine Aykırı Olarak Belirlenmesi ve Tam Tahsil Edilmemesi

Üniversite Hastanesinde yatarak tedavi gören hastalardan alınan özel oda ücretinin Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğine uygun olarak belirlenmediği ve belirlenen tutarın da tüm yatan hastalardan tam olarak tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Sağlık Uygulama Tebliği'nin "1.9.4. Otelcilik Hizmetlerinde İlave Ücret Uygulaması" başlıklı maddesinde; "(1) Sözleşmeli/protokollü sağlık kurumları, asgari banyo, TV ve telefon bulunan; 2 yataklı odalarda sundukları otelcilik hizmetleri için SUT eki EK-2/B Listesinde 510.010 kod ile yer alan "Standart yatak tarifi"

işlem bedelinin 1,5 katını, tek yataklı odalarda ise 3 katını geçmemek üzere kişilerden ilave ücret alabilir. Günübirlik tedavi kapsamındaki işlemler sırasında verilen otelcilik hizmeti için ise en fazla SUT eki EK-2/B Listesinde yer alan “Gündüz yatak tarifesi” işlem bedelinin 3 katına kadar ilave ücret alınabilir. SUT eki EK- 1/C Listesinde yer alan istisnai sağlık hizmetlerinde otelcilik hizmetleri için ayrıca ilave ücret uygulanmaz.” denilmektedir.

Fırat Üniversitesi Hastanesinde tek kişilik özel oda için ilave ücret en son 2018 yılında 30 TL olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda hastanenin akademik ve idari personellerinden ve onların birinci derece yakınlarından özel oda ücreti alınmayacağına da karar verilmiştir. Tebliğ ile kurumlara, belirlenen sınırlamalar içerisinde ilave özel oda ücreti tespit etme yetkisi verilmekte ve fakat bu ücretin kimlerden alınacağı veya kimlere ne kadar indirim yapılacağı konusunda herhangi bir belirleme yetkisi verilmemektedir. Bir başka deyişle “otelcilik hizmetlerinde ilave ücret” konusunda kişiler için bir indirim veya muafiyet getirilmemiştir.

2018 yılında belirlenen bu ilave ücretin son üç yılın verileri incelendiğinde tüm yatan hastalardan ve tüm yatılan geceler için alınmadığı tespit edilmiştir. 2019 yılında toplam yatılan gecelerin %35’i ücretlendirilmiştir. 2020 ve 2021 yıllarındaysa bu oran sırasıyla %9 ve %4 olarak gerçekleşmiştir. Son iki yıl açısından bakıldığında Mart 2020 den beri Covid pandemisi ile mücadele edilen ülkemizde bu oranların düşmesi anlaşılır olmakla birlikte, son üç yıl bir bütün olarak değerlendirildiğinde özel oda ilave ücretinin tam olarak tahsil edilmesinde noksanlıklar olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu ücretin alınması hususunda bazı kişi ve gruplara muafiyet getirilmesi, belirlenen ücretin de her yatan hastadan tam tahsil edilmiyor olması hastanenin gelir gider dengesi göz önüne alındığında bir gelir kaybı olarak karşımıza çıkmaktadır. Mali kırılganlığı yüksek olan üniversite hastanelerinin sağlık hizmetlerinin etkin bir şekilde sürdürülebilir olması için idarecilerin yasal çerçevede gider azaltıcı ve gelir arttırıcı her türlü tedbiri almaları gerektiği açıktır. Bu doğrultuda, en son 2018 yılında belirlenen ve güncellenmeyen ilave oda ücretinin yeniden belirlenmesinin de yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak yürürlükte olan mevzuat karşısında Üniversite tarafından belirlenen ilave özel oda ücretlerinin hastane personeli dâhil herkesten tam ve eksiksiz olarak alınması gerektiği ve aynı zamanda bu ilave ücretin günün koşullarına göre yeniden belirlenmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Üniversitenin Tarım ve Hayvancılık Araştırma Merkezi Müdürlüğünde Üretilen ve Satışı Yapılan Muhtelif Emtianın İlgili Stok Kayıtlarına Alınmaması

Üniversitenin Tarım ve Hayvancılık Araştırma Merkezi Müdürlüğünde satılmak üzere üretimi yapılan arpa, gübre, süt, peynir, yumurta gibi mamul ürünlerin stok kayıtlarına alınmadan satıldığı tespit edilmiştir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 152 Mamuller Hesabına ilişkin düzenlemeler getiren “Hesabın niteliği” başlıklı 131’inci maddesinde, bu Hesabın üretim çalışmaları sonunda elde edilen ve satışa hazır hâle gelmiş bulunan mamullerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 132’nci maddesinde ise üretimi tamamlanan yarı mamullerin maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 151 Yarı Mamuller Üretim Hesabına alacak kaydedileceği, maliyet dönemi sonlarında yarı mamul hesabına alınmadan doğrudan mamule dönüştürülen giderlerin bu hesaba borç, 711 Direkt İlk Madde ve Malzeme Giderleri Yansıtma, 721 Direkt İşçilik Giderleri Yansıtma, 731 Genel Üretim Giderleri Yansıtma hesaplarının mamulün üretimiyle ilgili olanlarına alacak kaydedileceği; satılan mamullerin bir taraftan maliyet bedelleri ile 152 No.lu Hesaba alacak, 620 Satılan Mamuller Maliyeti Hesabına borç; diğer taraftan yapılan tahsilat tahsilatın şekline göre ilgili hesaplara borç, satış bedeli 60 Brüt Satışlar grubunun ilgili hesabına, satış bedeli üzerinden hesaplanan katma değer vergisi de 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan denetim ve incelemelerde satılmak üzere üretimi yapılan arpa, gübre, süt, peynir, yumurta gibi mamul ürünlerin muhasebe kayıtlarına alınmadan doğrudan satışının yapıldığı, bir personel tarafından basit bir Excel tablosunda miktar ve gelir bilgilerinin toplandığı ve takip edildiği anlaşılmıştır. Söz konusu mamullerin kayıt altına alınmamasının, ilgili mamuller için hem doğru bir maliyet hesabının yapılamamasına hem de titiz bir takip imkânı verememesi dolayısıyla önemli bir kontrol ve denetim eksikliğine de yol açabileceği değerlendirilmektedir.

Söz konusu mamullerin üretim sürecinde 151 Yarı Mamuller-Üretim Hesabı ve 152 Mamuller Hesabı kullanılmadığı için bu hesaplar Döner Sermaye İşletmesinin 2021 yılı Bilançosuna tam ve doğru olarak yansımamıştır. Satılmak üzere üretimi yapılan mamullerin Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde, maliyet

hesapları dâhil ilgili hesaplarda kayıt altına alınması, izlenmesi ve mali tablolarına eksiksiz ve doğru yansımalarının sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasının Bulunmaması

Üniversite hastanesinde görev yapan tabiplerden bir kısmının Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasını yaptırmadığı tespit edilmiştir.

Kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabiplerin, dış tabiplerinin ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, mesleki faaliyetleri sırasında kötü uygulamaları nedeniyle oluşabilecek zararlara karşı sigorta yaptırmaları kanunen zorunlu tutulmuştur.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un Ek 12'nci maddesinde, kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabipler, dış tabipleri ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, tıbbi kötü uygulama nedeniyle kendilerinden talepedilebilecek zararlar ile kurumlarınca kendilerine yapılacak rüculara karşı sigorta yaptırmak zorunda olduğu, bu sigorta priminin yarısının kendileri tarafından, diğer yarısının döner sermayesi bulunan kurumlarda döner sermayeden, döner sermayesi bulunmayan kurumlarda kurum bütçelerinden ödeneceği, bu maddedeki zorunlu sigortaları yaptırmayanlara, mülki idareamirince sigortası yaptırılmayan her kişi için beş bin Türk Lirası idari para cezası verileceği belirtilmiş olup, kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabiplerin, dış tabiplerinin ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, tıbbi kötü uygulama nedeniyle kendilerinden talepedilebilecek zararlar ile kurumlarınca kendilerine yapılacak rüculara karşı sigorta yaptırmak zorunda oldukları yolunda amir hükümlere yer verilmiştir.

21.07.2010 tarihli ve 27648 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Kurum Katkısına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Tebliği'nin "Primlerin Ödenmesi ve Kurum Katkılarının Tahsili ile İadesi" başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tabipler, dış tabipleri ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, yaptıracakları sigorta sözleşmesinin primlerini sigortacıya veya sigorta acentesine ödedikten sonra, ödedikleri prim tutarının yarısını döner sermayesi bulunan kurumlarda döner sermayeden, döner sermayesi bulunmayan kurumlarda kurum bütçesinden geri alabileceği, geri ödemelerin ise sigortaya ilişkin poliçe veya sigorta şirketi ya da sigorta acentesinin kaşesini taşıyan prim ödeme

makbuzunun bir örneğinin ibrazı üzerine ilgili kurum tarafından en geç otuz gün içinde yapılacağı belirtilmiştir.

Bu çerçevede kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışan tabiplerin, dış tabiplerinin ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, mesleki faaliyetleri sırasında kötü uygulamaları nedeniyle oluşabilecek zararlara karşı sigorta yaptırımları kanunen zorunlu tutulmuştur.

Yapılan incelemede Dış Hekimliği Fakültesi Hastanesinde çalışan 29 tabibin Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasını yaptırmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, Fırat Üniversitesi Hastanesinde görev yapan tabipler, dış tabipleri ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanların, tıbbi kötü uygulamadan kaynaklanacak tazminatlara ilişkin olarak, gerek zarar gören kişilerin gerek kurumlarının veya rücu edilmesi halinde kendilerinin zararlarının en aza indirilmesi için Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasının yaptırılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Vergiye Tabi Birimler için Ayrı Bir Muhasebe Tutulması ve Mali Müşavir Çalıştırılması

Üniversite Döner Sermaye İşletmesinde yapılan denetim ve incelemelerde, kurumlar vergisi mükellefiyeti olan sağlık dışı birimler için belli bir ücret karşılığında dışarıdan serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti alındığı ve ayrı bir muhasebe tutulduğu tespit edilmiştir.

18 Haziran 2020 tarihinde yürürlüğe giren Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde "Muhasebe Yetkilisi", muhasebe hizmetlerinin yürütülmesinden ve muhasebe biriminin yönetiminden sorumlu, usulüne göre atanmış yönetici olarak tanımlanmaktadır. Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinin ikinci fıkrasında döner sermaye muhasebe hizmetlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığınca kurulan saymanlıklarca yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Yine adı geçen Yönetmelik'in "Gelir ve giderler ile bunların muhasebeleştirilmesi" başlıklı 8'inci maddesinin onuncu fıkrasında, "*Döner sermayeli işletmelerin, iş ve işlemleri ile bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebesi, kontrol ve denetimi ve bunların yürütülmesinde görevli olanların görev ve sorumluluklarına ilişkin olarak 1/5/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*

hükümleri uygulanır” denilmektedir. Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğindeki vergisel işlemler dahil tüm iş ve işlemlerin yürütülmesinden muhasebe yetkilisi sıfatıyla sayman sorumlu tutulmaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 17’inci maddesinin birinci fıkrasında, kanunların öngördüğü şekilde yetkili kılınmamış hiçbir gerçek veya tüzel kişi işletme adına tahsilat ve ödeme yapamayacağı gibi muhasebe hizmeti de veremez denilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından döner sermaye işletmelerinin kullanımı için DMİS isminde bir muhasebe bilişim sistemi hazırlanmıştır. Genel ve özel bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmeler; bütçe, harcama, muhasebe, gelir, personel ödemeleri ve taşınır işlemlerini bu sistem üzerinden yürütmektedirler. Ancak Üniversite yetkililerinden alınan bilgiye göre söz konusu muhasebe bilişim sistemi, kurumlar vergisi mükellefiyeti olan işletme birimleri için bilgi üretme ve gerekli form ve beyanname çıkartma hususlarında yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle dışarıdan serbest muhasebeci mali müşavirlik hizmeti alınarak ayrı bir ticari muhasebe programı üzerinden sağlık dışı vergiye tabi birimlerin iş ve işlemlerinin muhasebe kayıtları tutulmakta ve beyanname hazırlanmaktadır.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşıldığı üzere, döner sermaye işletme birimlerinin muhasebe hizmetlerinin sayman/muhasebe yetkilisi tarafından yerine getirilmesi gerekmekte olup, bu hizmet dışarıdan başka kişilere gördürülemez. Söz konusu hizmet alınırken döner sermaye işletme birimlerinin bilgi ve belgelerinin kamu görevlisi olmayan üçüncü kişilerle paylaşılmasının da ayrıca bir risk olarak değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın döner sermaye işletmelerinin kullanımına sunduğu muhasebe bilişim sisteminin, vergiye tabi birimler için ihtiyaç duyulan form, mali tablo, beyanname vs. üretmekte yetersiz olduğu düşünülüyorsa, konu hakkında eksikliğin giderilmesi için Bakanlık nezdinde girişimlerde bulunulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

Üniversite hastanesinde kadrosu olan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve yeterli olarak kullanılmadığı, iş akitlerinin herhangi bir sebeple sona ermesinden sonra izin haklarının ekonomik değere dönüştürülecek şekilde biriktirildiği görülmüştür.

“Dinlenme Hakkı” Anayasa ile güvence altına alınmış haklardandır. Anayasamızın 50’nci maddesi “Dinlenmek çalışanların hakkıdır” ifadesine yer verdikten sonra, yıllık izin hakkı ile hafta tatili ve bayram tatili haklarını ayrıca vurgulamıştır. Bu sebeple Anayasal bir hak olan dinlenme hakkından vazgeçilemez. Ayrıca yasal zorunluluğun ötesinde; çalışanları yorgunluk ve onun beraberinde getireceği dikkatsizlik sonucu uğrayabilecekleri iş kazalarından korumak, işçinin bedensel ve ruhsal olarak iyiliğinin devamını sağlamak, iş tatminini artırmak, işçinin sosyal yaşama da katılımını sağlamak, iş veriminin azalmasına engel olmak, işin kalitesinin düşmesini önlemek, vb. birçok sebeple, işçinin yıllık izin, hafta tatili ve bayram tatili haklarını ve gün içinde ara dinlenmelerini tam olarak kullanabilmesi gereklidir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 53, 56, 57 ve 58’inci maddeleri gereğince işyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir. Kanun’un 53’üncü maddesine göre yıllık ücretli izinden vazgeçilemez ve b56’ncı maddeye göre de bu iznin Kanun’da gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesi zorunludur. Ancak, 53’üncü maddede öngörülen izin süreleri, tarafların anlaşması ile bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere bölümler hâlinde kullanılabilir.

Üniversite’de yapılan denetim ve incelemelerde, 1096 işçinin 250 kadarının 50 gün ve daha fazla sayıda yıllık ücretli izin biriktirdiği tespit edilmiştir. Yaklaşık yüz doksan güne kadar izni birikmiş işçiler olduğu göz önüne alındığında ortalama en az 3-4 yıllık kullanılmayan izin olduğu anlaşılmaktadır.

Hukukî anlamda çalışanların çalışma hayatından kaynaklanan yorgunluğu atabilmek, sağlıklarını koruyabilmek için ihtiyaç duydukları bir hak olan dinlenme hakkı, kullanılmadığı takdirde, işçinin ruhsal ve bedensel açıdan yorulması ve çalışma verimini düşürmesinin yanı sıra, işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretler, herhangi bir nedenle iş akdinin sona ermesi durumunda sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden Kurumun aleyhine de ek mali külfet doğurmaktadır. Bugünkü ücretler üzerinden hesaplandığında, kullanılmayan yıllık ücretli izinlerin 2021 yılı sonu itibarıyla karşılığı 6,2 milyon TL dolayındadır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı’nın 30 Haziran 2021 tarihinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amacıyla yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu Genelgesinde aynen, “4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin süreleri, ilgili yıl içerisinde kullanılacaktır. Ayrıca, ilgililerin

önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin süreleri, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda açıklanan gerekçelerle hem işçinin dinlenme hakkının bir gereği olarak ve aynı zamanda Kuruma bir ek mali bir külfet getirmemesi için, işçilere yıllık ücretli izinlerini hak ettikleri yılda kullanılması ve Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinde de öngörüldüğü üzere, geçmiş yıllardan kalan izinlerin de daha fazla biriktirilmeden belli bir plan dâhilinde kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

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>

7. EKLER

EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|--|-------------------|---------------------------------------|---|
| Bulgu Adı | Yıl/Yıllar | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| Tıbbi Kötü Uygulamaya İlişkin Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasının Bulunmaması | 2020 | Kısmen Yerine Getirildi | Konu ile ilgili düzeltici bir işlem tesis edilmemiş, 2021 yılı Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümüne 3 numaralı bulgu olarak tekrar alınmıştır. |