



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇERİK

TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	12



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ

2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

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

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirket

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Kanunda Sayılan İstisnalar Dışında Dolu Kadroya Görevlendirme Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Gaziosmanpaşa Üniversitesi de Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden 11.07.1992 tarih ve 21281 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan, 28.03.1983 tarih ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na 03.07.1992 tarih ve 3837 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi ile eklenen ek madde ile kurulmuştur. Üniversite, 18.05.2018 tarihinde yürürlüğe giren 7141 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi adını almıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Tokat Gaziosmanpaşa 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, genel sekreter, iç denetim birimi, genel sekreter yardımcıları, koordinatörlükler, 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.

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi bünyesinde; 17 Fakülte, 2 Yüksekokul, yüksek lisans ve doktora eğitimi veren 1 Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 13 Meslek Yüksekokulu, 1 Devlet Konservatuarı, 21 Uygulama ve Araştırma Merkezi, Rektörlüğe bağlı 7 bölüm ile eğitim-öğretim faaliyetini sürdürmektedir.

Üniversitede 2022 yıl sonu itibarıyla kadrolu akademik, idari (sözleşmeli idari personel dahil) ve işçi personel toplamı 3584'tür. Ayrıca Üniversitede 14 yabancı uyruklu akademik personel çalışmaktadır.

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

Tablo 1: Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Profesör	144	44	188
Doçent	191	38	229
Doktor öğretim üyesi	395	108	503
Öğretim görevlisi	353	45	398
Araştırma görevlisi	447	121	568
Toplam	1530	356	1886

Tablo 2: İdari Personel Kadro Durumu

Hizmet Sınıfı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı	Toplam Kadro Sayısı
Genel idari	437	129	566
Sağlık	295	338	633
Avukatlık	4	0	4
Eğitim-öğretim	-	-	-
Teknik	123	37	160
Yardımcı	77	20	97
Sözleşmeli	424	74	498
İşçi	694	4	698
Toplam	2054	602	2656

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

1.3. Mali Yapı

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

2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 521.729.000 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine yıl içinde 432.906.451 TL ödenek eklenmiş ve toplam ödenek 954.635.451 TL'ye ulaşmış olup ödeneğin %87,20'si olan 832.403.394 TL kullanılmıştır.

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

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Ödenek ve Gerçekleşmesi

	Ödenek (1)	Gerçekleşme (2)	Gerçekleşme (2/1)
	(TL)		(%)
01 Personel Giderleri	566.558.117	558.109.421	98,51
02 Sos. Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	84.072.689	82.048.828	97,59
03 Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	92.483.498	78.805.268	85,21
05 Cari Transferler	17.268.147	16.984.352	98,36
06 Sermaye Giderleri	194.253.000	96.455.525	49,65
07 Sermaye Transferleri			
Toplam	954.635.451	832.403.394	87,20

2022 yıl sonu itibarıyla bütçe giderleri 832.403.394 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçenin

%.87,20'si kullanılmıştır. Personel giderlerinde 566.558.117 TL ödeneğin 558.109.421 TL'si, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde 84.072.689 TL ödeneğin 82.048.828 TL'si, mal ve hizmet alımı giderlerinde 92.483.498 TL ödeneğin 78.805.268 TL'si, cari transferlerde 17.268.147 TL ödeneğin 16.984.352 TL'si, sermaye giderlerinde 194.253.000 TL ödeneğin 96.455.525 TL'si harcanmıştır.

Üniversite tarafından 2022 yılında; Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Erasmus, Mevlana ve Farabi Değişim Programı, Kalkınma Ajansı destekleri ile Avrupa Birliği hibelerinden toplam 16.149.215,09 TL bütçe dışı kaynak kullanılmıştır.

2022 yılı bütçesine göre tahmin edilen bütçe geliri 521.729.000 TL olan Üniversitenin, yıl sonunda gerçekleşen net bütçe geliri 844.013.385 TL'dir.

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

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşmesi

	Gelir Tahmini (1)	Gerçekleşen (2)	Gerçekleşme Oranı (2/1)
	(TL)		(%)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.264.000	20.960.371	186,08
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	493.096.000	792.968.952	160,81
Diğer Gelirler	17.369.000	30.325.570	174,60
Sermaye Gelirleri			
Toplam	521.729.000	844.254.892	
Gelirlerden Red ve İadeler (-)		241.507	
Net Toplam	521.729.000	844.013.385	161,77

2022 yılında net 844.013.385 TL bütçe geliri elde edilmiştir.

Dönem faaliyet geliri 947.130.339,33 TL, gelirlerden indirim, iade ve iskonto toplamı 241.507,25 TL ve faaliyet gideri 784.643.241,30 TL olan Üniversite, 2022 yılını 162.245.590,78 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır.

Üniversite özel bütçesi dışında bulunan;

-Döner Sermaye İşletmesinin 2022 yılı gelir toplamı 382.813.082,60 TL, gider toplamı 433.575.806,79 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem 50.762.724,19 TL zarar ile tamamlanmıştır.

-Sosyal Tesisin 2022 yılı gelir toplamı 637.214,14 TL, gider toplamı 553.834,53 TL olarak gerçekleşmiş ve dönem sonu 83.379,61 TL kâr ile tamamlanmıştır.

Ayrıca Üniversite, 20.03.2008 tarih ve 26822 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2008/13348 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan Tokat Teknopark AŞ'nin ortağıdır. Adı

geçen AŞ'nin kuruluş sermayesi 450.000,00 TL olup Üniversitenin %74 oranında ortaklığı bulunmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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 T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Mali Kontrol Yönetim Sistemi Web Tabanlı Otomasyon Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Kurum bütçesinin takibi ve muhasebe işlemleri, 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 karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda çalışmalar tamamlanmış fakat uygulamada eksiklikler bulunmaktadır.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası oluşturulmuş fakat uygulamaya geçirilmesi yönleriyle eksiktir, buna karşın hazırlanan bu prosedürler duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programında içerik açısından mevzuata uygun olmayan kısımlar olup, buna rağmen program zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları kısmen belirlenmiş olup, bunlar kontrol faaliyetlerinin ve risklerin, değerlendirilme ve raporlama uygulanması, açısından yeterli değildir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ancak personelin bilgilendirilmesi ve etkin bir uygulama yürütülebilmesi açısından iyileştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır ancak iki yılı geçmeyecek şekilde belirlenen dönemler itibariyle hazırlanması gerekliliğine uymadığından dolayı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygun değildir.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan tamamı doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kanunda Sayılan İstisnalar Dışında Dolu Kadroya Görevlendirme Yapılması

Üniversitede dolu olan Fakülte sekreteri, Yüksekokul sekreteri ve Enstitü sekreteri kadrolarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan istisnalar dışında görevlendirme yapıldığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesinde; 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 ifade edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13'üncü maddesinin görev, yetki ve sorumlulukları düzenleyen (b) fıkrasının 4'üncü bendine göre rektörün; gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirme veya bunlara yeni görevler verme yetkisi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede Fakülte sekreteri, Yüksekokul sekreteri ve Enstitü sekreteri kadrolarına usulüne göre atanmış olan 8 Fakülte sekreteri, 4 Yüksekokul sekreteri ve 1 Enstitü

sekreteri olmak üzere toplam 15 personelin asıl kadrosu dışında çalıştırıldığı, bu personelin kadro görevlerinin ise yine görevlendirme ile başka personel tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde dolu kadro, kadronun halen başka bir memur tarafından kullanılıyor olması hali olup dolu kadroya vekâlet ancak, kadroda bulunan memurun kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işinden geçici olarak ayrılması halinde mümkündür.

Kamu İdaresi cevabında; dolu olan fakülte sekreteri, yüksekokul sekreteri ve enstitü sekreteri kadrolarında bulunan personelin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13/b-4 maddesine göre diğer birimlerdeki eş değer görevlere vekaleten görevlendirilmiş olduğu ve vekaleten görevlendirmelerde hiçbir personele ayrıca vekalet ücreti ödenmediği ifade belirtilmiştir.

Sonuç olarak; dolu kadroya 657 sayılı Kanun'da sayılan istisnalar dışında görevlendirme yapılması, personel mevzuatı ile ilgili temel düzenleme niteliği taşıyan mevzuata aykırıdır.

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>



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ**

2022 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	12
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	15
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	15
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	16
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	16
6. DENETİM BULGULARI.....	16
7. EKLER	29

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Kamu İhale Kanunu'nun 22/f Maddesi Kapsamına Girmeyen Alımların Bu Madde Kapsamında Yapılması
2. Satıcılar Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
3. Kamu İhale Kurulunun Yazılı İzni Olmadan Doğrudan Temin Limitinin Aşılması
4. Mal Alımına Yönelik İhtiyaçların Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yoluyla Karşılanması
5. Yurt Dışından Öğrenci Kabulüne İlişkin İşlemlerin Döner Sermaye İşletmesi Bünyesinde Gerçekleştirilmesi
6. Döner Sermaye İşletmesinde Ön Mali Kontrol İşlemlerinin Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesine göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik kapsamında, 06.08.1999 tarih ve 23778 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Döner Sermayesi İşletmesi Yönetmeliği ile kurulmuştur. Adı geçen Yönetmelik, 22.02.2013 tarih ve 28567 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Döner Sermayesi İşletmesi Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılarak yeni yönetmelik ihdas edilmiştir.

18.06.2020 tarih ve 31159 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik sonrasında, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Döner Sermayesi İşletmesi Yönetmeliği'nde de değişiklik yapılarak 15.12.2020 tarih ve 31335 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Döner Sermaye İşletmesi, Yönetmelik'in 5'inci maddesinde sayılan ve aşağıda yer verilen faaliyetleri yürüterek gelir elde etmektedir:

"MADDE 5 – (1) İşletme; eğitim ve öğretim ile bunlara katkıda bulunan uygulamayı ön planda tutmak ve Üniversitenin esas faaliyetlerini aksatmamak kaydıyla aşağıdaki faaliyetlerde bulunur:

a) Yükseköğretim kurumları dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce talep edilecek bilimsel görüş, proje, araştırma ve benzeri hizmetler yapmak, seminer, konferans, sempozyum düzenlemek ve kurslar açmak.

b) Danışmanlık, her türlü tercüme hizmetleri, plan, proje uygulama, deney raporları, fizibilite etüdü, süreç değerlendirmesi ve geliştirmesi, model deneyleri, bilgi işlem ve iş değerlendirmesi veya organizasyonu, analiz, ölçme, muayene, teknik kontrol, kalite kontrol, standartlara uygunluğun tetkiki ve faaliyet alanı ile ilgili olarak, bakım, onarım ve üretimle ilgili hizmetleri yapmak.

c) Eğitim ve öğretime yönelik uygulamalarla sınırlı olmak üzere, sportif alanda bireysel ve takım olarak performans değerlendirmesi, psikolojik danışmanlık, diyet analiz ve kontrolü, antrenman planlaması, sporcu sağlığını koruma ve geliştirmeye yönelik hizmetlerde bulunmak.

ç) Faaliyet alanı ile ilgili her türlü basım, yayın ve cilt hizmetlerini yerine getirmek.

d) Güzel Sanatlar, müzik ve sahne sanatları alanlarında; müzikli oyunlar ve tiyatro

oyunları yazılması, sahnelenmesi, bale ve tiyatro temsilleri ile konser ve resitaller düzenlenmesi ve benzeri hizmetleri yapmak.

e) Sağlık hizmetleri ile ilgili klinikler, poliklinikler, laboratuvarlar, her türlü muayene, tetkik, tedavi, bakım ve hizmet üretmek, yataklı ve yataksız geçici kuruluşlar işletmek ve üretimleri ile ilgili faaliyetlerde bulunmak.

f) Mevcut fiziki kapasiteyi değerlendirerek hizmet birimlerinin faaliyet alanları ile sınırlı olmak üzere yukarıda sayılanlar dışında kalan her türlü iş, hizmet ve mal üretiminde bulunmak ve Yönetim Kurulunun izni alınmak koşuluyla üretilen iş, hizmet ve malları pazarlamak ve satımı yapılmak üzere satış ve teşhir yerleri açmak.

g) Kimyasal, biyolojik ve benzeri test ve analizler yapmak ve bunlarla ilgili araştırma ve uygulamaları yürütmek.

ğ) Turizm ve otelcilik sektöründeki mevcut iş gücü ve sektöre yeni girecek iş gücünün, uygulama ve becerilerini geliştirmeye yönelik kurulacak konaklama, yiyecek, içecek tesislerinde mal ve hizmet üretimi ile bunlara ilişkin işleri yapmak.

h) Faaliyet alanları çerçevesinde; fiziki kapasite oranında iş ve hizmet üretmek, bilgi işlem ve bilgisayar teknolojisini kullanarak her türlü iş ve hizmetleri yapmak, bunların satışını yapmak.”

Yükseköğretim kurumlarının döner sermaye faaliyetleri çerçevesinde; hizmet sunum şartları ve kriterleri de dikkate alınmak suretiyle personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetleri ve mesleki uygulamalar ile ilgili performansı ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi hizmete katkı unsurları da esas alınarak yapılan ek ödemelerde, 18.02.2011 tarihli ve 27850 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik hükümleri uygulanmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Rektörlüğe bağlı çalışan Döner Sermaye İşletmesi; İşletme Müdürlüğü ve Saymanlık Müdürlüğü şeklinde teşkilatlanmış olup gelir getirici birim sayısı 24 (yirmidört)’tür.

İşletme Müdürlüğünde; işletme müdürü, 8 idari memur, 1 sürekli işçi hizmet vermekte olup bunlardan tamamının kadrosu özel bütçededir.

Saymanlık Müdürlüğünde ise Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli saymanlık müdürü, 2 Defterdarlık uzmanı ve 3 Veri hazırlama ve kontrol işletmeni bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağılı 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 Yönetmeliğı ile belirlenmiştir.

Döner sermaye işletme bütçesi adı geçen Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre hazırlanmakta ve üniversite yönetim kurulunun onaylaması ile kesinleşmektedir.

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün giderleri elde edilen gelirlerle finanse edilmekte olup 2022 yılında özel bütçeden herhangi bir kaynak kullanılmamıştır.

Başlangıç bütçesinde 236.644.100,00 TL gelir öngörülmüş olup gider bütçesi de aynı tutarda hazırlanmıştır. Yıl içerisinde ek bütçelerle bütçe tahminleri güncellenmiş olup gelir ve gider bütçeleri 411.644.950 TL'ye yükselmiştir.

İşletmenin 2022 yılında 439.391.105,59 TL bütçe giderine karşılık 386.072.458,31 TL bütçe geliri elde ettiği anlaşılmıştır.

İşletmede 2022 yılı gelir tablosuna göre 382.813.082,60 TL gelir elde edilmiş, 433.575.806,79 TL gider gerçekleşmiş ve dönem 50.762.724,19 TL net zarar ile tamamlanmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinin muhasebe ve raporlama işlemleri, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğı'nde yer alan hükümlere göre Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kurulan ve yönetilen Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

Adı geçen Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hâllerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak hazırlanan diğer yönetmelikler ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğı'nin genel esasları kıyasen uygulanmaktadır.

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 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 ve kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu
- Envanter defteri

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

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

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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kamu İhale Kanunu'nun 22/f Maddesi Kapsamına Girmeyen Alımların Bu Madde Kapsamında Yapılması

Döner Sermaye İşletmesi tarafından, stoklanmasının ekonomik olup olmadığına bakılmaksızın bazı ilaç alımlarının 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (f) bendine göre gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (f) bendinde; özellikle hayati önemi haiz olan ve acil müdahale gerektiren kalp ve ortopedi ameliyatlarında kullanılan ilaç ve malzemelerin özellikleri, boyutları ve nitelikleri kullanılacak hastaya göre değiştiğinden ya da belli bir kullanım süresi bulunmasından dolayı bu süre içinde kullanılmaları zorunlu olduğundan; hem idare yararı hem de hastaların mağdur edilmemesi açısından bu gibi ilaç ve malzemelerin ihale yoluyla önceden temin edilerek stoklanması yerine, ihtiyaç duyulduğunda doğrudan temin edilmesi öngörülmektedir. Yine acil vakalarda kullanılma zorunluluğu bulunan, ancak, o an için hastanede bulunmayan ilaç, aşı, serum, antiserum, ortez, protez, tıbbi sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemelerin alımında gecikmelere neden olduğundan bu malzemelerin ivedilikle sağlanarak hastaya zamanında müdahale yapılabilmesine imkan tanınmaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İlaç, tıbbi sarf malzemeleri ile test ve tetkik sarf malzemesi alımları" başlıklı 22.7'nci maddesine göre; Kanun'un 22'nci maddesinin (f) bendinde yer alan hüküm çerçevesinde; özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımlarının doğrudan temin yoluyla karşılanması mümkün bulunmaktadır.

Bu kapsamda alım yapılabilmesi için, "özelliğinden dolayı stoklama imkanı

bulunmamak” veya “acil durum” koşulu aranmaktadır. Şartlardan biri oluşmadığı takdirde Kanun’un 22/f bendi kullanılarak alım yapılamayacaktır. Döner Sermaye İşletmesi tarafından ilaç alımlarının bir kısmının Kanun’da belirtilen şartlardan birinin varlığına bakılmaksızın doğrudan temin yöntemiyle tedarik edildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Devlet Malzeme Ofisi üzerinden alımlarda süreçlerin uzaması, planlanan ve istenilen malzemeleri zamanında tedarik edilememesi, firmaların sürekli Devlet Malzeme Ofisi'nden ek süre talep etmesi nedeniyle başta sağlık kuruluşları olmak üzere tüm kamu kurumlarının malzeme temininde sıkıntı yaşadığını, pandemiye bağlı etkilerin devam etmesi nedeniyle malzeme temininde güçlükler çekildiğini, alımların 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesi gereğince gerçekleştirmek üzere çaba sarf edildiği belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (f) bendine göre alım yapılabilmesi için “özelliğinden dolayı stoklama imkanı bulunmamak” veya “acil durum” koşulu aranmaktadır. Yapılan alımlar incelendiğinde ilaç alımlarının bir kısmının Kanun’da belirtilen şartlardan birinin varlığına bakılmaksızın doğrudan temin yöntemiyle tedarik edildiği görülmüştür. Dolayısıyla iki koşuldan birinin oluşmadığı durumlarda 22’nci maddenin (f) bendine göre alım yapılmamalıdır.

BULGU 2: Satıcılar Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Satıcılar hesabına kaydedilen tutarların mevzuatta belirlenen sıraya göre ödenmediği görülmüştür.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Ödemelerin yapılmasında öncelik” başlıklı 22’nci maddesinde, işletmelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği ancak sırasıyla;

- Katkı payları hariç olmak üzere özlük haklarına ilişkin ödemelere,
- Kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara,
- Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen tutarın altındaki giderlere ilişkin ödemelere,

• İhalesi yapılan temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, güvenlik, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmet alımları gibi yoğun emek gerektiren, düzenli ve kesintisiz yürütülmesi gereken hizmetlere ilişkin ödemelere,

• Mevzuatları gereği döner sermaye gelirlerinden; personele yapılacak ek ödeme, katkı payı gibi ödemelere öncelik verilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümlerinden idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle alınan mal, hizmet ve yapım karşılığı 320 Satıcılar Hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ilk olarak öncelikli giderlerin ödeneceği diğer ödemelerin ise muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında; tedavi hizmetlerine yönelik kesintisiz ve ertelenemez nitelikteki alımların İdarece öncelikli olarak ödendiği, ihalelerde vade öngörülmesi durumunda kamu menfaati dikkate alınarak ödemelerin muhasebe kayıtlarına alındığı sıra takip edilmeksizin gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Mevzuatta öncelik verilmesi gereken giderler sayılmış kesintisiz ve ertelenemez nitelikteki alımlar bu kapsamda değerlendirilmiştir. Diğer giderlerin ise muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği bahse konu mevzuat ile hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, satıcılar hesabında kayıtlı tutarların ödenmesi aşamasında, nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması neticesinde giderlerin mevzuatta yer alan öncelik ve kayıtlara alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

BULGU 3: Kamu İhale Kurulunun Yazılı İzni Olmadan Doğrudan Temin Limitinin Aşılması

Yapılan incelemede doğrudan temin ile yapılan alımlarda %10'luk yasal limitin Kamu İhale Kurulunun izni olmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (i) bendi; pazarlık ve doğrudan temin usullerinde parasal limitlerin yer aldığı 21'inci maddenin birinci fıkrasının (f) bendi ile 22'nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacağını hükme bağlamıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi uyarınca, Üniversitenin 21/f ve 22/d kapsamındaki harcamalarının %10 sınırını aşma zorunluluğu doğması durumunda, buna ilişkin uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunması gerekmektedir.

Ayrıca 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesindeki "ihale ilkelerini" ve 62'nci maddesindeki "ihale kurallarını" uygulamayan kamu görevlileri için 4734 sayılı Kanun'un "Görevlilerin Ceza Sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinin son fıkra hükmünün geçerli olduğunun göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır.

Yapılan denetim sonucunda, 21/f ve 22/d kapsamındaki harcamalarının %10 sınırının aşılarak %24 oranında gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; bulgu konusu hususların dikkate alındığını ve 2022 yılında doğrudan temin limitine ilişkin olarak elektronik bir otokontrol mekanizmasının tesis edildiğini, limit aşımının zorunluluk arz etmesi durumunda Kamu İhale Kurulundan yazılı izin alınacağını, konu ile ilgili Müdürlük tarafından hastane idaresine E-60558678-805.01.01-159017 sayı ve 28.04.2022 tarihli yazı yazıldığını, ancak bu işlemler yapılırken özellikle Devlet malzeme Ofisinden talep edilen ürünlerin teslimatlarında uzun süreli beklemler olduğunu, sözleşme yapılan firmaların Covid-19 nedeniyle teslim edemedikleri ürünler ve yeni bir ihale yapılacak süre kalmadığından zorunlu olarak sağlık hizmetinin aksamaması için doğrudan temin yoluna gidildiğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, tesis edilen elektronik otokontrol mekanizması ile söz konusu limitin aşılp aşılmadığının düzenli olarak kontrolünün sağlanması ve limit aşımının zorunluluk arz etmesi durumunda, buna ilişkin başvuruların zamanında yapılması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için önem arz etmektedir.

BULGU 4: Mal Alımına Yönelik İhtiyaçların Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yoluyla Karşılanması

Döner Sermaye İşletmesi tarafından mal alımlarının ihale yerine parçalara bölünerek 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

Doğrudan temin; ihtiyaçların, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılan (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık ihale usulü) ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale

komisyonu kurma ve anılan Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlilik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılarak temin edilmesidir.

Yukarıda da açıkça ifade edildiği üzere doğrudan temin bir ihale usulü değildir. Doğrudan temin ile 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında idarelere kolaylık sağlanması amaçlanmıştır. Bu nedenle bazı alımların belirlenen parasal limitler dâhilinde bu maddeye göre yapılması istisnai bir durumdur. 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi 1'inci fıkrasının (d) bendinde belirtilen ve Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenen tutarı aşmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin idarelerce temin edilmesi mümkün bulunmaktadır. Bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağı tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun'un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan anılan Kanun'un 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesi 1'inci fıkrası (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki işlerin kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temini, Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan alımlar incelendiğinde;

- Alıma konu ... malın parçalara bölünerek 05.12.2022 tarihinde 2 ayrı yevmiye ile ... Medikal firmasından, 16.12.2022 tarihinde 2 ayrı yevmiye ile ... Ticaret firmasından,

- Alıma konu ... malların parçalara bölünerek 28.12.2022 tarihlerinde 2 ayrı yevmiye ile ... Medikal firmasından firmadan temin edildiği,

- Alıma konu ... malların parçalara bölünerek 26.12.2022, 28.12.2022 ve 30.12.2022 tarihlerinde 3 ayrı yevmiye ile ... Medikal firmasından firmadan temin edildiği,

İlgili malların yıl içerisinde sık sık alım konusu yapıldığı anlaşılmış, çok sayıda benzer örneklerle karşılaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; Devlet Malzeme Ofisince malzemelerin alım süreçlerinin uzaması, planlanan ve istenilen malzemelerin zamanında tedarik edilememesi, firmaların sürekli Devlet Malzeme Ofisi'nden ek süre talep etmesi nedeniyle başta sağlık kuruluşları olmak üzere tüm kamu kurumlarının malzeme temininde sıkıntı yaşadığını, pandemiye bağlı etkilerin devam etmesi nedeniyle malzeme temininde güçlükler çekildiğini, yapılan ihalelere rağmen alınmayan malzemeler ile Sağlık Uygulama Tebliği gereğince yatan hastalara malzeme ve ilaç temin etme zorunluluğundan dolayı ihale ve Devlet Malzeme Ofisi alımları ile temin edilemeyen hastaya özgü özellikli malzemelerin acil ihtiyaç durumlarına göre planlanarak doğrudan temin ile alındığını belirtmiştir.

Yukarıda yer verilen Karar ve diğer düzenleyici metinlerde idarelerin Ofisin ana statüsü içerisinde kalan mal ve hizmetlerden T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığınca ilan edilecek olanları Ofis aracılığıyla temin etmelerine hükmedilmiş ancak ilgili mal ve hizmetlerin ne olduğu ile yaşanacak olası aksaklık durumunda uygulanacak ihale yöntemi yahut doğrudan temin usulüne ilişkin açıklamaya yer verilmemiştir.

Bu itibarla; İdare tarafından yapılan alımların, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen kısımlara bölünememe, rekabet, kaynakların verimli kullanılması ve diğer ilkeler çerçevesinde yine aynı Kanun'da düzenlenen usul ve esaslara göre temel ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İhale ile temin edilmesi gereken ihtiyaçların parasal sınırın altında kalacak şekilde parçalara bölmek suretiyle karşılanması Kanun'un temel ilkelerine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Döner Sermaye İşletmesi tarafından mal alımlarının ihale yerine parçalara bölünerek 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmesinin yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 5: Yurt Dışından Öğrenci Kabulüne İlişkin İşlemlerin Döner Sermaye İşletmesi Bünyesinde Gerçekleştirilmesi

Yabancı uyruklu öğrencilerden tahsil edilen sınav ve başvuru ücretlerinin Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi gelirleri içerisinde yer alması gerekirken Döner Sermaye İşletmesinin gelirlerine eklendiği tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Gelir kaynakları" başlıklı 55'inci maddesi; *"Yükseköğretim üst kuruluşları, yükseköğretim kurumları ve bunlara bağlı birimlerin gelir kaynakları:*

- a. Her yıl bütçeye konulacak ödenekler,
- b. Kurumlarca yapılacak yardımlar,
- c. Alınacak harç ve ücretler,
- d. Yayın ve satış gelirleri,
- e. Taşınır ve taşınmaz malların gelirleri,
- f. Döner sermaye işletmelerinden elde edilecek kârlar,
- g. Bağışlar, vasiyetler ve diğer gelirlerdir.”

şeklindedir.

Madde hükmü incelendiğinde, yabancı uyruklu öğrenci adaylarından alınan sınav ve başvuru ücretlerinin; “alınacak harç ve ücretler” içinde değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Üniversite tarafından yabancı uyruklu öğrenci sınav ve başvuru işlemleri sonucunda alınan ücretler, kamu hizmetinin bedeli olarak alınan ücretlerdir. Yapılan sınav faaliyetini üniversite öğretim elemanları tarafından döner sermaye kapsamında üretilen özel bir hizmet olarak nitelendirmek mümkün değildir. Dolayısıyla bu hizmetler üniversiteler açısından olağan bir görev ve kamu hizmeti olup katılımcılardan elde edilen gelirin üniversitenin özel bütçesine aktarılması gerekmektedir.

Bununla beraber, Sayıştay Temyiz Kurulunun 11.01.2017 tarih ve 42589 sayılı Kararı ile yabancı uyruklu öğrenci sınavı kapsamında alınan ücretlerin üniversitenin geliri olması dolayısıyla bu gelirin ek ödeme olarak dağıtılması 2547 sayılı Kanun’un 55’inci maddesine göre uygun bulunmamıştır.

Ancak yapılan incelemelerde Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesinde eğitim görmek için başvuruda bulunan yabancı uyruklu aday öğrencilerden başvuru değerlendirme ve sınav hizmetlerinin karşılığı olarak ücret tahsil edildiği ve bahse konu ücretin Döner Sermaye İşletmesi gelirlerine eklendiği tespit edilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 58’inci maddesine göre Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik’in 5’inci maddesinde işletmelerin faaliyet alanları tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, Döner Sermayeli İşletmelerin faaliyet alanları aşağıda gösterildiği gibidir:

“ ...

a) Bilimsel görüş vermek, proje hazırlamak, araştırma, uygulama ve benzeri hizmetler yapmak,

b) Belirli bilimsel sonuçların uygulamasını sağlamak,

c) Üniversite ve ona bağlı kurumlarda hasta muayene ve tedavisi yapmak ve bunlarla ilgili tahlil ve araştırmaları yürütmek,

ç) Yükseköğretim kurumlarının eğitim ve öğretim faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmak,

amaçlarından biri veya birkaçına yönelik faaliyette bulunması gerekir. (

2) Döner sermaye işletmeleri, çalışmalarını sırasında eğitim ve öğretim ile bunlara katkıda bulunan uygulamayı ön planda tutar.”

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde geçen;

“(1) Bu Yönetmelikte geçen;

...

b) Döner Sermaye: Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermayeyi,

... ifade eder.”

hükmü ile Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasına İlişkin Yönetmelik'in yukarıda yer verilen 5'inci maddesinin ç bendi;

“Yükseköğretim kurumlarının eğitim ve öğretim faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretiminde bulunmak,”

hükmü bir arada değerlendirildiğinde bir yükseköğretim kurumuna mevzuat ile verilmiş bir görevin/faaliyetin döner sermaye faaliyetleri kapsamında ele alınabilmesi için o faaliyetin öncelikle genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan bir nitelikte olması

gerekmektedir.

Dolayısı ile Yönetmelik'in faaliyet alanları başlıklı 5'inci maddesinde geçen faaliyetler açısından öncelikle yapılan faaliyetin genel idare esaslarına göre yürütülmesinin mümkün olup olmadığının değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonucunda bir faaliyet eğer genel idare esaslarına göre özel bütçe içerisinde yürütülemiyor ise döner sermaye faaliyet alanı kapsamına alınması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesinde eğitim görmek için başvuruda bulunan yabancı uyruklu aday öğrencilerden başvuru değerlendirme hizmetinin ve yapılması durumunda sınav hizmetlerinin karşılığı olarak bir ücret tahsil edildiği ve bahse konu ücretin Döner Sermaye İşletmesi gelirlerine eklendiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu kişilerin öğrenci değil öğrenci aday olduğunu, üniversite ile herhangi bir şekilde öğrencilik bağı olmayan kişilere verilen hizmetler karşısında elde edilen gelirin Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinin 5'inci maddesinde Döner Sermaye Döner Sermaye İşletmesinin faaliyet alanına giren iş ve hizmetler kategorisinde değerlendirildiğini, söz konusu tahsil edilen tutarların danışmanlık hizmeti olup, harç ve sınav ücretleri olmadığını belirtmiştir.

Gerek yukarıda açıklanan mevzuat gerekse de Sayıştay Temyiz Kurulu Kararına göre, alınan ücretler Döner Sermaye İşletmesinin değil üniversitenin geliri olarak değerlendirilmiştir. Bu bulgu Tokat Gaziosmanpaşa 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer almıştır. Sınav, başvuru ve başvuruların değerlendirilmesi işlemi yükseköğretim kurumlarınca verilen eğitim-öğretim hizmetinin ayrılmaz bir parçası olduğundan; buradan elde edilen gelirlerin döner sermaye işletmesine değil özel bütçeye öz gelir olarak kaydedilmesi gerekir. Ayrıca bu gelirlerin öğrencilere üniversite tarafından sunulan çeşitli (beslenme, barınma, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmet giderleri) hizmetlerin ve diğer giderlerin finansmanında kullanılması gerekmektedir.

BULGU 6: Döner Sermaye İşletmesinde Ön Mali Kontrol İşlemlerinin Yapılmaması

Üniversite Döner Sermaye İşletmesi'nde; herhangi bir iç kontrol biriminin olmadığı, harcama öncesi ön mali kontrolün yapılması için mali hizmetler biriminin kurulmadığı ve ön mali kontrole tabi tutulması gereken ihale dokümanlarının ön mali kontrole tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55, 56, 57 ve 58'inci maddelerine dayanılarak hazırlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Usul ve Esasların amacı, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirlemektir." denilmektedir.

Kapsam maddesinden de anlaşılacağı üzere genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden olan Döner Sermaye İşletmeleri de ön mali kontrol yapacak kurumlar arasında kabul edilmektedir.

Mali hizmetler birimi bahse konu Usul ve Esaslar'da "Kamu idarelerinde 5018 sayılı Kanunun 60'uncü maddesinde belirtilen görevleri yürüten birimi ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır. İç kontrole ilişkin yetki ve sorumlulukların belirlendiği 8'inci maddesinde ise *"Üst yöneticiler, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden, harcama yetkilileri ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişinden sorumludur. İdarelerin malî hizmetler birimi, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapar ve ön malî kontrol faaliyetini yürütür..."* ifadesi yer almaktadır.

Usul ve Esaslar'ın "Ön malî kontrolün kapsamı" başlıklı 10'uncü maddesinde; *"Ön malî kontrol görevi, idarelerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından yerine getirilir..."* denilmektedir.

Yapılan incelemede Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesinde; herhangi bir iç kontrol biriminin kurulu olmadığı, harcama öncesi ön mali kontrolün yapılması için mali hizmetler biriminin kurulmadığı, ön mali kontrole tabi tutulması gereken ihale dokümanlarının ön mali kontrole tabi tutulmadığı için dosyalarda ön mali kontrole ilişkin herhangi bir görüş yazısının yer almadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; bulguda yer alan tespitlere katılmış, Müdürlüğe ait Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi çalışmalarının yapıldığını ve Rektörlük Makamına 28.04.2022-159001 yazı ile sunulduğunu, bundan sonra yönerge çerçevesinde ön mali kontrollerin yapılacağını belirtmiştir.

Döner Sermaye İşletmesinde ön mali kontrol işlemlerinin 5018 sayılı Kanun ve İç

Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak yapılması gerekmektedir.

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

7. EKLER

EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Satıcılar Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporda “Diğer Bulgular” Bölümünde “Satıcılar Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi” başlığıyla yer almaktadır.
Yurt Dışından Öğrenci Kabulüne İlişkin İşlemlerin Döner Sermaye İşletmesi Bünyesinde Gerçekleştirilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporda “Diğer Bulgular” Bölümünde “Yurt Dışından Öğrenci Kabulüne İlişkin İşlemlerin Döner Sermaye İşletmesi Bünyesinde Gerçekleştirilmesi” başlığıyla yer almaktadır.
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun İzni Olmaksızın Öngörülen Limitin Aşılması	2021	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporda “Diğer Bulgular” Bölümünde “Kamu İhale Kurulunun Yazılı İzni Olmadan Doğrudan Temin Limitinin Aşılması” başlığıyla yer almaktadır.

Mal Alımına Yönelik İhtiyaçların Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yoluyla Karşılanması	2021	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporda “Diğer Bulgular” Bölümünde “Mal Alımına Yönelik İhtiyaçların Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yoluyla Karşılanması” başlığıyla yer almaktadır.
Ön Mali Kontrol İşlemlerinin Usul ve Esaslar’a Uygun Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporda “Diğer Bulgular” Bölümünde “Döner Sermaye İşletmesinde Ön Mali Kontrol İşlemlerinin Yapılmaması” başlığıyla yer almaktadır.