



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANADOLU 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

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ 2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	29



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM BULGULARI	12

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Teşkilat Yapısı.....	2
Tablo 2: İdari Personel Sayıları.....	3
Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu	3
Tablo 4: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 5: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL).....	7

KISALTMALAR

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

MOSİP : Mobil Otomasyon Sistemi Projesi

TURASAŞ : Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayi Anonim Şirketi

URAYSİM : Ulusal Raylı Sistemler Araştırma Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Döner Sermaye İşletmesi Tarafından Üniversite Taşınmazları İçin Yapılan Harcamaların Taşınmaz Maliyetlerine Eklenmemesi
2. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

B. Diğer Bulgular

1. Geçerlilik Süresi Sona Eren Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi
2. İhale Dokümanlarının İhtiyaçları ve Teknik Gereklere Tam Olarak Tanımlayabilecek Şekilde Hazırlanmaması
3. Belli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımları İçin Sözleşme İmzalanmaması
4. Doğrudan Temin Alımlarına İlişkin Tespit Edilen Hususlar
5. Döner Sermayeden Bilimsel Araştırma Projeleri İçin Ayrılan Payların Kullanılmayan Kısmının Özel Hesaba Kaydedilmek Yerine Üniversite Bütçesine Aktarılması
6. Sosyal Güvenlik Kurumuna Karşı Olan Ek Karşılıklar ve Faturalı Alacakların Hesaplarda Sağlıklı Bir Şekilde İzlenmemesi
7. İhale Kapsamında Alınan Nakit Teminatların Süre Bitiminde İlgilisine İade veya Hazineye Gelir Kaydı İşleminin Gerçekleştirilmemesi
8. Üniversite Sosyal Tesis İşletmelerinin Faaliyet Hacmi İtibariyle Bütünsel Yaklaşımla Ele Alınması Gereksinimi

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.

Anadolu Üniversitesi de Anayasa'nın yukarıda yer verilen hükmüne istinaden, 06.11.1958 yılında kurulmuş olup Üniversitesinin temeli, 7334 sayılı İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri Kanunu ile 1958'de Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi ile atılmıştır ve sonrasında 1982 yılından bu güne Anadolu Üniversitesi adı altında eğitim ve öğretim hayatına devam etmektedir.

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.

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 insan gücü 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, 124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili 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

Anadolu 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, iç denetim birimi, koordinatörlükler, bilimsel araştırma birimi, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve şube müdürlükleri, hukuk müşavirliği, döner sermaye işletme müdürlüğü ile diğer bağlı birimler 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.

Anadolu Üniversitesi bünyesinde 12 fakülte, 3 yüksekokul, 6 enstitü, 3 meslek yüksekokulu ve 24 araştırma ve uygulama merkezi bulunmaktadır.

Anadolu Üniversitesi akademik ve idari birimlerine ilişkin teşkilat şeması aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Teşkilat Yapısı

I. İdari Birimler	II. Akademik Birimler
-------------------	-----------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Rektör • Rektör Yardımcıları • Genel Sekreterlik • İç Denetim Birimi • Hukuk Müşavirliği • Daire Başkanlıkları • Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü • Fakülte, Yüksekokul ve Meslek Yüksekokulu Sekreterlikleri • Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi • Koordinatörlükler 	<ul style="list-style-type: none"> • 12 Fakülte • 6 Enstitü • 3 Yüksekokul • 3 Meslek Yüksekokul • 24 Araştırma ve Uygulama Merkezi
--	--

Üniversitede 2021 yıl sonu itibariyle akademik ve idari personel sayısı toplam 3.892'dir. Bu personelden 1474'ü akademik kadrolarda; 1200'ü memur, 1070'i işçi, 30'u sözleşmeli ve 118'i de geçici işçi olmak üzere 2.418'i ise idari kadrolarda istihdam edilmektedir.

Tablo 2: İdari Personel Sayıları

Hizmet Sınıfı	Dolu	Boş	Toplam
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	828	725	1.553
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	52	102	154
Teknik Hizmetler Sınıfı	162	169	333
Eğitim Öğretim Hizmetleri Sınıfı	52	5	57
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	5	2	7
Din Hizmetleri Sınıfı	0	1	1
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	101	179	280
TOPLAM	1.200	1.183	2.383

Tablo 3: Akademik Personel Kadro Durumu

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam Zamanlı	Yarı Zamanlı
Profesör	325	103	428	325	—

Unvan	Kadroların Doluluk Durumu			İstihdam Şekli	
	Dolu	Boş	Toplam	Tam Zamanlı	Yarı Zamanlı
Doçent	155	171	326	155	—
Doktor Öğretim Üyesi	277	192	469	277	—
Öğretim Görevlisi	509	105	614	509	—
Araştırma Görevlisi	208	87	295	208	—
TOPLAM	1474	658	2132	1474	—

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. Milli 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 592.832.000,00 TL ödenek tahsis edilen Üniversite bütçesine, yıl içinde 186.907.272,06 TL ödenek eklenmiş ve toplam tahsis edilen ödenek 779.739.272,06 TL'ye ulaşmış olup, ödeneğin % 91,83'ü yani 716.062.438,05 TL'si kullanılmıştır.

Ekonomik sınıflandırma açısından İdarenin 2021 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerin dağılımı ve yıl sonu 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	399.343.000,00	433.384.038,00	419.354.512,50	96,76	58,56
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	69.364.000,00	72.933.761,00	72.086.306,67	98,84	10,07
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	52.310.000,00	74.100.410,11	49.626.847,79	66,97	6,93
05-Cari Transferler	24.667.000,00	128.323.062,95	127.670.307,15	99,49	17,83
06-Sermaye Giderleri	47.148.000,00	70.998.000,00	47.324.463,94	66,66	6,61
TOPLAM	592.832.000,00	779.739.272,06	716.062.438,05	91,83	100,00

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 91,83 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderleri arasındaki en büyük payı % 58,56 ile personel giderleri almaktadır. Buna karşın en düşük payı ise % 6,61 ile sermaye giderlerinin aldığı görülmektedir. Yapılan giderlerin bütçe başlangıç ödeneğini aştığı görülmektedir.

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	24.655.000,00	66.896.696,34	271,33	9,13
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	400.876.000,00	545.542.000,00	136,09	74,42
05-Diğer Gelirler	167.301.000,00	120.943.506,86	72,29	16,50
810-Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler(-)	0,00	373.842,84	0,00	0,05
TOPLAM	592.832.000,00	733.008.360,36	123,65	100,00

Buna göre 2021 yılında bütçe gelirleri %123,65 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri arasındaki en büyük payı %74,42 ile Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler almaktadır. Buna karşın en düşük payı ise %9,13 ile Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin aldığı görülmektedir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin %271,33 olarak gerçekleştiği ve bütçede öngörülen tutardan %171,33 fazla gerçekleştiği anlaşılmıştır.

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 (A)	2020 Yılı (B)	2021 Yılı (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	326.081.188,49	355.736.696,25	419.354.512,50	9,09	17,88
SGK Devlet Prim Giderleri	56.232.855,53	61.281.455,59	72.086.306,67	8,98	17,63
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	53.739.029,10	42.026.368,98	49.626.847,79	-21,80	18,09
Cari Transferler	14.033.095,03	15.389.894,17	127.670.307,15	9,67	729,57
Sermaye Giderleri	36.254.415,48	46.780.802,29	47.324.463,94	29,03	1,16
TOPLAM	486.340.583,63	521.215.217,28	716.062.438,05	7,17	37,38

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (A)	2020 Yılı (B)	2021 Yılı (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	56.623.004,83	52.774.958,55	66.896.696,34	-6,80	26,76
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	338.108.664,51	401.593.610,00	545.542.000,00	18,78	35,84
Diğer Gelirler	121.127.741,45	104.914.491,68	120.943.506,86	-13,39	15,28
TOPLAM	515.859.410,79	559.283.060,23	733.382.203,20	8,42	31,13

Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	264.294,78	317.326,99	373.842,84	20,07	17,81
NET TOPLAM	515.595.116,01	558.965.733,24	733.008.360,36	8,41	31,14

Dönem faaliyet geliri 798.841.274,07 TL; indirim, iade, iskonto toplamı 373.842,84 TL ve faaliyet gideri ise 900.951.241,00 TL olan Üniversitenin, 2021 yılını 102.483.809,77 TL olumsuz faaliyet sonucu ile tamamladığı anlaşılmıştır.

Tablo 8: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu
900.951.241,00	798.841.274,07	373.842,84	798.467.431,23	102.483.809,77

Anadolu 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.

Anadolu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2021 yılını 312.311.414,34 TL dönem karı ile kapatmıştır.

Üniversite bünyesinde özel bütçeden ayrı olarak iktisadi işletme/sosyal tesis işletmesi bulunmamaktadır.

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 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, 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,
- 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

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.

Mali kontrolün bir parçası olan iç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67'inci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını, belirtilen unsurlar oluşturmaktadır: harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler, ön malî kontrol, iç denetim.

İç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerde belirlenmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

Kurum personelinin katkıları ile hazırlanan stratejik plan ile faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içeren idare faaliyet raporu hazırlanarak mevzuatta öngörülen sürede yayımlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır. İdare, bütçesini performans hedefleriyle ilişkilendirerek stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlamıştır.

Üniversitenin 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Planı ve 2021 yılı Faaliyet Raporunda misyon ve vizyon belirtilmiştir. Bu sayede personelin tamamının idarenin misyon ve vizyonundan haberdar olduğu kanaatine varılmıştır. Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere idare birimleri ve alt birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır. İdari ve akademik birimlere ait görev tanımları ve iş akış şemaları oluşturulmuştur.

Kurumun gelecekte stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek olay ya da faaliyetleri ifade eden kurumsal risklerin belirlendiği ve stratejik planda her bir amaç ve hedef bazında tanımlandığı görülmüştür.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiştir. Üniversitede hassas görevlere ilişkin prosedürler tespit edilmiştir ve görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmaktadır. Hizmet içi eğitim planlaması yapılmaktadır.

İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesine yönelik çalışmaların mevcut olduğu, kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlendiği, yetkiler ve yetki devrinin sınırlarının açıkça belirlendiği ve yazılı olarak bildirildiği anlaşılmıştır.

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

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

Birim, faaliyet ve iş süreçleri düzeyinde iç kontrol riskleri belirlenerek risk değerlendirmesi yapılmıştır. Belirlenen risklere ilişkin kontrol faaliyetleri tespit edilmiştir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yönetici onayı ile görevlendirilmiştir ancak çalışmalar henüz tamamlanmamıştır. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlandığı bildirilmiştir. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlendiği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapıldığı ve raporlandığı beyan edilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına göre (Standart 17) idareler, iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmelidir. İç kontrol sisteminin izlenmesinde temel sorumluluk üst yöneticiye ait olup, üst yönetici bu sorumluluğunu iç denetim birimi, strateji geliştirme birimleri ve harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirmelidir. Tüm Üniversite birimlerinin iç kontrol sistemi ile ilgili değerlendirmeye dahil olduğu ve bu değerlendirmelerin İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlandığı, bu raporların üst yöneticinin onayına sunulduğu, ancak iç kontrol bileşenlerine ilişkin yetersizliklerin giderilmesine yönelik çalışmaların yapılmadığı anlaşılmıştır.

Üniversite bünyesinde 3 iç denetçi görev yapmaktadır. İlgili iç denetim birimi tarafından iç kontrol sisteminin incelenmesi ve değerlendirilmesine yönelik çalışmaların yapıldığı, hazırlanan raporun üst yöneticiye sunulduğu anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Anadolu 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: Döner Sermaye İşletmesi Tarafından Üniversite Taşınmazları İçin Yapılan Harcamaların Taşınmaz Maliyetlerine Eklenmemesi

Döner Sermaye gelirlerinden üniversite ihtiyaçları için ayrılan paydan üniversitenin taşınmazları için yapılan harcamaların ilgili taşınmazların maliyetlerine eklenmediği görülmüştür.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin a fıkrası gereğince Döner Sermaye İşletmesi gelirlerinden tahsil edilen kısmın, açıköğretim hizmeti veren Yüksek Öğretim kurumları için asgari %35'i üniversite ihtiyaçları için kullanılacaktır. Kanun'un bu maddesinde ilgili payın üniversite hesaplarına aktarılacağı belirtilmemesi nedeniyle harcamaların hangi birim tarafından yapılacağı açık değildir.

Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 11'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; taşınmaza yapılan değer artırıcı harcamaların bu taşınmazların maliyetlerine ekleneceği belirtilmektedir.

Anadolu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi tarafından, Üniversitede mavi hastane olarak kullanılan binanın yabancı diller okuluna dönüştürülmesi için 6,8 milyon TL'lik yatırım işine girişilmiştir. Benzeri taşınmaz bakımları için yapılan harcamaların taşınmazın ömrünü uzatacak nitelikte olması nedeniyle özel bütçe taşınmaz hesaplarına değer artırıcı harcama olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Üniversite tarafından yapılan açıklamada değer artış tutarlarının 2022 yılı içerisinde varlık maliyetlerine eklenmesi ile ilgili Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına bilgi verildiği belirtilmektedir.

Üniversite taşınmazları için yapılan bakım-onarım harcamalarının Üniversite gelir tablosuna alınması ve karşılığının da ilgili taşınmaz maliyetine eklenmesinin, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi içermesini temin ederek fiili durumun hesaplarda izlenmesine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Geçici kabul işlemleri tamamlanmış bir kısım maddi duran varlığa ilişkin tutarların ilgili varlık hesaplarına aktarılmadığı ve 2021 yılı içerisinde devam eden yapım işlerine ait hakkediş ödemelerinin doğrudan ilgili duran varlık hesaplarına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 187'nci maddesinde, bu hesabın 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 hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'in 188'inci maddesinde ise tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına ise borç kaydedilmelidir. Ayrıca yapımı devam eden maddi duran varlıklara ait her türlü gider öncelikle 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında muhasebeleştirilmeli, doğrudan ilgili varlık hesabına kayıt yapılmamalıdır.

Anadolu Üniversitesi 2021 yılı birleştirilmiş veriler defterinin incelenmesi neticesinde; yapım işlerine ilişkin geçici kabul tutanakları düzenlenmesine rağmen, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında yer alan tutarların ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmadığı ve yıl içinde yapımı devam eden yapım işlerine ilişkin yapılan hakediş ödemelerinin doğrudan 252-Binalar Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür. Söz konusu uygulama neticesinde Kurumun 2021 yılı bilançosunda; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile 252-Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresince gerekli düzeltici işlemlerin yapılarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında yer alan kayıtların ilgili varlık hesaplarına aktarıldığı bildirilmiştir. 2021 yılından sonra yapılan/yapılacak olan işlemlerin 2021 yılı mali tablolarına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Geçerlilik Süresi Sona Eren Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi

Teminat mektuplarına ilişkin yapılan incelemede, geçerlilik süresi dolan ve yükleniciye iade edilmeyen teminat mektuplarının bulunduğu tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin teminat ve ek kesin teminatların geri verilmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"Taahhüdün, sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirildiği ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra alınmış olan kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların;

a) Yapım işlerinde; varsa eksik ve kusurların giderilerek geçici kabul tutanağının onaylanmasından sonra yarısı, Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesi getirilmesi ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından sonra kalanı,

b) Yapım işleri dışındaki işlerde Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesinin getirildiği saptandıktan sonra; alınan mal veya yapılan iş için bir garanti süresi öngörülmesi halinde yarısı, garanti süresi dolduktan sonra kalanı, garanti süresi öngörülme hallerde ise tamamı,

yükleniciye iade edilir.

...” denilmektedir.

Kanun’un “İade edilemeyen teminatlar” başlıklı 14’üncü maddesinde; “13 üncü maddeye göre mahsup işlemi yapılmasına gerek bulunmayan hallerde; yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektupları hükümsüz kalır ve bankasına iade edilir. Teminat mektubu dışındaki teminatlar sürenin bitiminde Hazineye gelir kaydedilir.” hükümleri yer almaktadır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin, 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabını düzenleyen 458’inci maddesinde üçüncü fıkrada; “Teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgelerin muhasebe birimlerinde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için; alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimlerince takip edilir ve her malî yılsonunda teminat ve garanti mektupları ile şahsi kefalete ilişkin belgeler hakkında ilgili idareden bilgi alınır ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgeler ilgisine veya ilgili bankaya iade edilir ya da ertesi malî yıla devredilir.” hükmü yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak, ihalelere ilişkin yüklenicilerden alınan ve geçerlilik süresi dolduğu halde yüklenicilerine iade edilmeyen teminat mektuplarının bulunduğu ve 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabı ile 911-Alınan Teminat Mektupları Emanetleri Hesabından çıkış kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir. İzleme ve bilgi verme fonksiyonu olan bilanço dipnotu niteliğindeki ilgili nazım hesapların gerçeğe uygun tutarı göstermediği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresince, gerekli çalışmaların tesis edilmesini teminen çalışmaların başladığı bildirilmiştir.

BULGU 2: İhale Dokümanlarının İhtiyaçları ve Teknik Gereklere Tam Olarak Tanımlayabilecek Şekilde Hazırlanmaması

Anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihale edilen yapım işlerine ilişkin yapılan incelemelerde, uygulama projesi ve mahal listesinde yer almayan ilave işlerin teknik gerekçelerle iş artışı yapılarak projeye dahil edildiği, proje değişikliğine bağlı olarak esas projede yer alan bir kısım imalatlardan vazgeçildiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Yapım sözleşmelerinde, öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir." denilmiştir.

Şartname'ye göre; anahtar teslim götürü bedel sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde iş artışına gidilebilmesi için öncelikle devam eden yapım işine ilişkin öngörülemez durumlar ortaya çıkmış olmalıdır. Öngörülemez durumun iş artışını gerekli kılması halinde ise artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması gerekmektedir.

Kamu ihale mevzuatı gereğince, ihale edilecek yapım işine ilişkin olarak ihale öncesinde anahtar teslim götürü bedel sözleşme mantığına uygun şekilde ihale dokümanlarının (uygulama projeleri, plan, kesitler, proje dipnotları, mahal listeleri, teknik şartnameler, imalat tarifleri ve diğer sözleşme eki dokümanların) tamamı birbirleriyle uyumlu şekilde hazırlanmalı, ayrıca ihale dokümanları ile ekleri fen ve sanat kurallarına, tüm mer'i yapı ve imalat

mevzuatlarına uygun ve eksiksiz hazırlanmalıdır. Uygulama projesi, mahal listeleri veya teknik şartnamenin eksik ya da hatalı hazırlanmasına bağlı olarak imalat değişikliğine gidilmesi, zorunlu olmadığı halde bazı imalatların yapımından vazgeçilmesi ve/veya değiştirilmesi, ihale gününden sonra bir kısım imalatlar için iş artışı kapsamında ödeme yapılması, rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.

İhale dokümanlarının ihtiyaçları ve teknik gerekleri tam olarak tanımlayabilecek şekilde hazırlanmaması nedeniyle sözleşmelerin tadil edilmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı görülmüştür.

Anahtar teslim götürü bedel sözleşme ile ihale edilen Yunus Emre Kampüsünde Muhtelif Bina Onarım İşleri ile ilgili olarak; çatıdan sızan yağış sularını engellemek amacıyla su yalıtım örtüsünün yenilenerek kiremitlerin aktarımının yapılması, cephe yüzeyindeki tuğla kaplamalarına sızarak yüzeylerin zarar görmesine neden olan yağmur suyunu engellemek için çatı parapetlerine kaplama yapılması, dış cephelerdeki mevcut sıva ve boyaların dökülmüş olması nedeniyle cephe onarımı imatları; Yemek Üretim Merkezi Tadilat İnşaatı İşine ilişkin olarak, giriş saçaklarının geniş formda yapılması ve buna bağlı olarak projede tadilat yapılması, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ile Binaların Yangından Korunması Yönetmelikleri gereği kaçış koridoru ile kaçış merdiveni yapılması, buhar tesisatı borularının taş yünü izolasyon malzeme ile kaplanması imatları gibi çok sayıda zorunlu ya da sonradan projeye dahil edilen imatlar, iş artışı kapsamında yapılmıştır.

Anılan yapım işlerine ilişkin olarak, işin yapımı sırasında zorunluluktan kaynaklanan imatların ortaya çıktığı, bir kısım imatların ise iş güvenliği mevzuatı gereği zorunlu olarak projeye dahil edildiği belirtilmiş olsa da, söz konusu gerekçeleri Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 21'inci maddesi kapsamında değerlendirmek mümkün görünmemektedir.

İşin yapımı esnasında, gerekçesi oluşmadığı halde projede değişikliğe gidilmesi, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. İşin yapım sürecinde oluşabilecek proje değişikliklerini bertaraf edebilmek amacıyla ihale süreci öncesinde, yapılacak işin tüm teknik ayrıntılarıyla değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Kamu ihale mevzuatı çerçevesinde, anahtar teslim götürü bedel ile sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde ihale dokümanlarının tam ve eksiksiz hazırlanması ve proje kapsamında yaptırılacak tüm işlerin yaklaşık maliyete dahil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Belli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımları İçin Sözleşme İmzalanmaması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre doğrudan temin ile gerçekleştirilen yapım ve hizmet işlerinin incelenmesi sonucunda; yapımı ve teslimi belli bir süreyi gerektiren çeşitli hizmet alımı ile tadilat ve bakım onarım işleri için yüklenici ile sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22.1.1.3. maddesinde; “*Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması İdarelerin takdirindedir.*” denilmiştir. Tebliğ düzenlemesi uyarınca bakım onarım gibi belli bir süreyi gerektiren işler için yapılacak alımlarda sözleşme düzenlemesi zorunludur.

Yürütülen denetimlerde; güvenlik personelinin güvenlik sertifikası yenileme eğitimi, yeni personel alımında işe giriş sağlık hizmeti alımı işlerine ilişkin sözleşmesiz iş yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren yapım ve hizmet alımlarında işin idare tarafından belirlenen koşullarda ve özelliklerde yapılmasını garanti altına almak, kamu kaynaklarının etkin kullanımını ve işin kontrolünü sağlayabilmek, ayrıca ilgili işten doğabilecek hukuki anlaşmazlıkların önüne geçebilmek amacıyla sözleşme imzalanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Doğrudan Temin Alımlarına İlişkin Tespit Edilen Hususlar

Doğrudan temin alımları ile ilgili olarak yapılan denetimlerde kamu mali yönetimine uygun olmayan iş ve işlemler tespit edilmiştir.

A.Doğrudan Teminle Alımı Yapılan Bir Kısım Bakım Onarım İşinde Teknik Şartnameye Yer Verilmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Şartnameler” başlıklı 12'nci maddesinde, ihale konusu hizmet alım işinin her türlü özelliğini belirten teknik şartnamenin idarelerce hazırlanacağı hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinde, Kanun hükmü ile aynı doğrultuda düzenlemeye yer verilmekle birlikte teknik şartname hazırlanması idarelerin takdirine bırakılmıştır. Kamu İhale Genel Tebliği'ndeki açıklama uyarınca şartname düzenlenmesi idarelerin takdirine bırakılmış olsa da, teklif fiyatların oluşması ve kabul işlemlerinin yapılabilmesi için teknik şartnamenin hazırlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Konu ile ilgili olarak yapılan denetimlerde, doğrudan temin yöntemiyle alımı yapılan 20 adet jeneratörün 3 dönemlik bakım onarım işi ve telefon santralinin 3 dönemlik bakım onarım işinde teknik şartnameye yer verilmediği görülmüştür. Söz konusu işlere ilişkin, ilgili mevzuatının gerektirdiği bakım ve onarım işlerini de ihtiva eden teknik şartnamenin düzenlenmesi, yüklenicinin yapması gereken işlerin belirli olmasını sağlayacak ve hizmetin gereklerinin yerine getirilmesini temin edecektir.

Doğrudan teminle alımı yapılan söz konusu işlere ilişkin teklif fiyatların oluşması ve kabul işlemlerinin yapılabilmesi için teknik şartname düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B.Bakım Onarım İşlerinde Servis Raporlarının Eksik Düzenlenmesi

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Hakediş raporu" başlıklı 7'nci maddesinde, ihale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak hizmet alımlarında, sözleşme hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde hizmet işleri hakediş raporunun düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir.

İdarece alımı yapılan bakım onarım işlerine ilişkin düzenlenen sözleşmelerde; hakediş ödemesine esas olan yapılan işler listesinin, servis raporlarının da düzenlenmesi gerektiğine yer verilmiştir.

Yürütülen denetimlerde bir kısım bakım onarım işlerinde sözleşmeye göre düzenlenmesi gereken servis raporlarının, yapılması gereken işlerin kontrolünü sağlamaktan uzak olduğu görülmüştür. Ayrıca bir kısım bakım onarım işinde anılan raporların her ay düzenlenmediği tespit edilmiştir. Örnek olarak 20 adet jeneratörün 3 dönemlik bakım onarım işinde teknisyen raporunun her ay düzenlenmediği, otomatik kapıların yıllık bakım onarım işine ilişkin olarak teknik şartnamesinde belirtilen işlerin yapılıp yapılmadığının kontrolünü teminen yüklenici tarafından düzenlenen servis raporunun yetersiz olduğu ve yapılan işlerin takibine imkan vermediği, yangın algılama sistemleri bakım ve onarım işinde düzenlenen servis

raporunun teknik şartname gereklerini karşılayıp karşılamadığının kontrolüne imkan sağlamaktan uzak olduğu görülmüştür.

Yönetmelik gereğince düzenlenen hakedişlere esas olmak üzere, yapılan işlerin denetimini sağlamak için servis raporlarının tam ve eksiksiz düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

2022 yılı itibariyle anılan işlerin bakım ve onarımları için daha detaylı servis raporu hazırlanacağı bildirilmiştir.

C. Çiçek Alım İşinde Piyasa Fiyat Araştırmasının Bir Adet Çiçek Fiyatı Üzerinden Yapılması

Doğrudan temin ile toplu şekilde tedarik edilen çiçek alım işi kapsamında teklif fiyatların birim fiyat üzerinden alındığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesine göre idareler, kaynakların verimli kullanılmasından sorumlu tutulmuşlardır.

Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinde; ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edileceği belirtilmiştir.

Doğrudan temin ile toplu şekilde tedarik edilen çiçek alım işi kapsamında, 43 adet çelenk, 15 adet duvak, 32 adet buket, 24 adet aranjman, 4 adet s.çiçeği ve 370 adet karanfil alınmıştır. İşe ilişkin piyasa fiyat araştırması tutanağı incelendiğinde teklif fiyatların 1 birim üzerinden alındığı, iş kapsamında alımı yapılacak tüm ürünleri içerecek şekilde teklif fiyat alınmadığı görülmüştür. Birim fiyatlar esas alınarak yapılan fiyat araştırmasının rekabeti engellediği değerlendirilmektedir.

2022 yılı itibariyle birim fiyat almak yerine tedarik edilen miktarın tamamı için fiyat teklifi alınacağı bildirilmiştir.

D.Vakfa Ait Araç İçin Alım Yapılması

237 sayılı Taşit Kanunu kapsamına girmeyen araç için bakım onarım masrafı ödendiği tespit edilmiştir.

Kanun'un 12'nci maddesinde; Kanun kapsamında kullanılmasına cevaz verilen taşıtların işletme ve onarma masraflarının taşıtın satın alındığı kurumun bütçesine konulacak ödenekle karşılanacağı hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un 17'nci maddesinde ise; vakıf, dernek, sandık, banka, birlik, firma, şahıs ve benzeri kuruluş veya kişilere ait olup bu Kanun kapsamında bulunan kurumlar ile özel kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşlarınca kullanılan taşıtların giderleri için kurum bütçelerinden hiçbir şekilde ödeme yapılamaz denilmiştir.

Bakım onarım ödemesi yapılan söz konusu aracın bir vakfa ait olduğu ve Üniversite bünyesinde de kullanıldığı ifade edilmiş olsa da Kanun uyarınca söz konusu araç için bakım onarım ödemesi yapılamayacağı açıktır. Kanun hükümlerine aykırı olarak gerçekleştirilen ödemenin kamu kaynaklarında eksilmeye yol açtığı değerlendirilmektedir.

Söz konusu bakım onarım masrafına ilişkin İdarece tahsilat yapılarak muhasebe kayıtlarına yansıtıldığı bildirilmiştir. 2021 yılından sonra yapılacak işlemlerin 2021 yılı mali tablolarına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 5: Döner Sermayeden Bilimsel Araştırma Projeleri İçin Ayrılan Payların Kullanılmayan Kısmının Özel Hesaba Kaydedilmek Yerine Üniversite Bütçesine Aktarılması

2021 yılı için, 57,5 milyon TL Döner Sermaye İşletmesinden bilimsel araştırma projeleri için pay ayrılmıştır. Bu tutarın 4,6 milyon TL'si Araştırma Projeleri için, 27,5 milyon TL'si Uluslararası Raylı Sistemler Test Merkezi yapımı için, geri kalan 25,4 milyon TL'sinin ise net gelir olarak üniversite hesaplarına aktarıldığı anlaşılmaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinin (b) fıkrasında Döner Sermaye İşletme gelirlerinin en az %5'inin bilimsel araştırma projelerinin finansmanı için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yükseköğretim Kurulu'nun 26.11.2016 tarih ve 29900 sayılı Resmi Gazetede yayınladığı Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkında Yönetmeliğin 11'inci maddesinde *"Bilimsel araştırma projelerine ilişkin ödenekler bütçelendiği tertiplerden tahakkuka bağlanarak özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılır"* denilmektedir. Aynı

Yönetmeliğin 17 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında ise “Özel hesapta kalan tutarlar ilgili yükseköğretim kurumu bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devreder” denilmektedir.

Kurum tarafından yapılan açıklamada Bilimsel araştırma projeleri için ayrılan payların özel hesaba aktarılarak kullanılmayan gerçekleşen gelir tutarı olan 25.306.120,00 TL nin özel hesaplara aktarma işlemi Rektörlük ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı onayı alındıktan sonra yapılacağı belirtilmektedir.

Bilimsel araştırma projeleri için ayrılan payların özel hesaba aktarılamayan kısımlarının mevzuat gereği sürekli takip edilmesi ve gelecek dönemlerde yapılacak projeler maksadıyla kullanılması için özel hesaba alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Sosyal Güvenlik Kurumuna Karşı Olan Ek Karşılıklar ve Faturalı Alacakların Hesaplarda Sağlıklı Bir Şekilde İzlenmemesi

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 81'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendi ve 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nun Ek Madde 82 gereğince kurumların ayırmak zorunda oldukları ek karşılık ve emekli ikramiyesi borçları için yeterli ödenek ayrılmaması nedeniyle SGK'nın yıllara sari olarak tahakkuk ettirdiği faizli tutarlar üzerinden ödeme yapılması durumunda kalınmaktadır.

08.10.2020 tarih 31268 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Orta Vadeli Mali Plan'da 2021 yılı Anadolu Üniversitesi Cari Transferler Ödenek Teklif Tavanı rakamı 24,7 milyon TL olarak öngörülmüştür. Üniversite ise bu duruma göre 05.01 Görev Giderleri Bütçe Tertibine 22.4 milyon bütçe ayırmıştır. Bu rakamdan 5510 sayılı Kanun'un 81'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendine göre altı eşit taksitte ödemesi gereken 10 milyon TL öncelikle ayrılmış, 12,4 milyon TL ise faturalı alacaklar olarak takip edilen kısma tahsis edilmiştir.

2021 yılı Mart ayı itibariyle Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) ödenmesi gereken borç tutarının 105,2 milyon TL'ye ulaştığı anlaşılmış, Anadolu Üniversitesi bununla ilgili Strateji ve Bütçe Başkanlığına yazdığı yazı ile kalan borç tutarı 92,9 milyon TL için yedek ödenek talebinde bulunmuştur. Anadolu Üniversitesine geçmiş yılları da kapsayan SGK'ya ödenmek üzere 100,7 milyon TL aktarılmıştır.

Anadolu Üniversitesi kayıtlarından SGK'ya ödenecek borç tutarları gelen faturaların borç tahakkuku şeklinde kayıtlara girilmemesi nedeniyle borcun miktarı ve hangi tarihli borçlardan oluştuğu tespit edilememektedir. Bu borçların takibi, SGK'nın kamu kurumları için

oluşturduğu Mobil Otomasyon Sistemi Projesi (MOSİP) uygulaması üzerinden yapılmaktadır. Buradaki borç rakamına bakıldığında 2015 yılından itibaren biriken borçlar olduğu görülmekte, 2021 yılı Şubat ayı itibariyle toplam borç rakamının, 74,1 milyon TL borcun aslı ile 30,3 milyon TL gecikme zammından oluştuğu görülmektedir.

Kamu idaresinin yaptığı açıklamada güncel borç tutarının 2022 Mart Dönemi itibariyle 13.077.312,37 TL olduğu ancak ödenebilecek bütçe ödenek tutarının 2.758.001,00 TL ile kısıtlı kaldığı belirtilmiştir. Kalan tutar için ise Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığından yedek ödenek talep edilecektir.

Orta Vadeli Mali Planda cari transferler rakamının tespitinde ödeneklerin güncel duruma uymaması, Kurumun bu türdeki kamu yükümlülüğünün sürekli sonraki yıllara sarkan borç niteliğinde artarak katlanmasına ve temerrüde düşen borç niteliğinde olduğundan ayrıca gecikme faizi uygulanmasına neden olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İhale Kapsamında Alınan Nakit Teminatların Süre Bitiminde İlgilisine İade veya Hazineye Gelir Kaydı İşleminin Gerçekleştirilmemesi

İhale kapsamında alınan nakit teminatların, süre sonunda ilgisine iade veya Hazineye gelir kaydı işlemlerinin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İade edilemeyen teminatlar" başlıklı 14'üncü maddesinde; " 13 üncü maddeye göre mahsup işlemi yapılmasına gerek bulunmayan hallerde; yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektupları hükümsüz kalır ve bankasına iade edilir. Teminat mektubu dışındaki teminatlar sürenin bitiminde Hazineye gelir kaydedilir." hükmü yer almaktadır. Anılan madde hükmüne göre, kurumlarca ihalelere ilişkin emanet olarak alınan nakit teminatların, belirtilen süreçlerden sonra ilgilileri tarafından alınmaması halinde Hazineye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Yer verilen mevzuat çerçevesinde yapılan denetimlerde;

- 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında kayıtlı teminat süresi geçmiş nakit teminatların bulunduğu,

- İhale kapsamında alınan nakit teminatların iadesine ilişkin ilgisine herhangi bir yazı tebliğ edilmediği,
- Kabulü tamamlanan/garanti süresi dolan mal ve hizmet alımı ile yapım işine ilişkin kabul yapıldığına veya garanti süresinin dolduğuna dair ilgili harcama birimleri tarafından nakit teminatların kayıtlı tutulduğu birime (istekliye/yüklenicisine iadesine veya Hazineye gelir kaydedilmesi için gerekli işlemlerin tesisi edilmesine ilişkin) herhangi bir yazı yazılmadığı,
- Böylece söz konusu nakit teminatların ilgisine iade veya Hazineye gelir aktarımı işlemlerinin gerçekleştirilemediği, bundan dolayı da ilgili nakit teminatların 31.12.2021 tarihi itibarıyla hala İdarenin muhasebe kayıtlarında görüldüğü, tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen veri eksikliklerinden dolayı ilgili birimler için toplam nakit teminat tutarının ne kadarının zaman aşımı nedeniyle Hazineye aktarılması gerektiği, ne kadarının ilgisine iadesi gerektiği hususları belirlenememektedir. Anılan Kanun hükmü gereğince işlemlerin ivedilikle tesis edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu İdaresi, gerekli düzeltici işlemlerin tesis edilmesini teminen çalışmalara başladığını bildirmiştir.

BULGU 8: Üniversite Sosyal Tesis İşletmelerinin Faaliyet Hacmi İtibarıyla Bütünsel Yaklaşımla Ele Alınması Gereksinimi

Üniversitenin sosyal ve kültürel faaliyetler kapsamında işlettiği tesislerin, faaliyet hacmi itibarıyla bütünsel yaklaşımla değerlendirilerek ilgili mevzuatına göre yeniden yapılandırılması gerekliliği tespit edilmiştir.

Üniversitenin sosyal ve kültürel faaliyetleri Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı eliyle yürütülmektedir. 2020 İdare Faaliyet Raporunda da belirtildiği üzere öğrenci ve çalışanların faydalandığı yemekhane, 2 adet alakart restoran, 1 adet kahvaltı ve pastane hizmetleri sunan personel lokali, Eskişehir, Ankara ve İstanbul'da konukevleri, lojman yönetimi, kreş ve gündüz bakımevi, değişik branşlarda kapalı ve açık spor tesisleri işletmeciliği, kültür ve sanat merkezi kapsamında tiyatro, opera ve bale vb. faaliyetler, çağdaş sanatlar müzesi, cumhuriyet müzesi, karikatür müzesi gibi farklı konseptlerde müzecilik faaliyetleri üniversite hesapları kapsamında yürütülmektedir.

2021 yılı hesaplarında görüldüğü üzere Kasım ayı itibariyle Sosyal Tesis İşletme Gelirleri 2,3 milyon TL gerçekleşmiştir. Yukarıdaki faaliyetlerden doğan giderler ise Üniversitenin diğer gider türleri altında takip edildiği için ayrıştırılamamaktadır. Temsil, ağırlama, toplantı ve organizasyon gibi harcamaların da sosyal tesis imkanları ile yapıldığı; ancak gider türlerinin ayrıştırılamaması, bu faaliyetlerin maliyetlerinin takip edilebilmesini zorlaştırmaktadır.

13.01.2021 tarih ve 31363 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in 7'nci maddesinde *"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 bulunulmaması esastır."* denilmektedir.

Aynı maddenin 6'ncı fıkrasında ise *"Tesislerin lokanta (alakart usulüyle yemek çıkarılması halinde alakart yemek bedelleri dahil), pastane, kafeterya, büfe, disko ve diğer hizmet verilen yerlerinde yemek, kahvaltı, içki, meşrubat, çay, kahve ve benzeri hizmet bedelleri hiçbir şekilde maliyetinin altında olamaz."* denilmektedir.

30.12.2005 tarih ve 26039 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca İşletilen Sosyal Tesislerin Muhasebe Uygulamalarına Dair Usul ve Esaslar'ın amacı; *"Hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, faaliyetlerinin gerçek maliyetine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir şekilde muhasebeleştirilmesi, mali tablolarının muhasebenin temel kavramları çerçevesinde hazırlanması ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları belirtmektir"* şeklinde açıklanmıştır.

Söz konusu Usul ve Esaslar'ın 12'nci maddesinde kapsama dahil sosyal tesislerden gayrisafi hasılat tutarı 500 bin TL'yi aşanlar muhasebe sistemlerini bilanço esasına göre tutarlar denilmekte, yine bu Usul ve Esaslar'ın 20'nci maddesinde ise bilanço esasına göre defter tutan sosyal tesislerin yevmiye defteri, büyük defter, kasa defteri, diğerlerinin ise işletme defteri tutmaları gerektiği belirtilmektedir.

Üniversite tarafından yapılan açıklamada mevcut tesislerdeki hizmet anlayışı tamamen öğrencilerin ve personelin sosyal ihtiyaçları karşılanması üzerinedir. Ayrıca eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, çocuk bakımevi, kreş, spor tesislerinin giderleri elde edilen gelirlere karşılandığı belirtilmektedir.

Üniversite içerisinde farklı lokasyonlarda konumlanmış olsa da restoran ya da kafeterya şeklinde hizmet veren sosyal tesislerin faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir şekilde muhasebeleştirilmesi, hesap ve işlemlerinin birim maliyetleri tespit etmeye elverişli bir şekilde kayıt altına alınması, bu doğrultuda yapılan harcamaların üniversite hesapları ile karıştırılmayacak şekilde izlenmesinin mevzuat gereği olduğu 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>



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ANADOLU ÜNİVERSİTESİ DÖNER
SERMAYE İŞLETMESİ**

2021 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	29
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	31
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	31
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	31
5. DENETİM GÖRÜŞÜ	32
6. DENETİM BULGULARI	32

KISALTMALAR

BAUM : Bilgisayar Araştırma ve Uygulama Merkezi

YÖK : Yükseköğretim Kurulu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Geçerlilik Süresi Sona Eren Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi
2. Yasal Gerekçesi Oluşmadan Kamu İhale Kanunu Kapsamında Pazarlık Usulü ile İhale Yapılması
3. İhale Dokümanlarının İhtiyaçları ve Teknik Gerekleri Tam Olarak Tanımlayabilecek Şekilde Hazırlanmaması
4. Açıköğretim Döner Sermaye Birimi Gelir Getirici Faaliyet Cetvelinde Yönetimsel Faaliyetlere Yer Verilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Anadolu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 14 ve 58'inci maddeleri uyarınca, 21.04.2021 tarih ve 31461 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmiştir.

İşletme vasıtasıyla Anadolu Üniversitesinin yürütebileceği faaliyetler Yönetmelik'te sıralanmıştır. Buna göre;

- a) Bilimsel görüş vermek, proje ve rapor hazırlamak; araştırma, uygulama, danışmanlık, eğitim gibi hizmetleri yerine getirmek,
 - b) Belirli bilimsel sonuçların uygulamasını gerçekleştirmek,
 - c) Tasarım, plan, harita, fotoğraf, model deneyleri, bakım, onarım, röleve, restorasyon, peyzaj, deney, analiz, tetkik ve diğer mal ve hizmet üretimleri gibi işleri yapmak,
 - ç) Eğitim ve öğretim faaliyet alanları ile sınırlı olarak mal ve hizmet üretmek,
 - d) Yurt içindeki ve yurt dışındaki uzaktan öğretim, örgün ve yaygın eğitim-öğretim hizmetlerinin gerektirdiği her türlü basılı malzeme, görsel-ışitsel eğitim materyalleri, bilgisayar ve televizyon-radyo programları, yardımcı ders ve test malzemeleri, deney ve uygulamaya ilişkin her türlü eğitici, öğretici, tanıtıcı malzeme ile kitleri üretmek, çoğaltmak, dağıtmak, satmak, kiralamak, uygulamak ve bunlara ilişkin işleri yürütmek,
 - e) Bilgisayar ve yazılım hizmetleri, sertifika ve tanıtım programları hazırlamak ve uygulamak; açıköğretim sınavları, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişilerinin talepleri üzerine yapılan sınav organizasyonları, ölçme ve değerlendirme faaliyetleri ve bunlara ilişkin işleri yapmak,
 - f) Bilim, kültür ve sanat alanlarında; kongre, konferans, sempozyum, seminer, panel gibi etkinliklere yönelik hizmetler yapmak,
- İşletmenin faaliyetleri olarak düzenlenmiştir.

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, 11 idari memur ve 6 sürekli işçi hizmet vermekte olup; 11 idari memurun kadroları özel bütçede, diğerlerinin ise işletmededir. Saymanlık

Müdürlüğünde, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı personeli 1 saymanlık müdürü, 1 saymanlık müdür yardımcısı, 2 uzman ve 5 memur 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.

Başlangıç bütçesi 1.105.567.904,00 TL olarak tahmin edilen İşletmenin 2021 bütçe gideri 805.350.626,60 TL, bütçe geliri ise 1.117.674.217,36 TL olarak gerçekleşmiştir. 2021 yılı bilançosuna göre İşletmenin sermayesi 1.000.000,00 TL olup, toplam aktif büyüklüğü ise 895.861.600,39 TL'dir.

2021 yılı gelir tablosuna göre toplam geliri 1.119.822.767,13 TL olan İşletme, toplam 807.511.352,79 TL gider gerçekleştirmek suretiyle dönemi 312.311.414,34 TL net kar ile tamamlamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Anadolu 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 işletmeler muhasebe sistemi üzerinden yürütmektedir. İşletme, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 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 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve 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 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Anadolu Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi 2021 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: Geçerlilik Süresi Sona Eren Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi

Teminat mektuplarına ilişkin yapılan incelemede, geçerlilik süresi dolmasına rağmen yükleniciye iade edilmeyen teminat mektuplarının bulunduğu tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin teminat ve ek kesin teminatların geri verilmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"Taahhüdün, sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirildiği ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra alınmış olan kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların;

a) Yapım işlerinde; varsa eksik ve kusurların giderilerek geçici kabul tutanağının onaylanmasından sonra yarısı, Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesi getirilmesi ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından sonra kalanı,

b) Yapım işleri dışındaki işlerde Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesinin getirildiği saptandıktan sonra; alınan mal veya yapılan iş için bir garanti süresi öngörülmesi halinde yarısı, garanti süresi dolduktan sonra kalanı, garanti süresi öngörülmeyen hallerde ise tamamı,

yükleniciye iade edilir.

..." denilmektedir.

Kanun'un "İade edilemeyen teminatlar" başlıklı 14'üncü maddesinde; "13 üncü maddeye göre mahsup işlemi yapılmasına gerek bulunmayan hallerde; yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektupları hükümsüz kalır ve bankasına iade edilir. Teminat mektubu dışındaki teminatlar sürenin bitiminde Hazineye gelir kaydedilir." hükümleri yer almaktadır.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 526'ncı maddesinde; *“İade edilen veya paraya çevrilen teminatlar bu hesaba alacak, 901 Alınan Teminatlar Alacaklı Hesabına borç kaydedilir.”* hükmü yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak, ihalelere ilişkin yüklenicilerden alınan ve geçerlilik süresi dolduğu halde yüklenicilerine iade edilmeyen teminat mektuplarının bulunduğu ve 900 Alınan Teminatlar Hesabı ile 901 Alınan Teminatlar Alacaklı Hesabından çıkış kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir. İzleme ve bilgi verme fonksiyonu olan bilanço dipnotu niteliğindeki ilgili nazım hesapların doğru tutarı göstermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Yasal Gerekçesi Oluşmadan Kamu İhale Kanunu Kapsamında Pazarlık Usulü ile İhale Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *“Temel İlkeler”* başlıklı 5'inci maddesinde temel ihale usulü olarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü belirlenmiş ve Kanun'da sayılan belli şartların varlığı halinde Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabileceği düzenlenmiş olmasına rağmen, 2021 yılı içinde pazarlık usulü ile gerçekleştirilen bir kısım ihalelerin yasal gerekçesine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nda temel ihale usulleri olarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü sayılmış olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulü olarak öngörülmüştür. Bu istisnai usulün uygulanabilmesi için ise Kanun'da bir takım haller düzenlenmiştir. Kanun'un pazarlık usulünü düzenleyen 21'inci maddesinde, birinci fıkranın (b) bendi hükmüne göre; doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması halinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilecektir.

Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde iki ayrı durum düzenlenmiştir. Birinci durum; *“doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen haller...”*, ikinci durum ise; *“idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması”* halidir.

Birinci durumda pazarlık usulünün hangi şartlarda uygulanacağı tek tek sayılmıştır. Her ne kadar "idarece belirlenen haller" denilmek suretiyle idareye geniş bir takdir yetkisi verilmiş olsa da maddede belirtilen hallerin mevcudiyeti halinde bu durumların 'can ve mal güvenliğinin ne şekilde tehlikeye düşeceği' veya idare nezdindeki "öngörülemezlik durumu" açıkça belirtilmeli, öne sürülen gerekçeler de kabul edilebilir nitelikte olmalıdır.

İkinci durumla ilgili olarak ise Kamu İhale Kurulunun vermiş olduğu kararlarda; öngörülemeyen olay kavramının açıklığa kavuşturulması gerektiği üzerinde durulmuş ve bir durumun Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi usulü açısından idarece öngörülemeyen olay içerisine girebilmesi için idarelerin kusurundan kaynaklanan bir durumun olmaması ve ortaya çıkan olayın; ihale yapılmasını gerektiren durumdan önce idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı", "anormal" nitelikte ve "idarenin iradesinden bağımsız" olması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca salgın hastalık, doğal afet veya can ve mal kaybı tehlikesi oluşturan durumun ihale edilen iş veya alınan mal arasında doğrudan bir illiyet bağı olması da gerekir.

İhalelere ilişkin yapılan denetimlerde, Yunusemre Kampusü Muhtelif Tadilat İşleri, Mavi Hastane Olarak Kullanılan Binanın Tadilatı ile Yabancı Diller Yüksekokuluna Dönüştürülmesi İş ve Video Konferans Cihazı Alım İşinin pazarlık usulü ile ihale edildiği görülmüştür. İdare tarafından yapılan açıklamada özetle "açık ihale ve ilan süresinin uzunluğu", "binanın acilen hizmete açılması", "eğitim öğretim dönemine yetişmesi" gibi hususlar, pazarlık usulünün gerekçesi olarak bildirilmiştir.

İdare tarafından belirtilen gerekçelerin Kanun'da sayılan pazarlık usulü gerekçeleri arasında olmadığı açıktır. Pazarlık usulü ile gerçekleştirilen söz konusu işlere ilişkin eğitim öğretim hizmetlerinin aksamadan devam etmesi temel gerekçe olarak belirtilse de, pazarlık usulünü zorunlu kılan zaman kısıtının meydana gelmemesi için alımların yerinde ve zamanında yapılması gerekmektedir. Kanun'da sayılan şartlar var olmadığı sürece pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasının aynı Kanun'da belirtilen ihale ilkelerine aykırılık oluşturarak rekabete engel olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: İhale Dokümanlarının İhtiyaçları ve Teknik Gereklere Tam Olarak Tanımlayabilecek Şekilde Hazırlanmaması

Anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihale edilen yapım işlerine ilişkin yapılan incelemelerde, uygulama projesi ve mahal listesinde yer almayan ilave işlerin teknik

gerekçelerle iş artışı yapılarak projeye dahil edildiği, proje değişikliğine bağlı olarak esas projede yer alan bir kısım imalatlardan vazgeçildiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir." denilmiştir.

Şartname hükümlerine göre; anahtar teslim götürü bedel sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde iş artışına gidilebilmesi için öncelikle devam eden yapım işine ilişkin öngörülemeyen durumlar ortaya çıkmış olmalıdır. Öngörülemeyen durumun iş artışını gerekli kılması halinde ise artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması gerekmektedir.

İhale edilecek yapım işine ilişkin olarak ihale öncesinde anahtar teslim götürü bedel sözleşme mantığına uygun şekilde ihale dokümanlarının (uygulama projeleri, plan, kesitler, proje dipnotları, mahal listeleri, teknik şartnameler, imalat tarifleri ve diğer sözleşme eki dokümanların) tamamı birbirleriyle uyumlu şekilde hazırlanmalı, ayrıca ihale dokümanları ile ekleri fen ve sanat kurallarına, tüm mer'î yapı ve imalat mevzuatlarına uygun ve eksiksiz hazırlanmalıdır. Uygulama projesi, mahal listeleri veya teknik şartnamenin eksik ya da hatalı hazırlanmasına bağlı olarak imalat değişikliğine gidilmesi, zorunlu olmadığı halde bazı imalatların yapımından vazgeçilmesi ve/veya değiştirilmesi, ihale gününden sonra bir kısım imalatlar için iş artışı kapsamında ödeme yapılması, "rekabet" ve "eşit muamele" ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır. İhale dokümanlarının ihtiyaçları ve teknik gerekleri tam olarak tanımlayabilecek şekilde hazırlanmaması nedeniyle sözleşmelerin tadil edilmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı görülmüştür.

6.860.000 TL bedelle ihale edilen Yunus Emre Kampüsü Muhtelif Tadilat İşleri büyük onarım işinde; 659.420,69 TL iş artışı yapılarak mediko sosyal merkezi dış cephelerinde pencere doğramalarının yenilenmesi, iç cephede ise zemin kaplamalarının yenilenmesi, bedensel engelli WC yapılması, merkez yemekhane bodrum kat duvarlarına alçı sıva yapılması, kongre merkezi kazan dairesine proje harici elektrik tesisatı çekilmesi gibi işler projeye dahil edilmiştir. 6.820.000 TL bedelle ihale edilen Mavi Hastane Olarak Kullanılan Binanın Tadilatı ile Yabancı Diller Yüksekokuluna Dönüştürülmesi İşine ilişkin, 671.783,12 TL iş artışı yapılarak mevcut duvar ve tavanlardaki bozuk yüzeylerin alçı sıva ile düzeltilmesi, eskimiş durumda olan ve yağışlarda akıtan tüm çatı kiremitleri, kiremit altı su yalıtımı membranları, yağmur olukları, yağmur boruları ve mermer harpuştaların yenilenmesi, güvenli iş iskelesi kurularak tüm dış cephelerdeki eskimiş ve yer yer dökülmüş pencere etrafı söveleri ile dış cephe sıvalarının yenilenmesi, tüm cephelere boya yapılması ve dekoratif tuğla kaplama yüzeylerin temizlenmesi gibi işler projeye dahil edilmiştir.

Anılan yapım işlerine ilişkin olarak, işin yapımı sırasında zorunluluktan kaynaklanan imalatların ortaya çıktığı belirtilmiş olsa da, söz konusu gerekçeyi Kanun'un 21'inci maddesi kapsamında değerlendirmek mümkün görünmemektedir.

İşin yapımı esnasında, gerekçesi oluşmadığı halde projede değişikliğe gidilmesi, 4734 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. İşin yapım sürecinde oluşabilecek proje değişikliklerini bertaraf edebilmek amacıyla ihale süreci öncesinde, yapılacak işin tüm teknik ayrıntılarıyla değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Kamu ihale mevzuatı çerçevesinde, anahtar teslim götürü bedel ile sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde ihale dökümanlarının tam ve eksiksiz hazırlanması ve proje kapsamında yaptırılacak tüm işlerin yaklaşık maliyete dahil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Açıköğretim Döner Sermaye Birimi Gelir Getirici Faaliyet Cetvelinde Yönetimsel Faaliyetlere Yer Verilmesi

Döner Sermaye İşletmesi açıköğretim birimi için Yönetim Kurulunun 18.05.2021 tarih 15/9 sayılı kararı ile gelir dağıtımını için kabul edilen gelir getirici cetvellerdeki bazı faaliyetlerin yönetim faaliyetlerinden oluştuğu, görevi gereği yaptıkları faaliyetler için ayrıca bu kişilere katkı payı dağıtıldığı görülmüştür.

Döner Sermaye İşletmeleri aracılığıyla elde edilen gelirlerin dağıtılması 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58'inci maddesinde belirtilen esaslar üzerinden yapılmaktadır. Ek

Ödemenin Dağıtılmasında Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik de öğretim üyelerine yapılacak dağıtımın usul ve esaslarını belirtmektedir. Bu Yönetmelik'in 5'inci maddesinde dağıtım esasları 5 farklı puanlama türüne göre oluşturulmuştur. Ancak bu puanlama türleri bireysel gelir getirici faaliyet puanı esasına dayanmaktadır. Bireysel gelir getirici faaliyet puanı ise Yükseköğretim Kurulu tarafından hazırlanan gelir getirici faaliyet cetveline göre kişinin ürettiği hizmetlerden elde edilen puanlar kullanılarak hesaplanmaktadır.

Yükseköğretim Kurulunun bu konuda belirlediği gelir getirici cetveli sağlık alanında çalışanların faaliyetlerine yönelik olduğu için sağlık dışındaki döner sermaye birimleri için gelir getirici cetvel, Yönetmelik'in 10'uncu maddesinin "*Gelir Getirici faaliyet cetvelinde bulunmayan işlemlerin puanları, üniversite yönetim kurulları tarafından belirlenebilir*" hükmüne istinaden Yönetim Kurulu tarafından alınan karar gereğince uygulanmaktadır.

Döner Sermaye İşletmesi açıköğretim biriminin gelir getirici cetvellerine bakıldığında gelirden faydalanılan faaliyetlerden "1.1-Açıköğretim programlarının düzenlenmesi ve geliştirilmesine katkı yapmak" gibi yöneticilerin görevi gereği yapmaları gereken faaliyetlerin de gelir getirici cetvelde düzenlendiği görülmektedir. Bu faaliyet türü esas alınarak ödeme yapılan görevlilerin döner sermayeden yönetici payı alan kimseler olması nedeniyle bu faaliyetlerin mesai dışında yapıldığı, bu yüzden ayrıca ek ödemeye tabi tutulduğu anlaşılmaktadır.

2547 sayılı Kanun'un 58'inci maddesinin f fıkrasında gelir getirici katkılara bakılmaksızın rektör, rektör yardımcısı ve genel sekretere yönetim kurulunun uygun gördüğü bir döner sermaye hesabından ayrılan yönetici payından ek ödeme yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca döner sermaye gelirin elde edildiği birimlerin dekan, başhekim, yükseköğretim müdürleri ve bunların yardımcılara da gelir getirici katkılara bakılmaksızın yönetici payı olarak ayrılan tutardan ek ödeme yapılır. Fıkranın son paragrafında ise "*Bu fıkra kapsamında bulunan yöneticilere mesai saatleri içerisinde verdikleri mesleki hizmetlerden dolayı ayrıca ek ödeme yapılmaz. Mesai saatleri dışında döner sermaye gelirlerine katkıları bulunmaları halinde alabilecekleri toplam ek ödeme tutarı hiçbir şekilde yönetici payı dahil ilgisine göre (c) ve (d) fıkralarında belirtilen esaslara göre hesaplanan tutarı geçemez.*" denilmektedir.

Bu fıkranın düzenlenmesi, üst yöneticilerin yönetim faaliyetlerinden dolayı mesleki hizmetlerini yapamamaları nedeniyledir. Anılan fıkrada geçen "mesai saatleri dışında döner sermaye gelirin katkıda bulunmaları halinde" ibaresinde, yöneticilerin mesleki hizmetleri dolayısıyla yapacakları katkı kastedilmekte ve bu katkının hesaplanmasında da Yönetmelik

çerçevesinde diğer öğretim elemanlarının faaliyetlerine esas hesaplamaların eşdeğer ünvanlara belirtilen oranlar üzerinden uygulanması gerekmektedir. Bunun aksi üst yöneticilerin yönetim kurulu kararı marifetiyle kendi görev alanlarına mahsus bazı faaliyetler belirleyerek kendilerine gelir getirici ücret ihdas etmeleri anlamına gelmektedir.

Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde yöneticilere yapılacak ek ödemenin şartları belirtilmiş, burada da Kanun'da yer verilen hükümler aynen tekrar edilmiştir.

Kurum tarafından yapılan açıklamada bu durumun Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10'uncu maddesindeki "Gelir Getirici faaliyet cetvelinde bulunmayan işlemlerin puanları, üniversite yönetim kurulları tarafından belirlenebilir." hükmüne istinaden hazırlanan Gelir Getirici Cetvel'e göre yapılmasından kaynaklandığı belirtilmektedir.

Döner Sermaye İşletmesi eliyle elde edilen gelirlerin, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda ve bununla ilgili usul ve esasları belirleyen Yönetmelik'te, esasen kendi meslek alanları ile ilgili görev yapan kişilere, gelir getirici cetvelde tanımlanan birim değerler üzerinden yaptıkları faaliyetlerle orantılı olarak dağıtılması, gelir getirici cetvelinin de mesleki faaliyetler esas alınarak hazırlanması gerektiği değerlendirilmektedir. Uygulamada bu dağıtımın mesleki faaliyetler esas alınarak yapılmaması mevzuata aykırı bir uygulamanın olduğunu göstermektedir.

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>